

La discrimination territoriale

Pantin, le 22 juin 2011

Sommaire

Introduction	2
Philippe BAILBE Directeur régional CNFPT Première Couronne Ile-de-France Jean-Marc LEGRAND Directeur général adjoint du CNFPT – Directeur de l'INET	
Problématique	3
David ALCAUD Vice-président de la Fondation interdisciplinaire pour la recherche comparative en sciences sociales, enseignant chercheur en science politique et consultant	
Table ronde 1 La discrimination territoriale : quelles réalités et quels enjeux pour les territoires ?	10
Questions	16
Table ronde 2 La discrimination territoriale : quelle reconnaissance ?	19
Atelier 1 Discriminations et solidarité à l'échelle métropolitaine	25
Atelier 2 Politique de la ville : quel avenir construire avec quelle action publique ?	30
Atelier 3 Politiques du logement : levier prioritaire de lutte contre les discriminations ?	37
Restitution des ateliers par les rapporteurs et conclusion par le grand témoin	42
Conclusion	45

Introduction

Philippe BAILBE

Directeur régional CNFPT Première Couronne Ile-de-France

Au nom de Serge DELRIEU dont j'excuse l'absence, je vous souhaite la bienvenue à cette nouvelle rencontre des « mercredis de l'INET ». Cette journée portant sur la discrimination territoriale a notamment été co-construite par les délégations régionales Première Couronne.

En prenant mes fonctions il y a quelques mois et en parcourant le territoire, j'ai été surpris par le fait que nous pouvions, sur un territoire très ramassé, passer en l'espace de quelques instants de zones dans lesquelles les collectivités disposent encore de moyens pour agir, à d'autres où se conjugue une forte demande sociale et de grandes interrogations quant aux moyens mobilisables.

Par ailleurs, j'ai également été vivement intéressé par ce temps dramatique de bascule entre le constat objectif de fragilité territoriale, sociale, économique de certaines zones du territoire à une reconnaissance de ce que cette somme de fragilité pouvait être en elle-même constitutive d'une forme de discrimination territoriale. Cette situation pose alors la question du rôle des collectivités, en tant qu'acteur d'une réponse publique à un ensemble de besoins de nos usagers, comme cela pose la question du rôle de l'Etat comme garant de la solidarité nationale sur l'ensemble du territoire.

Je tiens également à remercier David ALCAUD et Jean-Marc LEGRAND qui ont participé à la construction de cette journée qui nous permettra d'élaborer des éléments de compréhension et d'action. Je vous souhaite une excellente journée.

Jean-Marc LEGRAND

Directeur général adjoint du CNFPT – Directeur de l'INET

Nous travaillons depuis une année, en collaboration avec la délégation Première Couronne, sur le thème des mercredis de l'INET. A l'époque, la problématique de la discrimination territoriale s'était imposée et nous nous devions de la traiter en 2011. Il s'agissait d'une période où la ville de La Courneuve, par la voix de son Maire Gilles POUX, avait décidé de saisir la HALDE afin de faire reconnaître la discrimination territoriale comme une réelle discrimination. Celle-ci n'est pas reconnue par le législateur. En outre, la mise sur l'agenda de cette question a prospéré par la suite puisque l'avis de la HALDE du 18 avril 2011 recommande l'intégration de l'adresse dans la liste des critères de discrimination prohibée et préconise la mise en œuvre d'indicateurs pertinents pour évaluer l'impact de politiques publiques sur les territoires ainsi que l'impact de la résidence sur l'accès à différents biens et services. Cette question donc est centrale.

De surcroît, il nous a semblé important que cette thématique qui concerne particulièrement l'Ile-de-France puisse être traitée à Paris. Néanmoins, nous n'avons pas souhaité réduire notre réflexion à la seule région parisienne. Ainsi, nous entendrons des témoignages émanant d'autres collectivités à l'instar de Trélazé ou de Roubaix. En revanche nous avons quelque peu mis de côté la discrimination territoriale en zone rurale qui pourrait faire l'objet d'une journée spécifique. J'invite désormais David ALCAUD à s'exprimer.

Problématique

David ALCAUD

Vice-président de la Fondation interdisciplinaire pour la recherche comparative en sciences sociales, enseignant chercheur en science politique et consultant

En 2009, la municipalité de La Courneuve porte spectaculairement plainte devant la HALDE pour faire reconnaître la discrimination territoriale dont elle s'estime victime. Depuis lors, d'autres collectivités ont suivi la démarche, à l'instar de la ville de Grigny, ainsi que d'autres catégories d'acteurs, comme des parents d'élèves d'Epinay-sur-Seine.

Par delà les controverses politiques, l'initiative du maire de La Courneuve, Gilles Poux (PC), réussit à imposer sur l'agenda médiatique, politique et scientifique le fait de poser autrement la question des discriminations et contribue à réinterroger la pertinence des catégories administratives existantes dans nombre de politiques publiques territorialisées. En faisant du territoire une variable essentielle de discrimination, il contribue en effet à décaler le regard et à poser de manière impertinente à la fois la question de ce qu'est une discrimination et de ce qui les cause réellement.

La surprise initiale passée, et la complexité des réponses juridiques admises, il nous semble que la question que pose - au fond assez bien - la « discrimination territoriale » pourrait être formulée ainsi : mesure-t-on réellement et comprend-on les processus qui mènent à ces inégalités ; inégalités qui peuvent être considérées par certains, à tort ou à raison, comme des discriminations ?

Les diagnostics portent ainsi le plus souvent bien davantage sur les effets des politiques publiques que sur les facteurs entraînant ces inégalités. Considérons par exemple la notion d' « effet de quartier » : la territorialisation de l'action publique, initiée depuis les années 1960, et intensifiée depuis les années 1980, qui avait été réalisée dans le but de contrarier et de corriger les inégalités territoriales, a abouti à des résultats mitigés, voire apparaît même *a contrario* avoir renforcé l'isolement et la précarisation. Dès lors, si l'on considère les discriminations individuelles, il peut sembler opportun de savoir si s'exercent effectivement des enjeux spécifiques discriminants sur des populations, directement ou indirectement, en raison de leur localisation sur une partie du territoire national, qui entraîneraient une assignation sociale négative liée à l'adresse.

Dans les faits, le lieu de résidence et le lieu de vie apparaissent comme des critères opératoires pour saisir l'impact de certaines variables sur les situations individuelles. Dès lors, les considérer comme pouvant être intégrées à la liste des critères de discrimination prohibés par la loi, et faire connaître la réalité des effets réels des phénomènes observés, méritent bien un débat. Ne serait-ce que pour faire la part entre ce qui relève de l'effet propre du territoire et ce qui découle d'autres facteurs, tels que le genre ou l'origine ethnique.

1. L'usage neuf d'une catégorie juridique indéfinie : la « discrimination territoriale »

a. La discrimination en droit français

La loi française dispose qu'une discrimination, c'est le fait de traiter différemment une personne pour des motifs interdits par la loi.

18 critères sont ainsi interdits par la loi (art.225-1 du code pénal) : l'origine ; le sexe ; l'âge ; la situation de famille ; l'état de grossesse ; l'apparence physique ; le patronyme ; l'état de santé ; le handicap ; les caractéristiques génétiques ; les mœurs ; l'orientation sexuelle ; les opinions politiques ; les activités syndicales ; l'appartenance ou la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion.

La notion de « discrimination territoriale » n'est, elle, pas prévue par la loi. Elle n'apparaît pas davantage dans les statuts de la Halde, qui n'a pas initialement vocation à se prononcer sur les discriminations liées au lieu de résidence.

Pour les recours individuels, il existe déjà une grille d'analyse établie : à partir de l'âge, du sexe, de la couleur de la peau.

En ce qui concerne la « discrimination territoriale », la question des critères d'appréciation est d'emblée posée de manière problématique : par exemple, faut-il comparer le sort d'une commune à la situation moyenne au niveau national ? Ou faut-il davantage comparer à une commune voisine ?

La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) a rendu publique une délibération (n°2011-1 21 du 18 avril 2011) relative aux « *discriminations fondées sur le territoire* », qui faisait suite à [plusieurs saisines de collectivités locales](#) et à [un testing sur les discriminations territoriales](#).

La Halde a recommandé l'adoption d'une mesure législative, par l'ajout « *du critère de l'adresse comme critère de discrimination prohibé, sauf motif légitime* » dans le Code du travail et la loi n°2008-496 du 27 mai 2008.

Une telle modification permettrait de sanctionner les discriminations opérées à raison du lieu de résidence :

- en matière d'emploi,
- de rémunération,
- de formation,
- de déroulement de carrière,
- d'accès aux biens et aux services.

La Halde a ainsi demandé au gouvernement :

- « *d'examiner de façon plus spécifique la question des discriminations liées à l'adresse dans l'accès aux prêts bancaires, en lien avec la CNIL* »
- « *d'élargir la mission qui doit être confiée à l'ONZUS sur la définition d'indicateurs spécifiques et y associer d'autres acteurs* »
- de prendre en compte « *dans les politiques publiques les risques de renforcement des inégalités territoriales notamment en matière d'offre de soins.* »
- « *de mener une réflexion sur l'intégration du critère de l'origine sociale dans la liste des critères prohibés* » (sans pour autant se prononcer explicitement en faveur d'une telle mesure.)

b. La mise en politique : un effet de levier ?

La manière dont la ville de la Courneuve a publicisé la question montre bien que la « construction du problème » ne s'est pas faite en fonction d'une logique strictement juridique. Deux slogans illustrent bien la cohérence de la démarche du point de vue de l'équipe municipale : on passe de « *La Courneuve s'invente un autre avenir* », au moment de la démolition de barres dans l'emblématique cité des 4000, à « *La Courneuve ne se plaint pas, elle porte plainte* ».

L'enjeu est de remettre la question des inégalités sociales dans le débat public en contestant la nature des différences de situation et de traitement entre les territoires. Dans cette logique, il s'agit de tenter de porter l'accès aux droits pour tous en bousculant des logiques nationales qui entretiennent le sentiment de la population d'être ignorée, voire rejetée. S'il est communément admis que les territoires qui accueillent les couches populaires ont été dans le passé moins bien lotis par la puissance publique, il en va de même aujourd'hui (nombre de policiers, de conseillers pôle emploi, etc.). Il s'agit aussi d'assumer le fait que certains territoires seraient devenus dans l'imagerie populaire le stigmate de l'ensemble des dysfonctionnements de la société française, malgré trente ans de politique de la ville. Il y aurait dès lors, en quelque sorte, une double peine : les personnes résidant sur ces territoires devraient porter ce « fardeau » en permanence, outre leur origine - « ethnique » et non plus « populaire ». Face à cette situation, plutôt que de sans cesse réclamer des moyens supplémentaires, la plainte a vocation à exprimer la dénonciation d'une situation dans sa globalité afin de soulever un débat de société.

Le fait est que, en juillet 2010, Eric Besson, alors ministre de l'Immigration, a déclaré vouloir "étudier l'introduction du lieu de résidence dans les critères de discrimination

définis dans la loi du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations dans le cadre des relations de travail

Et en novembre 2010, François Asensi, député et maire divers gauche de Tremblay-en-France (Seine-Saint-Denis) a déposé une proposition de loi visant à ce que soit reconnu ce critère de discrimination.

2. Territorialisation et articulation locale/métropolitaine/nationale

a. La territorialisation du « problème »

Depuis la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire du 4 février 1995, une démarche d'action positive ou de compensation en vue de remédier aux disparités économiques et sociales existantes a été instaurée. Des mécanismes de compensation ou de péréquation fiscale aux profits de certaines zones ont ainsi été prévus, zones dans lesquelles les moyens apportés par les politiques de droit commun apparaissaient toutefois insuffisants pour pallier les disparités existantes.

Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé que « le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que le législateur édicte, par l'octroi d'avantages fiscaux, des mesures d'incitation au développement et à l'aménagement de certaines parties du territoire dans un but d'intérêt général ».

La conception universaliste de l'égalité interdit au législateur de se fonder sur un certain nombre de critères tels que la race, l'origine, la religion, les croyances, le sexe, pour opérer des distinctions.

Il ne peut faire des distinctions que dans des domaines précis, ici le domaine économique et social, sans porter atteinte à des droits fondamentaux affirmés par la Constitution (Décision du 26 janvier 1995 Aménagement du territoire)

Dans les faits, le problème le plus souvent désigné concerne les « inégalités territoriales ». La conséquence est que les diagnostics ne portent le plus souvent que sur les « effets » des politiques publiques et non sur les « processus » qui conduisent à ces inégalités. A cet égard, l'intérêt heuristique des « discriminations territoriales » est de pointer l'existence de différences de traitement de certains territoires par rapport aux autres territoires, que les mesures de discriminations positives n'ont pas corrigé/pris en compte.

En somme, sur le terrain, trois niveaux de mécanismes « handicapants » paraissent constituer ce qui est appelé l'« effet de quartier » :

- Les effets de politiques publiques de droit commun mises en œuvre dans les années 1960 sont à l'origine de l'isolement et de la précarisation de certains « quartiers », comme il est devenu courant – et commode – de les citer.

- Limitées à la mise en place de politiques de « réparation » (discrimination positive dans les ZUS etc.), les inégalités perdurent et s'accroissent en raison de politiques publiques de droit commun insuffisantes et inadaptées (en termes de gestion urbaine et de gouvernance), en comparaison avec d'autres quartiers/territoires.
- Les discriminations individuelles (directes ou indirectes) s'exercent sur les habitants des quartiers à raison de leur lieu de résidence reflétant l'existence de stéréotypes et préjugés sur ces territoires (assignation sociale négative à partir de l'adresse).

b. Territorialisation et articulation locale/métropolitaine/nationale : gouverner les mobilités

Il convient toutefois de ne pas mal se représenter la situation : la « discrimination territoriale » soulève des questions en termes de flux et de mobilités, plutôt que de « stock » et d'immobilité. La ville industrielle mono centrée et radioconcentrique, caractérisée par une continuité urbaine, est progressivement remplacée par l'émergence d'un nouvel usage de l'espace urbain par l'individu mobile. Penser le territoire suppose d'articuler les échelles des métropoles urbaines en construction. Dès lors qu'il s'agit de savoir apprendre comment gouverner des territoires régis par des flux, en d'autres termes la ville mobile¹, les problèmes proviennent pour bonne partie de ceux qui ne parviennent pas à être mobiles, de ceux qui sont enclavés, empêchés de circuler librement, dans les « cités », qui ne correspondent plus au modèle historique de la cité sociale constitutifs d'un processus d'accession à la citoyenneté². Elles sont alors davantage perçues, à tort ou à raison, comme des ghettos discriminants³. Par opposition à ceux qui s'avèrent capable de choisir leurs lieux et de se regrouper par affinités selon le principe de ce qu'Eric Charmes appelle la « clubbisation »⁴.

Cette tension mobilités/immobilités est l'un des enjeux majeurs auxquels, par exemple, la politique de la ville actuelle ne parvient pas à s'attaquer, faute de grille d'analyse adaptée ; ce qui alimente d'autant plus les réflexions sur les discriminations territoriales, aucune politique publique ne s'avérant capable de traiter les phénomènes de pauvretés qui sont en réalité « mobiles ». Ainsi, l'une des questions clés aujourd'hui concerne la diffusion des phénomènes de pauvreté, d'exclusion et d'isolement que connaissent les populations des territoires rurbains, périurbains, de centre ville hors

¹ Cf. Estèbe, Philippe, *Gouverner la ville mobile*, PUF, La ville en débat, 2008.

² Cf. sur ce point le récent article de Donzelot, Jacques, « Le chantier de la citoyenneté urbaine », *Esprit*, mars-avril 2011, pp. 118-136

³ Cf. Lapeyronnie, *Le Ghetto urbain*, Paris, Laffont, 2008, qui décrit la méfiance et le ressenti carcéral engendré par l'isolement de la cité par rapport à la ville. Cf. aussi la discussion proposée par Gilli, Frédéric, et Kirszbaum Thomas, « Ghettoïsation, inégalité des chances, réduction des écarts : les justifications du plan Espoir Banlieues », in [Le plan Espoir banlieues](#), Regards sur l'Actualité n°342, Paris, La Documentation française, 2008

⁴ Pour une présentation récente de cette thèse déjà développée, Cf. Charmes, Eric, *La ville émietlée - Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, Paris, PUF, La ville en débat, 2011

habitat social. Comme l'ont montré Stéphanie Morel et Daniel Béhar⁵, sous l'effet des mobilités, de nouvelles situations socioterritoriales de pauvreté ont émergé, interrogeant la politique de la ville en tant que méthodologie d'intervention territoriale. D'une part, les auteurs posent la question de savoir dans quelle mesure la politique de la ville peut s'avérer pertinente pour traiter des situations de pauvreté émergentes spécifiques à certains types de territoires : la précarité périurbaine, la pauvreté interstitielle en métropole, la précarisation des faubourgs des villes moyennes, la pauvreté enkystée dans les campagnes industrielles... D'autre part, ils montrent que comme la plupart des politiques publiques, la géographie prioritaire envisage le lieu d'habitat comme le lien fondateur de l'individu au territoire. La politique de la ville, soulignent-ils, s'avère donc de fait impuissante à traiter la pauvreté non inscrite dans les seuls espaces résidentiels, en particulier dans le contexte métropolitain, marqué par une pauvreté interstitielle inscrite dans les espaces publics (rue, « bidonvilles »...) ou non résidentiels (hébergements d'urgence, hôtels sociaux de fait...).

Enfin, ils montrent qu'il n'est pas nécessairement toujours pertinent de travailler sur les "quartiers", alors même qu'il existe de plus en plus une dissociation croissante entre habitants et quartiers. Par exemple, l'école n'est que de moins en moins le reflet du quartier... La géographie prioritaire doit-elle dès lors sortir d'une approche des situations territoriales par le lieu de résidence ?⁶ Si la réponse nous semble affirmative, c'est à condition que l'échelle et les critères d'intervention soient sensiblement modifiés. En fonction des situations territoriales, il peut sembler opportun de dépasser la dichotomie entre, d'un côté, intervention sur les publics (politiques de distribution sociale) et, d'autre part, intervention sur les territoires (géographie prioritaire). Or, on touche ici à un choix idéologique majeur constitutif de la politique de la ville depuis 2003... On mesure combien l'interrogation sur les « discriminations territoriales » contribue à relancer les débats sur la pertinence des politiques publiques.

Au regard de notre sujet, soulignons également en décalant un peu la focale, la logique de la « discrimination positive » qui n'est pas sans résonance avec notre problématique : qui aujourd'hui aspire prioritairement à « donner leur chance » à ceux parmi les jeunes des banlieues qui décident de s'en sortir. Ou plutôt, en l'occurrence de sortir de leur quartier, de leurs zones. Il s'agit là d'une inflexion majeure pour la politique de la ville par exemple : l'action publique dissocie désormais le traitement des territoires et le traitement des gens. Ceux-ci sont considérés de manière très symbolique : il s'agit d'identifier des individus méritants et de les extraire de leur territoire, selon l'idée que les caractéristiques de celui-ci les empêchent de s'intégrer à la société. Le message est clair : pour s'en sortir, il faut sortir du territoire à problème. Il va sans dire que pour la majorité des gens, exclus de fait du *deal*, il s'agit d'une dévalorisation, implicite et explicite. Pour nombre d'observateurs, il s'agit d'une stigmatisation d'Etat, dont les effets collatéraux sur l'estime individuelle et collective sont considérables, et qui renforcent les constructions identitaires territoriales particulières des « bandes » et des « communautés », contraires au « vivre-ensemble » de l'idéal-type républicain.

⁵ Cf. L'étude réalisée par ACADIE pour la DIV (Mission Prospective et Stratégie), « Etude prospective exploratoire sur les futurs territoires de la politiques de la ville », 2009 (http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/Note_de_synthese_DIV_ACADIE_2_cle74dcd8.pdf)

⁶ *Ibid*

3. Les discriminations territoriales : un levier pour mieux agir

?

a. L'exception française

La promotion de la discrimination territoriale peut être inversement proportionnelle à une tentation d'euphémisation des discriminations fondées sur la couleur de la peau, le patronyme ou la religion dans la société française.

L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne souligne dans nombre de ses publications⁷ la particularité de la France au regard de son approche très universaliste, qui continue de minimiser, méconnaître ou masquer les différences significatives dans la réalité sociale. Et l'Agence de souligner : « *La discrimination multiple reste une réalité qui n'est pas suffisamment reflétée dans le cadre juridique de l'UE et de ses États membres, ni dans l'approche des tribunaux et des organismes de promotion de l'égalité. L'amélioration de la compréhension des discriminations multiples et leur intégration dans la procédure juridique est un défi à relever pour les années à venir.* »

Quoi qu'il en soit, rappelons également que faire la preuve en droit de discriminations (collectives ou individuelles, directes ou indirectes) liées au territoire, repose la difficile question de la définition du terme de territoire (comment le définir, où en tracer les frontières etc.). Il semble bien qu'au regard du droit français, et plus particulièrement pour les situations individuelles, c'est le lieu de résidence ou de vie, qui est opératoire et pourrait être intégré à la liste des critères de discriminations prohibés.

b. Entre discriminations positives et négatives, discriminations directes et indirectes : la notion de « discrimination territoriale ».

Dans le champ des discriminations comme dans d'autres, le choix des mots est significatif et la multiplication de ceux-ci peut servir de marqueur utile. Ici, la construction d'une nouvelle catégorie, la « discrimination territoriale », a comme premier mérite de revenir sur des évidences qui n'en sont pas.

Ainsi, si l'on admet que la discrimination concerne des individus et non des lieux, il faut alors se demander quelle est la part qui incombe au territoire dans les discriminations qu'ils subissent. Le territoire peut jouer négativement s'il sert de justification pour refuser l'accès à un bien, par exemple l'emploi, au motif que des gens habitent un quartier ou une ville mal réputés. Les résultats des études sont nuancés à cet égard, l'adresse semblant constituer un facteur résiduel par rapport à d'autres (origine sociale, origine ethnique ou encore niveau de formation). La table ronde n°1 a vocation à préciser ces questions, dans la continuité des travaux des intervenants ?

⁷ http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/research_en.htm

Table ronde 1 : La discrimination territoriale : quelles réalités et quels enjeux pour les territoires ?

David ALCAUD

Nous accueillons Marie-Cécile NAVES et Noémie HOUARD du Centre d'analyse stratégique, Mariette SAGOT de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme ainsi que Thomas KIRSZBAUM, sociologue et chercheur associé à l'ENS Cachan.

La première question que je souhaite poser est la suivante : comment comprenez-vous le renouvellement de la question du traitement de la discrimination par l'action publique ?

Noémie HOUARD

Politiste, chargée de mission au Centre d'analyse stratégique

J'interviens plus particulièrement en tant que co-auteur de la note portant sur la prise en compte du critère ethnique et culturel dans l'action publique rédigée avec Marie-Cécile NAVES et publiée en avril. Nous interrogeons la façon de désigner la cible de l'action publique dans une perspective internationale. Je m'intéresse tout particulièrement aux questions liées à la diversité, à la politique de la ville et au logement.

En guise d'introduction, je souhaite effectuer un prisme sur la politique de la ville. La question consiste à savoir s'il convient de faire prévaloir les critères socio-économiques voire territoriaux ou s'il importe d'aller vers une prise en compte plus importante de critères particularistes ou ethniques.

Dans la politique de la ville, il est courant de voir une forme de discrimination positive territoriale qui viserait à donner plus aux territoires qui ont moins et donc de manière indirecte aux populations qui y résident. C'est donc bien le territoire qui prévaut mais il s'agit d'une prise en compte dissimulée de critères ethniques en raison de la surreprésentation de populations immigrées.

Si l'objectif de la politique de la ville consiste à donner plus aux territoires qui ont moins, nous pouvons nous demander ce qu'il en est en pratique. Nous disposons d'un certain nombre d'outils d'évaluation, et notamment des rapports publiés par l'ANRU. Ceux-ci montrent notamment que les territoires prioritaires subissent un taux de chômage plus élevé qu'ailleurs, surtout pour les jeunes hommes et que la proportion de personnes vivant sous le seuil de pauvreté y est plus élevée qu'ailleurs.

Par ailleurs, le fait d'habiter dans ce type de quartier serait discriminatoire face à l'emploi. La HALDE a donc réfléchi à l'introduction du critère de l'adresse parmi les critères prohibés. Ces divers constats interrogent 30 années de politique de la ville et plus particulièrement la façon de désigner la cible de l'action publique.

Si l'objectif consiste à réduire les inégalités de traitement, il convient de se demander s'il ne faut pas prendre en compte des critères ethniques dans une logique de discrimination positive plutôt que de cibler des résidents de territoires prioritaires en fonction de critères socio-économiques.

Cette question se pose en termes d'action publique et d'outils de mesure. Dans le contexte hexagonal très attaché au principe égalitaire républicain, cette problématique

fait l'objet de vives controverses. En effet, la France préfère le traitement de la question sociale plutôt que la prise en compte de critères particularistes.

Dans les pays Anglo-Saxon, des critères ethniques et culturels sont pris en considération dans l'action publique. Des politiques de discrimination positive sont déjà déployées dans l'accès à l'emploi ou à l'enseignement supérieur. Nous pouvons citer l'*affirmative action* américaine ou des outils de monitoring implémentés aux Etats-Unis, au Canada ou aux Pays-Bas. Au final, ces dispositifs mis en œuvre à l'étranger méritent notre attention. En effet, la politique de la ville peine à rectifier les écarts entre les quartiers et leur environnement.

David ALCAUD

S'agit-il d'un signal fort que vous envoyez au gouvernement de manière à ce que cette question soit traduite de manière concrète ?

Marie-Cécile NAVES

Cette question est complexe. Je souhaite aborder la question de la discrimination positive qui constitue une mauvaise traduction de l'expression anglaise *affirmative action*. J'ajoute que l'expression discrimination positive tend de plus en plus, dans la recherche en sciences sociales, à être remplacée par celle d'action affirmative.

Je me suis intéressée à un certain nombre de dispositifs étrangers d'*affirmative action*, notamment liés à l'enseignement supérieur aux Etats-Unis. Ces dispositifs mis en place dans les années 1970-1980 se fondaient à l'origine sur le critère racial. Dans ce pays, il est parfois nécessaire de faire référence à son origine ethnique afin d'obtenir des papiers d'identité ou d'accéder aux assurances. Les Etats-Unis étant une démocratie, le critère racial est basé sur l'auto-déclaration des individus. Le critère racial faisait partie des critères d'entrée dans les établissements d'enseignement supérieur dans les années 1980. Il a ensuite été déclaré anticonstitutionnel suite à des plaintes de personnes appartenant à des catégories raciales moins favorisées. Dans les années 1980, le fait d'être noir constituait un critère qui facilitait l'accès à certaines universités. Cette situation n'a pas entraîné la disparition des politiques d'*affirmative action* fondées sur l'origine. Celles-ci ont été officiellement fondées sur la race.

L'évaluation de ces politiques d'*affirmative action* a été menée aux Etats-Unis. Il est apparu que les afro-américains, noirs ou métisses formaient une catégorie plus importante de la classe moyenne à partir des années 1990. Ces politiques d'accès à l'université ont permis à une classe moyenne noire d'émerger.

En France, la discrimination positive existe dans l'enseignement mais n'est pas fondée sur des critères raciaux. Elle est en effet basée sur des critères socio-économiques et territoriaux. J'avance l'exemple des ZEP. Ce dispositif a été élargi dans les années 2000, dans le cadre de concours spécifiques aux Grandes Ecoles (IEP par exemple). Les élèves de ZEP ont la possibilité de passer un concours spécifique.

Un autre exemple renvoie aux internats d'excellence, créés il y a deux années, et très présents dans les banlieues dites difficiles. Ces internats sont majoritairement composés de personnes non blanches.

En conclusion, la discrimination positive existe en France, notamment dans l'enseignement supérieur mais n'est pas basée sur des critères officiellement raciaux ou ethniques mais sur des critères officiellement sociaux-économiques et territoriaux. Nous pouvons nous demander pourquoi ces dispositifs ne pourraient pas prendre en

compte de manière officielle le critère racial ou ethnique. Si le discours français est universaliste, les pratiques ne le sont pas vraiment. Cette situation constitue un problème.

David ALCAUD

Thomas KIRSZBAUM, je vous propose de réagir à propos de la conclusion de Marie-Cécile NAVES.

Thomas KIRSZBAUM

Je ne suis pas certain que la race des personnes soit systématiquement demandée aux Etats-Unis. Cette question est néanmoins posée au moment du recensement de la population à des fins de lutte contre les discriminations.

Avant de vous proposer mon analyse sur la question des discriminations territoriales, je souhaite régir à propos de votre conclusion indiquant qu'il faudrait officialiser les critères ethniques et raciaux afin de conforter les expérimentations menées à travers les partenariats ZEP-Sciences Po par exemple. Je n'approuve pas forcément cette proposition. Dans le cas des Etats-Unis, Daniel SABBAGH a montré l'existence de stratégies puissantes, depuis la fin des années 1970, visant à de masquer le critère racial en tant que tel. La Cour Suprême a alors commencé à parler de « diversité » afin d'éviter d'aborder frontalement la question raciale qui soulève un certain nombre de problèmes d'ordre constitutionnel.

Ces stratégies consistent à substituer une variable à une autre pour éviter également la stigmatisation des bénéficiaires de la discrimination positive. Je ne vois pas ce qu'apporterait l'officialisation d'un critère ethnique ou racial dans ces traitements préférentiels. En revanche, le fait d'officialiser les catégorisations ethniques et raciales en tant qu'instrument permettant d'améliorer la connaissance sur les phénomènes à l'œuvre me semble davantage pertinent.

Marie-Cécile NAVES

Une des critiques formulées à juste titre vis-à-vis des politiques de discrimination positive dans l'enseignement est qu'elles se sont adressées à une élite. L'idée de ces politiques vise pourtant à diversifier l'élite de la nation.

J'ajoute que le fait de prendre en compte les critères ethniques ou raciaux en tant qu'outils de mesure est important. Bien sur, il convient de voir comment utiliser un tel outil. Sur ce point, la polémique est importante en France.

Je mentionne également l'enquête « trajectoires et origines » dont les résultats sont actuellement diffusés par l'INED. Cette enquête a été réalisée auprès de populations d'origine immigrée et descendante à propos de leur lieu de résidence notamment. Les deuxièmes et troisièmes générations souffrent moins de discrimination territoriale que leurs parents. Il semblerait pertinent de compléter les critères sociaux et territoriaux par d'autres types de critères afin d'obtenir une meilleure compréhension de la société française et son évolution.

David ALCAUD

Concernant l'initiative liée à Sciences Po évoquée précédemment, l'enjeu consiste à savoir s'il convient de sélectionner certains ou s'il importe de travailler pour une majorité. J'invite désormais Mariette SAGOT à s'exprimer.

Mariette SAGOT

Démographe, Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France

Mon propos sera focalisé sur la région Ile-de-France. J'évoquerai l'enquête « trajectoires et origines » afin de montrer qu'il existe un effet quartier au-delà des effets d'origine ou de sexe. J'ambitionne également d'aborder le lien entre les inégalités territoriales et la question des discriminations territoriales.

D'emblée je signale que le fait d'habiter dans un quartier défavorisé produit des discriminations territoriales. L'enquête « trajectoires et origines » montre que le territoire est un facteur discriminatoire pour les résidents.

Par ailleurs, la dégradation de la situation des espaces en Ile-de-France est le résultat pour partie de discriminations indirectes. Une discrimination indirecte constitue une « *disposition, un critère ou une pratique neutre en apparence mais susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour les personnes concernées* ».

Le fait qu'il y ait un creusement des inégalités territoriales et une plus grande stigmatisation des quartiers défavorisés accroît le fait que les personnes seront discriminées parce qu'elles y résident et pèsera sur leurs trajectoires d'éducation et d'insertion sur le marché du travail.

Par ailleurs, il convient de connaître les facteurs qui influent sur les inégalités sociales et territoriales. Cela peut passer par des approches systématiques qui soulèvent de nombreux facteurs. Parmi ces facteurs, il importe de comprendre ce qui relève des processus de discriminations territoriales indirectes. Un certain nombre de chercheurs ont par exemple évoqué la mise à l'écart, par les classes moyennes, de certains quartiers tandis que d'autres ont montré que les populations les plus riches se partageaient les meilleurs territoires.

Peut-être est-il possible d'envisager d'autres facteurs. J'avance le cas des procédures d'attribution de logement social. Cette problématique peut éventuellement faire émerger des aspects relevant de discriminations indirectes. Par exemple, certaines communes ont un comportement malthusien en termes de construction de logement social. Peut-être est-il possible de considérer qu'elles participent au phénomène de discrimination territoriale.

Je vous propose d'aborder le creusement des inégalités territoriales en Ile-de-France. Certains territoires qui s'appauvrissent comprennent une concentration de populations immigrées. La stigmatisation est d'autant plus forte sur ces territoires car la pauvreté revêt les couleurs de la diversité.

S'agissant de la problématique des revenus médians, vous pouvez observer sur les cartes projetées, les secteurs dont le revenu médian est inférieur à la moyenne régionale. Cette situation concerne la banlieue Nord avec la Seine-Saint-Denis, le nord des Hauts-de-Seine ou encore une partie du Val d'Oise.

Entre 2000 et 2008, nous observons qu'en banlieue nord, les revenus étaient plus faibles et les écarts se sont creusés par rapport à la moyenne régionale. La situation est opposée s'agissant de l'Ouest parisien. En outre, la situation s'est améliorée en Seine-et-Marne. J'ajoute que les concentrations de populations immigrées les plus fortes se situent dans les territoires les plus modestes et se sont accentuées.

Par ailleurs, j'ai effectué un travail de classement des communes par décile de revenu et j'ai observé la manière dont avait évolué la part des immigrés et des enfants appartenant à des familles immigrées entre 2000 et 2008. Nous nous apercevons que la part des immigrés s'est accrue dans les territoires les plus pauvres, de même que la part des enfants de moins de 20 ans appartenant à des familles immigrées. Par exemple, un quart des enfants de Clichy-sous-Bois ont des parents d'origine française. Dans des communes comme Aubervilliers ou La Courneuve, un tiers des enfants sont originaires de familles dont la personne de référence est française de naissance.

J'ajoute que cette concentration ne constitue pas une stratégie de regroupement des populations immigrées. L'augmentation de la concentration des immigrés doit s'analyser à travers un effet de composition. Le taux de ségrégation des personnes immigrées d'Afrique Subsaharienne a diminué depuis les années 1980. Il est donc impossible de parler de stratégie de regroupement, à l'exception peut-être des Zairois. Le fait qu'il y ait de plus en plus d'immigrés dans les territoires les plus pauvres et notamment des personnes d'origine africaine est lié à des phénomènes de discrimination territoriale.

J'aborde désormais l'enquête « trajectoires et origines », réalisée en 2008. Celle-ci a permis d'interroger 22 000 personnes, dont 7 200 en Ile-de-France. Ainsi, 18 % des franciliens âgés de 18 à 50 ans déclarent avoir été victimes de discriminations au cours des cinq dernières années. Les personnes immigrées ou descendants d'immigrés se sont déclarées le plus souvent discriminées. Le groupe majoritaire, c'est-à-dire les franciliens non immigrés et non descendants, déclarent avoir fait l'objet d'une discrimination une fois sur dix.

Le motif de discrimination le plus souvent cité renvoie à l'origine et à la couleur de peau. Les autres motifs sont le sexe, l'âge, le quartier (10 %) et l'habillement. Les personnes citant le plus souvent le quartier comme motif de discrimination sont surtout des enfants d'immigrés.

Un certain nombre de méthodes permettent d'isoler l'effet quartier. Grâce à l'application de telles méthodes, il est possible d'observer que les habitants de ZUS avancent le motif du quartier presque deux fois plus souvent que les personnes résidant hors ZUS. En outre, les descendants de parents immigrés déclarent quatre fois plus que les personnes du groupe majoritaire, les jeunes davantage que les autres et hommes trois fois plus que les femmes.

Enfin, il convient de se demander s'il existe un plus grand risque à indiquer que l'on est discriminé lorsqu'on habite en ZUS. Les résultats des analyses ne laissent pas apparaître d'effet tranché, ni en France, ni en Ile-de-France. En Ile-de-France, l'effet est seulement légèrement significatif.

David ALCAUD

Nous pouvons nous demander si le fait de se déclarer discriminé dans l'espace public prend une dimension nouvelle qui peut impacter favorablement ou défavorablement l'action publique de demain. Il importe de savoir si cette déclaration constitue un avantage comparatif.

Thomas KIRSZBAUM, je souhaite vous interroger à propos de deux enjeux. Est-il pertinent de distinguer la discrimination qui s'exerce sur les individus de la discrimination qui s'exerce sur les territoires ?

Thomas KIRSZBAUM

Sociologue, chercheur associé à l'Institut de Sciences sociales du politique (ENS Cachan)

Je suis sceptique concernant la notion de discrimination territoriale. Il me semble que l'engouement observé en France autour de cette notion est proportionnel au déni des discriminations ethno-raciales, déni fortement ancré dans la culture française, au moins jusqu'à la fin des années 1990. Je rappelle que la Grande-Bretagne a créé une « *Commission for Racial Equality* » dès 1976. On ne parle d'ailleurs pas de discrimination ethno-raciale en France, mais de discrimination fondée sur les « origines », ce qui traduit une volonté d'euphémisation. La HALDE a par ailleurs engagé une réflexion portant sur les discriminations « sociales ». Cela participe là aussi d'une dilution manifeste du noyau dur des discriminations ethno-raciales.

De la même façon, il me semble que la promotion de la discrimination territoriale peut être considérée comme une tentative d'euphémisation du fait massif que représentent les discriminations fondées sur la couleur de la peau, le patronyme ou la religion dans la société française. Je remarque qu'aucun pays au monde n'a reconnu le critère territorial des discriminations. La France risque de renforcer sa singularité si elle s'engageait dans cette voie.

Pour la clarté de l'analyse, il convient de distinguer une discrimination territoriale négative d'une discrimination territoriale positive. Dans l'immédiat, je m'en tiendrai à la dimension négative d'une éventuelle discrimination territoriale, en rappelant cette évidence : le territoire n'est rien d'autre que les personnes qui le composent. En conséquence, la discrimination ne peut viser que des individus et non des lieux. Sauf à considérer que maltraiter le milieu naturel est une discrimination, mais alors discriminer ne veut plus rien dire.

Si donc on se place du point de vue des individus, on peut néanmoins se demander quelle est la part qui revient au territoire dans les discriminations qu'ils subissent. Le territoire peut jouer négativement s'il sert de justification pour refuser l'accès à un bien, par exemple l'emploi, au motif que des gens habitent un quartier ou une ville mal réputés. Toutefois, les preuves empiriques de cet « effet d'adresse » me semblent fragiles. Depuis deux ou trois ans, des économistes ont réalisé quelques études sur cette question. Elles montrent que l'adresse constitue un facteur résiduel une fois que les autres variables liées aux caractéristiques des individus ont été contrôlées (origine sociale, origine ethnique ou encore niveau de formation). La « pénalité ethnique » joue de manière beaucoup plus forte que la « pénalité résidentielle » quant il s'agit d'accéder à l'emploi. Nous savons par exemple que le taux de chômage des populations immigrées en ZUS et hors ZUS est à peu près équivalent.

Pour l'employeur, on peut aussi faire l'hypothèse que le lieu de résidence joue en tant que discrimination « probabiliste » ou « statistique », c'est à dire que l'adresse apporte une information sur le candidat, notamment sur l'origine ethnique probable du candidat. En conséquence, il apparaît difficile de distinguer ce qui relève de l'adresse et de l'origine.

Le second effet possible du territoire, déjà plus étayé, concerne ce qui se passe en amont de l'accès à l'emploi. En quoi le territoire détermine-t-il le destin social des

individus avant une éventuelle pénalité liée à l'adresse ? Des études montrent que le fait d'avoir grandi dans un quartier de la politique de la ville pèse négativement sur les chances de promotion des individus. Pour certains auteurs, le principal phénomène à l'œuvre résulterait d'un « effet de voisinage » ou « effet de concentration ». Dans cette optique, une concentration de ménages défavorisés dans un quartier produirait un handicap additionnel qui pèse sur la trajectoire des individus.

Je relève néanmoins une limite méthodologique de ces travaux qui ne tiennent pratiquement jamais compte de l'environnement institutionnel des individus. Par exemple, très rares sont les études qui prennent en considération la qualité du service public de l'enseignement délivré aux enfants. Or, la qualité du service public peut être bien plus déterminante sur le destin scolaire des enfants que le fait d'avoir pour voisins des personnes ayant telles caractéristiques sociales ou ethniques. Les implications politiques de ce type de diagnostic sont décisives : dans un cas, on préconisera davantage de mixité sociale, et dans l'autre davantage d'équité dans l'allocation des ressources publiques. On peut certainement parler de discrimination indirecte ou institutionnelle à ce propos. Mais il s'agit bien d'une discrimination qui pénalise des individus, dont la caractéristique commune est de vivre sur un même territoire, et non le territoire en tant que tel.

Questions

Françoise BELET, Conseil Général d'Ile-de-France

Le fait de cantonner la discrimination territoriale aux origines ne constitue t-il pas une position réductrice ? Ensuite, je me demande s'il ne serait pas possible d'aller plus loin en effectuant une analyse plus sexuée.

Géraldine RUTALI, ville de Bondy

Concernant l'inégalité des chances, vous avez mis en avant le fait que le service public ne serait peut être pas de bonne qualité sur certains territoires. En effet, certains enseignants sont très engagés dans les ZUP. Cette position me dérange.

Alain DANOS

La question de la destruction des collectifs qui amène à se faire reconnaître comme victime me renvoie à la question de l'histoire commune qui n'est plus partagée. Cette problématique m'avait amené à conduire un travail avec Manuel VALLS sur les enjeux de mémoire à Argenteuil. Celui-ci s'intitulait « mémoire immigrée, mémoire ouvrière, mémoire de la ville ». Dans ce cadre, nous avons mené un travail sur les mots et renvoyant à la disparition de la catégorie ouvrière du champ de l'analyse. La Loi Peyrefitte a employé le terme de délinquant afin de qualifier les personnes résidant dans les quartiers ouvriers ayant connu les premiers chocs de la crise sociale. Les questions posées sur la pertinence des indicateurs et l'évaluation se rapportent à la problématique du sens qui a été développée dans l'introduction à cette journée. Celle-ci devrait être abordée et liée à l'abstention et à la demande d'autorité dans les quartiers populaires.

David ALCAUD

Je propose que nous répondions à la première question.

Marie-Cécile NAVES

Lorsque des enquêtes sur la discrimination sont réalisées, nous savons que les femmes sont moins enclines que les hommes à affirmer qu'elles sont discriminées. Les femmes intériorisent plus facilement leur infériorité.

Par ailleurs, la discrimination territoriale, en tant que phénomène structurel ou discrimination indirecte résultant des effets pervers de certaines politiques, touche également des territoires ruraux. Je pense à l'accès à l'emploi ou à l'enseignement supérieur de qualité. Par exemple, je relève l'absence de classes préparatoires Sciences Po.

Mariette SAGOT

L'enquête « trajectoires et origines » prend en compte tous les facteurs liés aux discriminations comme la religion, la santé, le handicap ou l'orientation sexuelle. Néanmoins, la moitié des personnes qui se déclarent discriminées citent avant tout la notion d'origine. Un tiers cite la couleur de peau. Le sexe qui arrive en troisième position est d'abord mentionné par la population majoritaire. La discrimination sexuelle est quant à elle moins évoquée par les minorités.

Marie-Cécile NAVES

Une des critiques faites à la politique de la ville est d'avoir été axée en direction des garçons. Je pense par exemple aux loisirs et au sport.

David ALCAUD

Je précise qu'il y avait notamment un enjeu de sécurité derrière ces questions de politique de la ville.

Noémie HOUARD

Concernant la nécessité d'avoir une approche intégrée des questions de discrimination, je mentionne les effets de dilution pouvant être observés dans les initiatives de promotion de la diversité dans le monde professionnel. Ceux-ci sont liés au fait de prendre en compte divers critères (origine, handicap, genre) et peuvent engendrer des effets pervers par rapport au critère de l'origine.

Thomas KIRSZBAUM

J'ai omis de citer la question du genre parmi les facteurs discriminants. Concernant l'offre de services publics dans les quartiers, de nombreux travaux ont été menés. Ils montrent que nous nous situons davantage face à une discrimination territoriale négative. S'agissant des ZEP, les jeunes enseignants qui y sont affectés coûtent moins chers à l'Education Nationale. De plus, il conviendrait d'observer les taux d'absentéisme des enseignements, par exemple en Seine-Saint-Denis.

Je souhaite maintenant aborder la notion de discrimination positive territoriale. D'emblée, il me semble abusif de parler de discrimination positive territoriale. Tout d'abord, son existence n'est pas confirmée par les données factuelles. Qu'il s'agisse des mécanismes de péréquation ou de la mobilisation des crédits de droit commun,

toutes les études vont dans le sens d'une pénalisation des territoires déjà les moins favorisés. Et dans l'imputation des responsabilités, l'Etat n'est pas seul en cause, car quasiment aucun secteur de l'action publique ne dépend que de lui.

Par ailleurs, il est souvent suggéré que la France aurait fait le choix d'instituer une forme d'*affirmative action* territoriale afin d'éviter d'avoir recours à des critères ethno-raciaux, c'est-à-dire d'accorder des traitements préférentiels à des individus en fonction de leur appartenance ethnique ou raciale.

Cette lecture me semble également abusive si nous comparons les effets sociaux de notre politique de la ville aux effets sociaux de l'*affirmative action* aux Etats-Unis. Dans ce dernier cas, l'*affirmative action* a notamment contribué à la constitution d'une classe moyenne noire puissante. Dans le cas français, les effets de la discrimination positive liée au territoire sont bien moins substantiels. Le fait de mettre en place des actions comme un partenariat entre les ZEP et Sciences Po permet d'extraire des individus méritants de leur milieu de vie, mais ne permet pas d'aider les autres à s'en sortir.

En outre, on peut se demander si les habitants des quartiers sont les véritables bénéficiaires de la politique de la ville. Les premiers bénéficiaires de cette discrimination territoriale sont les entreprises à travers les Zones franches urbaines, puis les fonctionnaires à travers les primes accordées quand ils exercent des missions dans des zones sensibles. Ce sont aussi les futurs habitants que l'on espère attirer avec les opérations de rénovation urbaine qui ont été pensées, au moins au départ, pour rétablir la mixité sociale.

Enfin, on peut rappeler que cette logique de discrimination positive territoriale crée un certain nombre d'effets pervers. Elle entraîne des « effets de frontières » entre ceux qui peuvent en bénéficier et les autres qui vivent de l'autre côté de la rue. Un problème de l'échelle se trouve aussi posé : la promotion des individus ne peut reposer uniquement sur la fréquentation des équipements de proximité, mais doit passer par l'accès aux ressources de la ville au sens large. Enfin, et c'est peut-être le plus problématique, nous sommes face à une logique purement compensatoire qui n'envisage les quartiers que sous l'angle de leur déficit et non sous l'angle du potentiel d'engagement civique des habitants.

Vouloir aller encore plus dans la logique de discrimination positive territoriale éloigne toujours plus de la logique d'*empowerment*. On en parle de plus en plus en France, car on commence à voir que la compensation des handicaps n'a rien d'automatique. On sent qu'il y a besoin que les habitants se constituent en acteur collectif, à la fois pour satisfaire des besoins de reconnaissance, et pour interpeller les institutions et peser sur des mécanismes d'allocation des ressources publiques qui leur sont structurellement défavorables.

David ALCAUD

La table ronde a pointé l'importance des des représentations. Un des enjeux majeurs se rapporte à la manière dont nous allons constituer un socle commun de connaissances et de représentations de soi et des autres, socle constitutif de notre culture politique républicaine. En ce sens, la question des discriminations territoriales interroge non seulement les manières de voir mais aussi les manières de faire en matière de politiques publiques territoriales..

Table ronde 2 : La discrimination territoriale : quelle reconnaissance ?

Thomas KIRSZBAUM

La municipalité de La Courneuve a engagé une démarche pionnière en portant plainte devant la HALDE en 2009 pour faire reconnaître la discrimination territoriale dont elle s'estimait victime. D'autres collectivités ont suivi le mouvement à l'instar de la ville de Grigny, ou de parents d'élèves d'Epinaux-sur-Seine. Ces démarches qui ont surpris soulèvent des problèmes juridiques complexes.

Nous pourrions nous demander si c'est le territoire qui est le sujet juridique de la discrimination ou si les individus sont discriminés en raison de leur lieu de résidence. Dans le premier cas, il convient de préciser les frontières, les échelles, de définir les victimes et les coupables. Dans le second cas, il importe de faire la part entre ce qui relève de l'effet propre du territoire d'autres facteurs comme le genre ou l'origine ethnique.

Je demande donc à Gilles POUX d'exposer les motivations de sa démarche devant la HALDE, d'exprimer ses attentes et de nous expliquer s'il s'agit d'une action symbolique ou s'il escompte une réparation à caractère juridique.

Gilles POUX

Cette plainte est la résultante de dizaines d'années d'engagement de la municipalité de La Courneuve pour tenter de porter l'accès aux droits pour tous. Cette volonté se heurte toutefois à des logiques nationales qui ne permettaient jamais d'inverser la tendance pour la population qui avait sans cesse le sentiment d'être rejetée. Des territoires comme le notre sont devenus dans l'imagerie populaire le stigmate de l'ensemble des dysfonctionnements de la société française. En conséquence, les personnes résidant sur notre territoire devaient porter ce fardeau en permanence et au-delà de leur origine ethnique. Trente années de politique de la ville n'ont pas permis de modifier ces réalités.

Face à cette situation, nous nous sommes dit que nous ne pouvions plus être dans une démarche consistant à sans cesse réclamer. J'ajoute que les territoires discriminés par les politiques publiques sont mis en concurrence.

J'avance un exemple lié à la discrimination territoriale. En prenant le périphérique, nous passons sous des tunnels à l'Ouest tandis que nous passons sous les fenêtres des personnes à l'Est. Cette question n'est pas le fruit du hasard. Les territoires qui accueillent les couches populaires sont moins bien considérés par la puissance publique. Les politiques publiques sont inégalitaires en matière d'aménagement du territoire. Par exemple, je relève un conseiller pour 250 chômeurs au Pôle Emploi de La Courneuve. A Paris, le chiffre s'élève à 120. J'ajoute que le nombre de policiers par habitant s'établit respectivement à 120 et à 400 pour Paris et La Courneuve. L'Etat n'assure pas la sécurité des citoyens de la même façon. Cette situation étant insupportable, nous avons donc décidé de porter plainte afin de soulever un débat de société.

Par ailleurs, nous avons réalisé un sondage sur les valeurs de la république avec le CSA. Ainsi, 44 % des personnes estiment que la première valeur est l'égalité et 48 % d'entre elles considèrent que cette valeur n'est pas respectée sur le territoire national.

J'ajoute que les dépenses d'éducation de l'Education Nationale sont moins importantes à La Courneuve qu'à Neuilly-sur-Seine. Il convenait donc de réinterroger le contrat social qui fonde la République Française afin que celle-ci s'interroge à propos d'elle-même.

Après 30 années de politique de la ville, nous sommes uniquement dans une démarche consistant à donner des subsides et à demander aux maires de gérer les situations difficiles afin qu'elles ne perturbent pas le fonctionnement de la société. Enfin, je me félicite que la HALDE ait accepté de recevoir la plainte et qu'elle ait émis des recommandations importantes.

Thomas KIRSZBAUM

Vous évoquez avec passion la façon votre territoire est injustement traité par les politiques de droit commun. Toutefois, je ne saisis pas bien l'intérêt de qualifier ce traitement inégalitaire par le concept de discrimination. S'agit-il seulement de faire débattre la société ou escomptez-vous d'autres types de bénéfices ? Ensuite, vous affirmez que les choses ne se passent pas par hasard. Imputez-vous cette situation de discrimination territoriale à un acteur particulier ?

Gilles POUX

Nous avons choisi le terme de discrimination car je suis convaincu que la situation émane de la volonté des pouvoirs publics depuis les années 1950. S'agissant de la construction des 4 000 à La Courneuve, je rappelle que la ville de Paris était propriétaire des terrains. La construction s'est effectuée rapidement et a été peu onéreuse. Des nouveaux modes de construction ont été expérimentés, sans être validés.

Cette plainte pour discrimination s'explique par le fait que nous sommes face à des volontés politiques qui estiment qu'il n'est pas prioritaire de dépenser de l'argent pour un certain type de population.

Thomas KIRSZBAUM

A votre sens, l'Etat est responsable. Toutefois, les politiques publiques sont aujourd'hui mises en œuvre par de nombreux acteurs comme la Région ou le Département. Selon vous, la responsabilité n'incombe-elle qu'à l'Etat ?

Gilles POUX

En effet. Le fait que 5 % des villes accueillent 55 % des logements sociaux et que 95 % des villes accueillent 45 % des logements sociaux constitue notamment le choix de décisions politiques et de mode de financement du logement social.

La loi SRU qui oblige à construire de 20 % de logement sociaux n'est toujours pas appliquée. Les maires hors la loi ne sont pas inquiétés. Le Législateur et l'Etat doit créer les conditions afin d'inverser ces logiques.

Thomas KIRSZBAUM

J'invite Jean-Luc RAGEUL à s'exprimer afin d'exposer la position du Défenseur des Droits.

Jean-Luc RAGEUL **Délégué Régional du Défenseur des Droits**

Le Défenseur des Droits qui commence à vivre regroupera quatre missions qui étaient menées auparavant par quatre institutions différentes. Les missions sont les suivantes :

- mission médiation avec les services publics ;
- mission défense des droits de l'enfant ;
- mission déontologie de la sécurité ;
- missions de la HALDE.

Cette table ronde n'aurait pas été possible il y a une dizaine d'années car la question des discriminations était traitée de manière différente. L'évolution du corpus juridique du droit de la discrimination est intervenue dans les années 2000.

De plus, la HALDE avait été créée sous initiative européenne le 30 décembre 2004. Cette jeune institution a travaillé sur la lutte contre les discriminations et sur la promotion de l'égalité. J'ajoute que la plupart des réclamations de la HALDE sont portées par des individus. Toutefois, quelques associations ont soulevé des débats.

En outre, un travail portant sur les discriminations ne peut faire l'économie d'une réflexion sur les représentations dont le poids est important. Il importe donc de faire abstraction des préjugés lorsque nous nous trouvons en position de responsabilité. Il apparaît également que les discriminations sont le résultat de phénomènes systémiques.

Dans les mesures de promotion de l'égalité, nous travaillons avec les acteurs du territoire, les collectivités locales (communes, Départements, Régions) afin d'œuvrer sur la gestion RH ou sur le service public rendu par les collectivités locales.

Lorsque la question de La Courneuve s'est posée, celle-ci était novatrice. La HALDE était en effet saisie sur un critère qui n'existait pas. Le Président de l'époque, Louis SCHWEITZER, avait alors décidé de s'en saisir.

La première délibération datant du 22 février 2010 et résultant de notre réflexion sur la démarche initiée par la commune de La Courneuve portait sur « *les inégalités de traitement auxquels les habitants de La Courneuve seraient exposés du seul fait de leur appartenance à ce territoire sur le constat d'une ségrégation socio-économique et scolaire, urbaine et résidentielle voire culturelle résultant du défaut de l'intervention publique, passé ou présent sur la commune* ».

La HALDE proposait de poursuivre son analyse sur plusieurs plans : une réflexion sur les indicateurs, une expertise méthodologique sur la conduite de tests portant sur la situation de l'accès à l'emploi et une expertise juridique conduisant à l'intégration ou pas dans une partie des textes nationaux de la référence à l'adresse comme critère

discriminatoire. Jeannette BOUGRAB a demandé au Conseil Consultatif de la HALDE d'approfondir cette réflexion sur un nouveau critère. J'ai alors participé aux travaux du groupe de travail. Des auditions ont été réalisées et le problème devenait plus complexe au fur et à mesure du déroulement de celles-ci. Une nouvelle délibération a ensuite été émise le 18 avril 2011.

Au sein du groupe de travail, une interrogation a porté sur le fait d'avoir un nouveau critère. Le groupe a décidé de déterminer un critère portant sur la discrimination territoriale. Il convenait de savoir si ce critère devait être inscrit dans tous les textes. Le groupe de travail a rejeté l'idée d'intégrer ce critère au pénal. Concernant la voix du civil, l'aménagement de la charge de la preuve constitue un point important apporté par la loi du 16 novembre 2011.

Une autre question posée renvoie au territoire. Il s'agissait de se demander si tel territoire est discriminant. La discrimination territoriale au sens du territoire a été rapidement abandonnée pour partir de l'adresse et du lieu de résidence de la personne qui pense être victime de discrimination.

Les auditions que nous avons menées nous ont permis de constater que les personnes étaient victimes de discriminations multicritères : origine, patronyme ou encore sexe. Ainsi, des éléments multiples doivent être pris en considération. Nous avons néanmoins décidé de conserver le critère de résidence et demandé son inscription dans le Code du travail.

Par ailleurs, un autre débat a porté sur l'éventuelle intégration du critère de l'origine sociale. Le groupe a considéré que celui-ci était très large et qu'il existait déjà dans la Charte des Droits Fondamentaux. Ce critère fera l'objet d'un autre travail avec le Défenseur des Droits.

Enfin, Louis SCHWEITZER avait indiqué à la mairie de La Courneuve lorsqu'il était intervenu qu'il convenait de travailler sur le lien social et le vivre ensemble. Ces aspects ne constituent pas une question d'ordre juridique mais plutôt politique.

Thomas KIRSZBAUM

L'analyse proposée par Gilles POUX était très systémique : c'est bien l'ensemble des politiques publiques qui contribue à la situation défavorable de sa ville. Mais à vous entendre parler, cela va se terminer par l'inscription, dans le Code du travail, d'un critère de résidence. N'observe-t-on par un effet d'entonnoir entre la démarche ambitieuse proposée par Gilles POUX et l'aboutissement vers quelque chose qui risque de ne pas totalement satisfaire sa demande ?

Gilles POUX

Je souhaitais que la HALDE apporte de la véracité à ce qu'un élu local peut affirmer de façon permanente aux préfets et aux institutions avec lesquelles il est amené à travailler. Il convient que cette problématique conduise à un débat de société et à des mesures ponctuelles de nature juridique que la HALDE peut contribuer à impulser. En outre, je n'ai jamais pensé que la HALDE pouvait régler toutes ces questions par sa seule intervention.

J'avance l'exemple du métro du Grand Paris. Lorsque les premiers plans ont été publiés, le métro passait sous La Courneuve pendant cinq kilomètres. Il s'agissait du tronçon le plus important sans gare. En effet, les espaces sans gare sont généralement distants de 800 mètres, voire de 1,2 kilomètre. Le fait d'avoir créé les

conditions d'un débat a permis de faire prendre conscience de la situation aux acteurs afin qu'ils ne commettent pas les mêmes erreurs. Ainsi, l'idée d'une gare supplémentaire est entrain d'être actée.

Il importe de combattre les représentations acceptées et alimentées en permanence, à l'instar du fait que les quelques interventions réalisées dans certains territoires défavorisés suffisent.

Thomas KIRSZBAUM

J'invite Joëlle MERCKAERT à prendre la parole. Auparavant, j'indique que le maire de Clichy-sous-Bois a souvent lancé des cris d'alarme sur la situation de sa commune. Votre ville a-t-elle souhaité s'associer à la démarche de La Courneuve ou avez-vous considéré qu'il existait des voies plus pertinentes pour que votre territoire soit mieux pris en compte par les politiques de droit commun ?

Joëlle MERCKAERT

Directrice de cabinet de Claude DILAIN, maire de Clichy-sous-Bois

Je pense que la démarche de Gilles POUX visait à alerter et à créer un débat public autour des discriminations territoriales. Claude DILAIN s'inscrit dans cette perspective.

A Clichy-sous-Bois, nous n'employons pas forcément la notion de discrimination territoriale mais utilisons plutôt le terme d'inégalité territoriale.

Par ailleurs, Claude DILAIN assume clairement son rôle d'alerte concernant les inégalités territoriales dont est victime Clichy-sous-Bois. Peut-être est-il possible de lui reprocher cette posture victimaire. Néanmoins, personne ne sera informé si nous ne médiatisons pas la situation.

Le fait que Claude DILAIN émette des alertes à propos des inégalités territoriales entraîne des conséquences. En effet, nous nous retrouvons à stigmatiser la ville pour laquelle nous travaillons. Cette situation est complexe à gérer. Toutefois, nous souhaitons montrer qu'il s'agit d'une ville dynamique qui dispose de ressources. En outre, je signale que nous avons un projet de rénovation urbaine très important à Clichy-Montfermeil.

En outre, 25 % des logements de Clichy-sous-Bois sont localisés en zone pavillonnaire et sont plutôt limitrophes des villes voisines. Ces personnes ne vivent donc pas vraiment à Clichy-sous-Bois. Cette zone pavillonnaire demeure très fragile car le fait d'évoquer Clichy-sous-Bois de manière négative ne permet pas de la valoriser.

Nous savons également que les projets de rénovation urbaine consistaient à créer de la mixité sociale. Toutefois, la mixité ne se décrète pas. Il convient plutôt de travailler sur la mixité endogène des habitants de Clichy-sous-Bois.

Aujourd'hui, les ménages Clichois qui s'en sortent et trouvent un emploi quittent la ville et se rapprochent de leur zone d'emploi et de villes où ils pourront scolariser leurs enfants dans de meilleures conditions.

Nous assumons notre rôle d'alerte tout en créant les conditions pour que des personnes puissent s'installer à Clichy-sous-Bois ou que les résidents ne soient pas tentés de quitter la ville. Par exemple, un reportage sur les copropriétés dégradées de

Clichy-sous-Bois sera diffusé dans la soirée. Les français qui regarderont ce reportage penseront que Clichy-sous-Bois est une ville du quart-monde. Cette image ne nous aidera pas à attirer de nouvelles populations et à inciter les Clichois à y résider.

Concernant les discriminations, nous pensons que les financements de la politique de la ville sont importants et nécessaires. Ils assurent par exemple le fonctionnement des associations dans les quartiers. Néanmoins, la politique de la ville ne doit pas remplacer les politiques publiques de droit commun. Après 30 ans de politique de la ville nous ne disposons toujours pas de Pôle Emploi ou d'agence CAF à Clichy-Montfermeil. Nous disposons seulement d'une antenne CAF financée par l'ANRU et la politique de la ville. Les financements de politique de la ville dont nous bénéficions demeurent inadaptés à nos besoins.

Ensuite, le fait aborder ces question d'inégalités suppose d'accepter de réinterroger l'efficacité de notre politique publique. Dans certains quartiers, les inégalités sont telles que nous observons une accumulation des problèmes liés à l'éducation, l'emploi ou au logement.

Il est nécessaire d'accepter le fait que sur certains territoires, l'action publique n'est plus opérante et qu'il convient de penser à un nouveau paradigme d'intervention.

Concernant la problématique de l'*empowerment*, je rappelle que le taux d'abstention est très élevé dans les quartiers défavorisés. Une solution doit être trouvée.

Thomas KIRSZBAUM

Votre exposé est révélateur d'une tension réelle entre le message que vous adressez à l'extérieur (victimisation) et celui délivré en interne (nécessité de prendre appui sur les ressources positives du territoire que sont les habitants). L'articulation des deux ne va pas de soi...

Joëlle MERCKAERT

Le maire se situe véritablement dans une situation ubuesque.

Atelier 1 : Discriminations et solidarité à l'échelle métropolitaine

Youssef DIAB

Université Paris Est, Directeur scientifique de l'Ecole des ingénieurs de la ville de Paris

Au cours de cet atelier, les contextes des villes de Nogent-sur-Marne, d'Aubervilliers et de Neuilly-sur-Seine seront présentés à travers un regard local, politique et métropolitain.

Jacques JP MARTIN

Président de Paris Métropole, maire de Nogent-sur-Marne

Je ne suis pas entré dans l'aventure de la conférence métropolitaine par hasard. L'histoire de notre territoire était constituée de rendez-vous manqués entre la capitale et la banlieue. La situation était telle que l'avenir de chaque collectivité était fonction des initiatives qu'elle était amenée à prendre face à des concurrents qui étaient des collectivités voisines. La conférence métropolitaine a permis de matérialiser un dialogue qui n'existait pas à l'époque du département de la Seine. Paris Métropole, qui correspond à une structure transitionnelle avant le Grand Paris est née de cette volonté. J'ajoute que Paris Métropole est composé de 193 collectivités.

Notre approche ne doit pas être uniquement technique. Afin que cette aventure fonctionne, les équipes municipales doivent être convaincues de l'intérêt la démarche. Des regroupements d'agglomérations ont parfois échoué pour des raisons culturelles et relationnelles. La démarche doit être basée sur la rupture avec les équilibres politiques historiques et contemporains qui ont toujours contrarié l'émergence d'un processus d'auto-organisation d'agglomération à l'initiative des collectivités territoriales.

En organisant la gestion des territoires d'une manière inversée par rapport à ce qu'est une décentralisation, nous avons remarqué que le citoyen, au travers les élus qui le représentent, se voyait confisquer un certain nombre de compétences. Au-delà de la réflexion technique de ce que doit être la gouvernance de la métropole, nous imaginons que la réussite passera par l'émergence d'un citoyen métropolitain.

J'avance l'exemple de la péréquation financière. Nous avons travaillé sur une approche du logement territoriale conjointe entre collectivités et non imposée. Les projets métropolitains sont basés sur des compétences que veulent approcher conjointement les élus qui représentent les collectivités adhérentes.

En outre, nous avons lancé un appel à initiatives de nos adhérents. Afin qu'elle soit retenue comme une initiative métropolitaine, toute initiative prise localement doit « faire métropole ».

Il convient alors de modifier les relations entre l'Etat et les territoires et que les territoires se parlent davantage entre eux afin de prendre en main leur avenir dans une vision partagée des situations. C'est la raison pour laquelle nous travaillons non sans

difficulté à la péréquation financière entre territoires dans le cadre de la réforme du fonds de solidarité de Région Ile-de-France.

Lorsque les résultats de nos travaux ont été présentés au maire de Clichy-sous-Bois ou de Montfermeil, ces derniers ont compris que la péréquation était souhaitée par les collectivités et non imposée par la technocratie.

Paris Métropole nous incite à ne jamais oublier que le défi consiste à créer une citoyenneté métropolitaine.

Youssef DIAB

Cette question de la solidarité entre territoires est importante et intervient à toutes les échelles. Comment les collectivités peuvent-elles trouver leur intérêt si Paris Métropole lance des initiatives métropolitaines ?

Vincent LAUNAY

Directeur Général des services de la ville d'Aubervilliers

Cette idée de solidarité métropolitaine avait été préfigurée par la visite du maire de Neuilly-sur-Seine à Aubervilliers il y a deux ans. Il s'agissait de montrer qu'il pouvait exister des liens et des solidarités entre deux villes que tout semble opposer.

Aubervilliers contient l'ensemble des caractéristiques des villes en difficulté avec un faible revenu par habitant ou un faible taux de diplômés de l'enseignement supérieur (6,7 %). Par ailleurs, la situation financière de la municipalité est délicate.

Aubervilliers dispose cependant d'un certain nombre d'atouts que d'autres villes n'ont pas en raison de sa proximité immédiate avec Paris. Il est alors possible de penser que les perspectives d'Aubervilliers seront réelles d'ici cinq années. Je pense par exemple au prolongement du métro dans le centre ville, à la construction d'un grand centre commercial à proximité du périphérique ou à la constitution d'un cluster.

En outre, un des leviers du développement se rapporte au différentiel des prix de l'immobilier avec Paris. Les élus travaillent sur ces leviers et font également en sorte que le campus Condorcet s'inscrive dans la ville.

Youssef DIAB

Des projets d'ampleur sont amenés à restructurer la ville. Ils réduiront la discrimination et la pauvreté. Il s'agit du pari fait par la ville d'Aubervilliers.

Vincent LAUNAY

Le fait que le campus Condorcet s'installe à Aubervilliers signifie que des leviers existaient au sein d'Aubervilliers. La question consiste ensuite à se demander comment ce développement bénéficiera à la population et contribuera à la mixité. Ma crainte serait de voir se développer une ville à deux vitesses. La mixité doit se faire de manière exogène, au moins pour une partie.

Les élus ont déployé de l'énergie afin que ces aspects bénéficient à la population locale. Des forums ou des bourses de l'emploi ont par exemple été organisés afin d'inciter les personnes à postuler sur les emplois générés par le centre commercial.

Bertrand SOURISSEAU
Directeur Général des services de la ville de Neuilly-sur-Seine

Un des premiers gestes du nouveau maire de Neuilly-sur-Seine a été de se rendre à Aubervilliers en 2008 afin de rencontrer le maire. Par ailleurs, je note que certaines villes plus riches que Neuilly-sur-Seine réalisent moins d'efforts s'agissant du logement social. Aujourd'hui, le nombre de constructions neuves est faible à Neuilly et le quota de 20 % de logements sociaux ne pourra pas être atteint.

J'ajoute que Neuilly-sur-Seine est une veille métropolitaine par essence de part sa situation géographique.

J'avance ensuite l'exemple de la route qui relie la porte Maillot à la Défense. Le projet d'enfouissement de cette avenue a longtemps été abordé sur le plan local et concernait 8 000 riverains. Celui-ci coûtait tout de même un milliard d'euros. Le maire a considéré qu'il s'agissait d'un axe structurant de la métropole parisienne. En conséquence, il apparaissait plus pertinent de dépenser de l'argent dans cette optique. Paris Métropole nous oblige à avoir une cohérence du développement économique ainsi qu'une cohérence territoriale.

Il importe au final que la population prenne conscience d'une nécessaire solidarité envers d'autres territoires. La métropolisation accélérera les phénomènes de solidarité.

Youssef DIAB

Nous pouvons interroger la notion d'inégalité dans le cadre de Paris Métropole. Le levier le plus important est-il le levier financier, le développement durable ou encore les politiques prospectives ?

Jacques JP MARTIN

Si nous demeurions dans le schéma actuel, nous serions dans un traitement local des problèmes. La discrimination des territoires à l'échelle métropolitaine peut s'expliquer par l'Histoire. L'agrandissement de Paris de manière concentrique s'est réalisé par l'intégration de communes à l'instar de Belleville et a entraîné des déplacements de population. Les familles modestes ont été chassées vers la banlieue.

Ensuite, des problèmes de logement sont apparus car ces derniers ont été agrégés sans aucune accessibilité en termes de transport et sans penser à l'emploi et aux services. La situation de discrimination émane d'une erreur fondamentale en matière d'aménagement du territoire.

Nous menons aujourd'hui un travail avec Paris à propos des atouts de la banlieue. Les handicaps d'hier peuvent en effet devenir des atouts pour le futur. Il n'en reste pas moins que la discrimination existe sur le plan territorial. La seule politique de l'ANRU ne permettra pas de rétablir la situation. Afin de lutter contre les inégalités, il convient d'abord redonner de la dignité à la banlieue.

J'ajoute que les travaux que nous menons au sein de Paris Métropole sont réalisés dans une perspective d'égalité. Chaque collectivité dispose d'une voix. Chaque citoyen de la métropole doit disposer des atouts, notamment dans le domaine des ressources locales et du désenclavement des territoires.

Youssef DIAB

Disposerez-vous de leviers d'action plus nombreux ?

Jacques JP MARTIN

Cela sera le cas lorsque nous aurons fait passer notre vision de la gouvernance. En outre, je ne m'attendais pas à ce que la légitimité de Paris Métropole soit aussi importante.

Bertrand SOURISSEAU

J'indique que Neuilly-sur-Seine ne bénéficie pas des retombées de la Défense. Afin de créer une interco, il convient de dépasser les frontières départementales, ce que les Préfets acceptent difficilement.

Jacques JP MARTIN

Je signale qu'une association des communes de l'Est parisien a été créée. Lorsque nous nous réunissons, il nous arrive parfois d'oublier de quel département nous sommes issus en raison de la force de la logique du territoire. L'approche de Paris Métropole constitue avant tout une logique de territoire qui prime sur les limites administratives.

Youssef DIAB

Nous avons indiqué qu'un boulevard urbain était source de nuisance et de pollution. Cela me permet d'introduire la notion de discrimination énergétique.

Jacques JP MARTIN

Nous nous sommes par exemple battus afin d'obtenir un métro en banlieue, entre Bagneux et Noisy-le-Grand. D'après nos estimations, ce métro permet de diminuer de 50 000 le nombre de voitures utilisées quotidiennement.

Bertrand SOURISSEAU

Je tiens à préciser que le débat actuel portant sur la péréquation financière est sur-joué. Il ne s'agit aucunement d'une solution miracle qui règlera les problèmes de cohésion et les problèmes structurels de certains territoires.

Jacques JP MARTIN

Nanterre et Saint-Ouen ont été les premières villes à s'insurger contre la péréquation. Elles ont découvert qu'elles étaient des villes riches avec une population pauvre.

Youssef DIAB

Il me semble que le fait de piloter les politiques publiques par des aspects financiers est important tout en étant insuffisant. Le facteur important pour une collectivité ou pour Paris Métropole est le projet de territoire.

Jacques JP MARTIN

Chacun doit disposer de son projet et dialoguer avec ses voisins à égalité. Il importe également de retenir que nous vivons sur les mêmes territoires avec un destin commun. Chacun doit alors s'apercevoir que son avenir ne dépend pas uniquement de lui même mais également de la dynamique de ses voisins. Enfin, il importe de ne pas oublier l'implication des citoyens dans les projets.

Un participant

Des modes de coopération novateurs et intéressants comme les cahiers d'acteurs ont émergé dans les débats liés au Grand Paris. Un travail important doit encore être mené afin que les citoyens s'approprient la démarche.

Jacques JP MARTIN

Nos concitoyens ont parfois une attente plus importante et un individualisme plus faible que les élus pourraient le croire.

Un participant

En quoi le Grand Paris permettra d'apporter une réponse qualitative aux territoires considérés comme discriminés ?

Jacques JP MARTIN

Je relève des facteurs d'aménagement très importants. S'agissant de Clichy-Montfermeil, le contrat de développement territorial sera structurant pour le territoire en question. Il importe également de traiter les interfaces entre contrats de développement territorial. Par ailleurs, un schéma de développement territorial qui encadrerait plusieurs contrats de développement territorial permettrait d'assurer une cohérence.

Atelier 2 : Politique de la ville : quel avenir construire avec quelle action publique ?

David ALCAUD

Si les deux tables rondes de ce matin ont montré que la question de la discrimination territoriale était un véritable enjeu pour l'ensemble des participants, elles ont aussi montré que la définition de cette discrimination faisait l'objet de certaines divergences, notamment vis-à-vis de son rapport à la politique de la ville.

Cet atelier a justement vocation à rassembler les expériences vécues par certains acteurs de la politique de la ville, afin de déterminer la façon dont celle-ci s'articule avec la problématique des inégalités et de la discrimination. Ce retour d'expérience devrait ensuite nous permettre de dresser des pistes de réflexion pour l'avenir.

Catherine ARENOU
Maire de Chanteloup-les-Vignes

La politique de la ville renvoie à des notions d'expérimentation et d'exceptionnalité, qui vont naturellement à l'encontre de la lutte contre les discriminations. Si les financements expérimentaux et exceptionnels sont parfois nécessaires, il convient de revenir le plus tôt possible à la normalité et au droit commun afin de sortir de cette logique discriminante.

Marc GOUA
Député-Maire de Trélazé

La ville dont je suis maire est une ville ouvrière et cosmopolite, qui fut l'une des premières labellisées dans le cadre de l'ANRU. Je déplore, comme Catherine ARENOU, le grignotement progressif des financements exceptionnels sur ceux relevant du droit commun. Je suis également agacé lorsque je constate que les architectes urbanistes ayant contribué à la dégradation de nos banlieues sont toujours aux manettes dans le cadre de l'ANRU. De surcroît, je m'oppose aux « petits équipements de proximité » dans les quartiers. Ils renforcent la discrimination et la ghettoïsation alors que nous devons sortir les populations de leur environnement quotidien. Nos actions ne doivent pas être ressenties comme discriminantes par les habitants.

Gilles POUX
Maire de la Courneuve

Je déplore le manque de cohérence entre la politique de la ville et les politiques publiques. La Courneuve est une ville classée en ZEP, en ZUS et disposant d'un Cucs, alors que les services publics implantés dans les grands ensembles ferment parallèlement leurs portes.

Il est également regrettable que les investissements dans ces quartiers soient réalisés à 95 % sur le dur et à 5 % sur l'humain. Un rééquilibrage serait nécessaire – l'humain représente 25 % dans les quartiers populaires américains – afin de lutter contre le sentiment d'exclusion que ressentent les populations sur leur propre territoire.

Nous devons, par ailleurs, disposer d'évaluations solides afin de définir les politiques à mettre en œuvre. A cet égard, le nécessaire renforcement des politiques de droit commun doit parallèlement tenir compte des enjeux propres à chaque territoire.

Catherine ARENOU

La ville que je dirige compte 80 % de logements sociaux et 50 % de chefs de famille étrangers. Si notre programme de rénovation urbaine (PRU) nous permet théoriquement de créer des équipements, le faible pourcentage de la population imposable nous empêche de les faire fonctionner. A cette inégalité s'ajoute le manque de solidarité des villes environnantes aisées qui, en plus de nous avoir accueillis avec réticence au sein de l'EPCI à laquelle nous sommes rattachés, regardent avec suspicion les subventions que nous recevons *via* notre PRU.

Christophe MAGNIER **Directeur Général des services de la ville de Roubaix**

80 % du territoire de Roubaix ressort de la politique de la ville. Si Roubaix offre de nombreux emplois, ce ne sont pas nécessairement ses habitants qui les occupent. La correction de ce déséquilibre passe par l'intégration des politiques de la ville et de droit commun et par une individualisation de ces politiques (les « emplois francs » remplaçant les zones franches).

David ALCAUD

L'articulation entre la politique de la ville et les politiques de droit commun semble être un véritable enjeu. A cet égard, je souhaiterais que les intervenants évoquent la question des Cucs expérimentaux.

Alain AMEDRO **Vic-Président du Conseil régional d'Ile-de-France**

Le SDRIF a notamment été établi pour réduire les inégalités territoriales et pour répondre aux différentes crises frappant nos territoires. Il est aujourd'hui nécessaire de réviser les politiques de droit commun pour que l'ensemble des villes puissent y être associées. La contractualisation devrait notamment faire l'objet d'une révision pour que les villes les moins bien dotées puissent en bénéficier. La mise en œuvre du Grand Projet 3 doit également être revue dans le sens de son objectif initial, à savoir casser les barrières communales pour lutter contre la stigmatisation des quartiers.

Le dispositif des Nouveaux Quartiers Urbains peut être intéressant à étudier. Ce dispositif, qui propose de développer la mixité sociale en ouvrant certains quartiers sur les territoires voisins, est la preuve que les politiques de droit commun peuvent s'accommoder de certains critères de la politique de la ville lorsqu'il s'agit de répondre à des besoins spécifiques.

Enfin, je m'associe aux propos de Gilles POUX lorsqu'il évoque l'importance des processus d'évaluation. Nous devons tout mettre en œuvre pour éviter que la politique de la ville ne se plaque sur un territoire sans y associer sa population.

Marc GOUA

Soyons modestes et ne crions pas trop tôt victoire, car nous risquerions de répéter les mêmes erreurs qu'auparavant. Le désenclavement des quartiers reste une priorité pour y favoriser la mixité. Ce désenclavement passe notamment, selon moi, par le développement des politiques culturelles.

Enfin, nous n'obtiendrons aucun résultat durable sans une évolution des mentalités. L'Etat ne peut plus se contenter de considérer la réussite sportive comme la seule porte de sortie accessible aux jeunes des quartiers populaires. L'échec de notre politique d'intégration doit amener les élus municipaux à se battre pour développer un véritable « bien-vivre ensemble ».

David ALCAUD

Pouvez-vous expliciter votre regard sur l'intégration ?

Marc GOUA

Les partis politiques n'ont pas su confier de réelles responsabilités à des personnalités d'origine étrangère. Les élus doivent, par ailleurs, atténuer des antagonismes qui ne se manifestent pas seulement entre Français « de souche » et Français d'origine étrangère, mais également entre les différentes « communautés ».

Jérôme PERRONET

DGS de la ville de Chanteloup-les-Vignes

L'acharnement médiatique subi par notre ville lors de l'affaire Baby Loup symbolise la discrimination territoriale à laquelle nous sommes confrontés. Nous avons été accusés de laxisme face à l'intégrisme alors que cette problématique, qui résulte davantage de l'inefficacité de l'Etat, est passée sous silence dans d'autres villes moins « banlieusardes ».

David ALCAUD

Nous voyons comment, d'une discussion portant sur les politiques publiques, nous en arrivons vite à la réalité sociale. Le débat s'ethnicise et se « racialise », sans que nous ne sachions véritablement comment l'articuler avec la question des discriminations territoriales et sociales. Cela rejoint la thématique abordée dans la note présentée ce matin par le CAS, selon laquelle l'Etat accepterait de considérer les discriminations d'un point de vue identitaire ou religieux. Maintenant que le pavé est jeté dans la mare, nous devons réfléchir aux actions à mener à l'avenir.

Elisabeth BUKOWSKI

Comment concevez-vous l'évaluation ? Doit-elle être assurée par l'Etat, qui est relativement avancé dans ce domaine, ou par les collectivités ?

Catherine ARENOU

Dans nos collectivités locales, l'évaluation de l'efficacité de nos politiques publiques se base sur le retour des habitants.

Elisabeth BUKOWSKI

Je note que vous vous référez aux « habitants » et non aux « électeurs ».

Catherine ARENOU

Tout à fait.

Marion UNAL

Directrice générale adjointe des services de la ville de Bondy

Je ne suis pas certaine que l'Etat dispose d'une meilleure culture de l'évaluation que les collectivités. Les deux types d'évaluation ne sont pas comparables.

Elisabeth BUKOWSKI

Je parlais d'une meilleure culture au sens étatique du terme.

Gilles POUX

Je déplore que les actions publiques soient initiées et stoppées à chaque remaniement ministériel, sans que l'on prenne le temps de mesurer leur efficacité. Je m'oppose également aux évaluations « autoritaires » qui font que des subventions sont accordées ou retirées selon le seul ressenti des autorités. Les évaluations, auxquelles doivent être associés l'Etat, les collectivités et les habitants, doivent mesurer la différence entre le diagnostic établi au départ et les résultats obtenus *via* les politiques publiques, qu'il convient d'inscrire dans la durée. Les évaluations sont d'autant plus nécessaires que les habitants peuvent avoir le sentiment que les moyens de la politique de la ville ne sont pas correctement utilisés.

Marc GOUA

Les politiques de la ville sont déjà évaluées par des organismes extérieurs. A cet égard, je doute que les délégués du Préfet soient bien placés pour définir la destination des subventions.

Catherine ARENOU

Je suis d'accord avec vous.

Christophe MAGNIER

Notre PRU prévoit un cadre d'évaluation indépendant du CES de l'ANRU, dont les items ont été définis par les différents acteurs du programme.

Catherine ARENOU

Les comités de pilotage établis entre les différents acteurs assurent déjà une certaine évaluation des PRU. La contractualisation de la politique de la ville appelle une évaluation permanente.

Jérôme PERRONET

L'évaluation par l'Etat est nécessaire. Veillons néanmoins à ce qu'elle n'entrave pas l'action des collectivités en les décourageant dans leur quête de moyens.

De la salle

L'individualisation, l'évaluation et la rationalisation des coûts structurels, qui semblent être les trois pistes d'avenir de la politique de la ville, ont déjà été suivies par le Projet de Réussite Educative (PRE), avec des résultats mitigés. A cette première réflexion s'ajoute le fait que nous ne recourons pas assez au droit d'expérimentation, pourtant central en matière de politique de la ville.

Catherine ARENOU

Cela renvoie au problème de la pérennisation des politiques exceptionnelles. En matière d'expérimentation, le Point d'accès jeune installé à Chanteloup-les-Vignes pour lutter contre l'exclusion scolaire a finalement été copié par nos voisins, car il répondait également à leurs propres problématiques.

De la salle

Il est dommage que ce déploiement ait été circonscrit aux seules villes environnantes.

David ALCAUD

L'enjeu majeur est là : comment généraliser les expériences locales afin de passer de la logique d'exception à celle du droit commun ? Est-ce à l'Etat d'assumer cette responsabilité ?

Marc GOUA

Je crains, hélas, que la baisse du budget dédié à la politique de la ville n'empêche la généralisation des expérimentations ayant prouvé leur efficacité.

De la salle

Il est regrettable que les dispositifs répondant aux pistes d'avenir évoquées ne soient pas nécessairement « pérennisables ».

Anthony GIUNTA DGS de la ville de La Courneuve

Je regrette que les enveloppes Cucs ne soient pas assez adaptées aux besoins. Je déplore également que les projets soient évalués dès leur première année, alors que leur efficacité se mesure dans le temps. Le décalage entre l'implication de l'Etat dans l'évaluation des politiques publiques et la baisse de sa participation financière est aussi regrettable, tout comme le fait que l'évaluation ne porte pas assez sur la cohérence entre les acteurs des différents projets.

David ALCAUD

Cet atelier doit déterminer si la discrimination territoriale permet ou non, à terme, un retour au droit commun. Je vous invite également à réfléchir aux réponses à apporter à la complexité de l'action publique et à vous interroger sur l'avenir de la politique de la ville. A cet égard, la discrimination territoriale est-elle une contrainte ou une opportunité ?

Gilles POUX

La discrimination territoriale n'est pas une contrainte. Elle nous permet d'appréhender la réalité des quartiers et d'identifier les actions publiques à mener pour restaurer, à terme, l'égalité républicaine. La discrimination doit entraîner la correction des inégalités accumulées par certains territoires. Pour cela, la simplification administrative doit remplacer la complexité à laquelle nous sommes habitués. Il est regrettable que certains projets soient remis en cause lorsqu'ils passent sous les fourches caudines « technocratiques ».

Francette LE GALL DGS de la ville de Tremblay-en-France

Nous devons redéfinir le rôle des populations et la façon dont nous pouvons développer le lien social. Le nécessaire retour au droit commun ne doit pas occulter le fait que certains territoires méritent une attention particulière, avec des moyens renforcés, pour que soient corrigées les inégalités.

David ALCAUD

Pensez-vous à une départementalisation ou à une métropolisation de la politique de la ville ?

Francette LE GALL

Pas nécessairement. En revanche, les différents acteurs publics et institutionnels peuvent construire des projets communs de territoires.

David ALCAUD

Quelle serait votre proposition concrète pour réarticuler les discriminations dans une politique de la ville ou de droit commun renouvelée ?

Francette LE GALL

Je n'ai pas de proposition concrète. Je sais seulement que nous avons besoin d'un engagement fort de l'Etat.

David ALCAUD

Nous retombons sur la question centrale de notre débat, sans nécessairement trouver de réponse adéquate. Quoi qu'il en soit, il apparaît que la discrimination territoriale présente, en tant que levier pour l'action publique, à la fois des avantages et des inconvénients. La difficulté consiste à identifier un mode de financement pérenne, dans un contexte où l'Etat n'est pas nécessairement plus stabilisé que les collectivités locales.

Marc GOUA

Nous passons d'une péréquation verticale à une péréquation horizontale, par laquelle l'Etat demande aux collectivités de s'entraider. Or les maires des grandes villes, qui reçoivent des moyens dont ils n'ont pas nécessairement besoin, font rarement preuve de solidarité envers leurs homologues de banlieue. Je crains le pire si cette situation perdure, étant donné que le budget de la politique de la ville risque de diminuer dans les années à venir.

David ALCAUD

Je vous remercie pour votre participation.

Atelier 3 : Politiques du logement : levier prioritaire de lutte contre les discriminations ?

Thomas KIRSZBAUM

Sociologue, chercheur associé à l'Institut de Sciences sociales du politique (ENS Cachan)

Bonjour à tous.

En préambule, je tiens à signaler que je n'ai pas choisi l'intitulé de cet atelier : « *Politiques du logement : levier prioritaire de lutte contre les discriminations ?* » Ce dernier est l'expression d'une hypothèse sous-jacente : agir sur la distribution spatiale des logements en essayant d'introduire une notion de diversité et en jouant sur l'articulation logement privé/logement social pourrait contribuer à lutter contre la ségrégation résidentielle et, par conséquent, contre un facteur de discrimination, puisque la répartition des logements dans l'espace détermine l'accès des populations aux ressources urbaines en termes d'éducation, d'emploi, de santé ou de culture.

Cette hypothèse soulève plusieurs questions. La première concerne l'équation ainsi posée entre la ségrégation et la discrimination. Toute forme de ségrégation renvoie-t-elle inévitablement à des logiques discriminatoires ? Si l'on décrit de manière neutre la répartition spatiale des hommes et des logements, n'y a-t-il pas des regroupement de type affinitaire qui ne sont pas forcément condamnables en eux-mêmes ?

Ma deuxième interrogation concerne le levier du logement. Ce dernier peut-il à lui seul établir des formes d'égalité territoriale ? Produire une offre de logement est une chose, s'assurer de l'accessibilité effective de toutes les populations, dans leur diversité, à ces logements en est une autre. Est-ce qu'il suffit de développer une offre de l'Association Foncière Logement (AFL) dans les quartiers défavorisés, dans la logique de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU), pour garantir l'arrivée d'une nouvelle population ? Les résultats de ce type d'opérations amènent à s'interroger. A contrario, il apparaît que la production de logements sociaux dans les communes favorisées n'entraîne pas mécaniquement une redistribution des populations entre les différents territoires.

Ces différentes remarques renvoient à la question fondamentale du statut de la mixité sociale comme instrument de la lutte contre les discriminations, d'autant que cette mixité sociale peut créer de manière paradoxale des discriminations à l'égard de populations qui souffrent de stéréotypes négatifs. Certains groupes se voient freiner ou interdire l'accès à certains territoires au nom de cette mixité sociale.

Je vous propose d'articuler notre réflexion autour de deux approches complémentaires et indissociables : la problématique du stock de logements et de sa répartition dans l'espace, et la problématique des flux de populations et de leur accès aux logements.

Mireille FERRI

Conseillère régionale d'Ile-de-France, vice-présidente de l'IAU Ile-de-France, membre du conseil scientifique sur le Grand Paris

J'aimerais tout d'abord signaler que je partage les interrogations formulées sur l'intitulé de cet atelier. La question du vivre ensemble et de la discrimination n'est pas réductible à la problématique du logement, même s'il s'agit bien sûr un paramètre prépondérant.

Cela étant dit, la question de l'attribution des logements, et notamment des logements sociaux, me paraît centrale dans le cadre de la réflexion que nous devons mener. Le logement ne peut pas être le lieu de la mixité imposée ou préfabriquée. Il me paraît erroné de croire qu'il suffit de vivre à côté les uns des autres pour apprendre à mieux se connaître et à mieux vivre ensemble. Le seul espace non artificiel qui semble encore en mesure de favoriser l'intégration des populations est celui du travail.

Si les politiques du logement ne doivent évidemment pas être discriminantes, il ne faut pas leur demander de résoudre tous les problèmes. S'agissant de la problématique de stock et flux précédemment évoquée, il me semble que la politique de ville doit changer d'approche en utilisant la notion de formes urbaines plutôt que celle de catégories. Plus encore, il faut accepter que l'espace urbain puisse être hétérogène pour contribuer à refabriquer des formes de parcours résidentiels positifs.

En parallèle de cette nécessaire réflexion sur la qualité et l'hétérogénéité des logements sociaux, il paraît également primordial d'agir sur les prix de sortie du foncier. Une solution pour limiter l'inflation pourrait consister à réguler l'accès au foncier dans les zones les plus sensibles qui sont les cœurs des métropoles. J'ose même préconiser la nationalisation des centres des grandes métropoles. Cela permettrait de lutter contre l'une des nouvelles formes de relégation sociale des populations qui sont obligées d'habiter de plus en plus loin, dans des zones périurbaines captives, à l'instar de ce qui se passe à l'est de la Seine-et-Marne.

Thomas KIRSZBAUM

La manière dont certains maires utilisent le droit des sols a effectivement des conséquences négatives sur certaines populations qui se voient *de facto* privés d'accès au logement social. La France gagnerait à s'inspirer des démarches judiciaires engagées aux États-Unis où des collectivités qui instaurent des règles restrictives sur le droit des sols freinent le développement du logement social, et se sont vues attaquées en justice au motif d'une discrimination indirecte visant certaines populations.

Par ailleurs, je partage l'idée selon laquelle faire travailler les gens ensemble est un facteur d'intégration beaucoup plus efficace que de les faire cohabiter dans les mêmes quartiers.

Emmanuelle COSSE

Vice-présidente de la Région Ile-de-France, en charge du logement, de l'habitat, du renouvellement urbain et de l'action foncière

J'articulerai mon intervention deux de deux sujets : la problématique de la discrimination en elle-même, et celle de l'articulation entre la politique du logement et la discrimination.

Comme les précédents intervenants, je soulignerais en préambule que la politique de logement n'est qu'un levier parmi d'autres pour lutter contre la discrimination. A mon sens, le principal

problème tient au fait que tous les acteurs participent à la discrimination, même involontairement. En Ile-de-France, la pénurie de logements est telle que tous les acteurs du logement font du tri social dans les commissions d'attribution, y compris les communes qui se positionnent le plus à gauche. En conséquence, l'accès des populations les plus défavorisées aux logements sociaux est de plus en plus compliqué. Cette réalité se traduit par un nouveau phénomène de discrimination territoriale, qu'il faut notamment articuler avec la problématique de la mobilité géographique. Les populations les plus pauvres sont de plus en plus éloignées et enclavées.

Cela étant dit, je pense que la capacité des politiques du logement à participer à la lutte contre la discrimination dépend de la manière dont elles sont menées.

Par ailleurs, je regrette que le politique ait laissé trop de libertés au marché privé en matière de logement. En Ile-de-France, plusieurs communes qui n'ont pas de position idéologique sur le logement social laissent agir la logique de marché, ce qui entraîne une inflation des prix. Les établissements publics fonciers eux-mêmes participent à ce mécanisme. Les terrains captés par les FIV sont parfois vendus plus chers que si les opérateurs du logement social les avaient achetés directement. Il paraît absolument nécessaire de réguler la politique du foncier.

Enfin, même si la problématique de la discrimination est plus large que la seule question des logements sociaux, une première étape pourrait consister à faire respecter la loi SRU et à construire des logements sociaux dans toutes les communes, même les plus riches. Par ailleurs, même parmi les communes qui construisent des logements sociaux, certaines villes pratiquent une forme de discrimination indirecte en ne construisant que des logements étudiants ou des EPAD, au détriment des logements familiaux. Il n'y a par exemple que très peu de logements sociaux susceptibles d'accueillir des familles nombreuses en Ile-de-France. Les bailleurs ne veulent plus en construire parce qu'ils ne veulent plus gérer les familles par la suite.

Jean-Baptiste VAQUIN

Président du département « Aménagement et Espace public », Ecole d'ingénieurs de la Ville de Paris

En préambule, je voudrais signaler qu'il est impossible d'imposer la mixité sociale sur un territoire. J'aimerais également attirer votre attention sur le fait que le monde du logement social est très hétérogène, comme en témoigne l'apparition d'une nouvelle expression dans notre métier : la « biologie du logement social ». Il peut ainsi y avoir un écart de 70 % entre le loyer d'un logement social de base et un logement intermédiaire. On ne construit pas du logement social aux Batignolles à Paris comme aux Pyramides à Ivry. A cet égard, les politiques développées par les bailleurs, en fonction de leurs contraintes, sont terriblement discriminantes.

L'une des solutions pour sortir de ces pratiques consisterait à instaurer davantage de transparence dans les projets, en faisant confiance à l'intelligence des différents acteurs. Il ne doit plus y avoir de tabou, comme la notion de densité. Il faudrait organiser des réunions de concertation sur le logement pour évoquer toutes les problématiques connexes, de l'école aux transports en passant par les spécificités territoriales.

Emmanuelle COSSE

Aujourd'hui, la question de la densité ne fait plus peur aux élus. Au contraire, c'est même devenu la nouvelle marotte de certains pour détruire les projets.

Jean-Baptiste VAQUIN

L'un des problèmes réside aussi dans la séparation des rôles entre les élus chargés de l'urbanisme et ceux qui s'occupent du logement : l'un essaie de vendre des projets d'urbanisme avec du logement social tandis que l'autre fait le tour des bailleurs, sans concertation ni visibilité sur leur travail réciproque.

Emmanuelle COSSE

Les élus motivés arrivent à obtenir les informations dont ils ont besoin. En revanche, il faut reconnaître que la plupart des élus participent à véhiculer l'idée reçue selon laquelle le logement social est porteur de pauvreté.

Par ailleurs, il ne faut pas oublier que c'est le préfet qui est responsable de l'application de la loi SRU au niveau du département.

Jean-Baptiste VAQUIN

Tous les maires devraient se rendre compte que le logement social est utile, même si la question de la typologie des populations accueillies reste ouverte.

Joëlle MERCKAERT

A la lumière des problèmes que je rencontre quotidiennement en tant que directrice de cabinet du maire de Clichy-sous-Bois, il me semble que la question du logement social ne doit pas être traitée au niveau de la commune mais à la maille de la métropole.

Mireille FERRI

Votre remarque me fait penser à une formule bien connue des géographes : la question ne se résout pas forcément à l'endroit où elle se pose.

Noémie HOUARD

Chargée de mission au Centre d'analyse stratégique

Alors que les débats ont essentiellement concernés la question de la répartition de l'offre entre les territoires, je vais centrer mon propos sur la question de l'attribution des logements sociaux, et sur ses effets éventuels en termes de ségrégation et/ou de discrimination. Je vais tenter d'éclairer le rôle joué par les processus d'attribution dans le fait que les grands ensembles d'HLM sont majoritairement occupés par des populations immigrées et descendantes.

Je vous propose de commencer par un rapide détour historique. La genèse de cette situation date des années 70-80, période à laquelle une conjonction de facteurs socio-économiques a entraîné une évolution significative du peuplement des quartiers HLM. C'est dans ce contexte que la politique des élus locaux et des bailleurs sociaux va se structurer. Depuis le début des années 80, des stratégies de communication sont mises en place au niveau national, et des politiques de peuplement au niveau local, pour essayer de changer cette nouvelle image de « logeurs de pauvres ».

Pour comprendre les processus d'attribution actuels, il faut garder à l'esprit que deux catégories d'actions publiques structurent la politique du logement : le droit au logement et la mixité sociale.

D'un côté, les tenants du droit au logement insistent sur la nécessité de loger en priorité les populations les plus défavorisées ou mal logées ; de l'autre, les tenants de la mixité sociale adoptent une position plus pragmatique et s'attachent à lutter contre la ghettoïsation, quitte à limiter l'accès des populations dites défavorisées à certains territoires. Ces deux visions opposées du monde structurent la politique du logement actuelle.

La catégorie d'actions publiques de la mixité sociale est rarement mobilisée dans les quartiers favorisés pour attirer des populations sous-représentées alors qu'elle est davantage utilisée dans les quartiers populaires pour définir des seuils de populations considérées comme surreprésentées.

S'agissant du droit au logement, introduit dans la loi à la fin des années 80, le principal changement concerne le passage d'une logique de moyens à une logique de résultat depuis la loi DALO du 5 mars 2007. Pour respecter les délais fixés par la loi en matière de relogement des ménages prioritaires, certains préfets sont prêts à proposer toutes sortes de solutions pour tenir leurs objectifs.

Alors que les usages de la mixité sociale tendent à limiter l'accès de certaines catégories de la population dans les quartiers populaires, le DALO pourrait faciliter l'accès des populations en difficultés au logement indépendamment de toutes les considérations territoriales.

Ensuite, je vous propose d'essayer d'éclairer le lien entre DALO et ségrégation. Pour mémoire, la loi DALO prévoit la mobilisation première du logement social. A ce jour, aucune enquête ne permet d'objectiver les processus d'attribution de manière quantitative ou qualitative. En dépit de l'absence d'outils statistiques fiables, certains facteurs tendent à nuancer un lien éventuel entre DALO et ségrégation :

- la question de la gouvernance, et le rôle central accordé aux élus locaux et aux organismes HLM qui privilégient la mixité sociale ;
- la part relativement marginale des attributions DALO au sein de l'ensemble des attributions de logements sociaux : 35 000 ménages ont été relogés au titre du DALO depuis 2008 alors que 420 000 logements sociaux sont attribués chaque année.

En conclusion, s'agissant de la discrimination supposée des populations au logement social, certaines enquêtes permettent d'identifier des traitements discriminatoires à l'égard des populations immigrées et descendantes sans qu'il soit possible d'objectiver avec précision ces pratiques. D'un point de vue juridique, la prise en compte de l'origine est illégale. En revanche, la jurisprudence autorise des refus au nom de la mixité sociale dans les quartiers qui connaissent des tensions sociales particulières. Le contexte est donc relativement flou et laisse la place, au niveau local, à la pratique de certaines politiques de peuplement au nom de la mixité sociale.

Restitution des ateliers par les rapporteurs et conclusion par le grand témoin

David ALCAUD

Je vous propose désormais de passer à la restitution, par les rapporteurs, des trois ateliers.

- **Atelier numéro un : discriminations et solidarité à l'échelle métropolitaine**

Wilfried SERISIER

Chargé de mission aux luttes contre les discriminations, Plaine Commune

Nous avons travaillé à partir du jeu des échelles dans la lutte contre les discriminations territoriales et analysé les interactions entre chaque échelle pour lutter contre les inégalités sociales.

Ainsi, Paris Métropole a été présenté et nous pouvons retenir que cet ensemble regroupe 193 collectivités. Chaque collectivité disposant d'une voix, il s'agit d'un modèle intéressant afin de lutter contre les inégalités.

La spécificité de Paris Métropole est de rompre avec les cultures de replis sur soi des collectivités locales et de prendre acte de la décentralisation afin de proposer une péréquation fiscale et une gouvernance qui ne soit pas proposée par l'Etat.

Ensuite, nous avons observé la logique de dialogue instaurée depuis 2008, entre Aubervilliers et Neuilly-sur-Seine, communes que tout portait à opposer en raison du taux de diplômés dans l'enseignement supérieur ou du nombre de personnes touchant le RSA. Ces deux villes ont toutefois choisi de dialoguer.

A ce jour, Aubervilliers dispose de projets métropolitains importants, à l'instar du campus Condorcet et jouit d'un potentiel économique certain à travers par exemple l'implantation de Sièges sociaux d'entreprises comme Veolia. Il convient alors de se demander comment ces leviers pourront profiter aux populations locales, sachant notamment qu'une mixité exogène interviendra.

S'agissant de Neuilly-sur-Seine, le cas emblématique de l'avenue Charles de Gaulle a été cité. De surcroît, cette ville est passée d'une vision localiste à une vision plus métropolitaine car l'enfouissement de cette avenue concerne l'ensemble de la métropole francilienne. Il s'agissait également pour Neuilly-sur-Seine de rompre des habitudes d'isolement.

La seconde partie du débat a porté sur l'idée que la métropolisation accélérerait les solidarités territoriales. Ainsi, des ambitions communes reposant sur le développement économique ou l'aménagement du territoire seront partagées. Dans cette optique, le Président de Paris Métropole a pris le pari que le dynamisme des voisins entraînerait le dynamisme de chaque commune.

En outre, un débat a également été tenu sur la péréquation fiscale et principalement sur la péréquation horizontale. L'idée consiste à choisir les modes de péréquation selon ses moyens.

Les questions de gouvernance ont par ailleurs été abordées. Le choix de Paris Métropole a porté sur une gouvernance polycentrique.

Enfin, nous nous sommes demandés comment intégrer la dimension citoyenne et les citoyens dans les débats portant sur le Grand Paris et la métropolisation de Paris.

S'agissant de la problématique de lutte contre les discriminations territoriales, l'histoire des territoires doit être prise en considération. Le Président de Paris Métropole a constaté que les handicaps d'hier des villes ayant été progressivement désindustrialisées doivent devenir des atouts pour demain. Nous pouvons par exemple citer le cas d'Aubervilliers.

De plus, la lutte contre les discriminations est d'abord symbolique. Il importe de redonner aux habitants des villes discriminées comme La Courneuve et Aubervilliers la fierté d'y résider.

Le modèle de la gouvernance constitue un autre moyen de lutter contre les discriminations. Dans ce cadre, Paris Métropole a choisi de donner une voix à chaque collectivité. En outre, ce modèle implique une fédération autour de projets communs.

Enfin, nous avons soulevé la question de la discrimination énergétique et la manière de lutter contre les fractures énergétiques dans une métropole post-Kyoto.

- **Atelier numéro deux : politique de la ville : quel avenir construire avec quelle action publique ?**

Philippe SULTAN
Directeur Général des services, Villepinte

Je souhaite axer ma restitution autour de cinq constats principaux. Auparavant, je tiens à rappeler que l'Etat n'était pas présent autour de la table. Il me semble que sa présence aurait été souhaitable.

Ainsi, nous nous sommes d'abord interrogés sur l'objet politique de la ville en nous demandant s'il convenait d'étendre cet objet ou plutôt des politiques dites générales. Les intervenants ont insisté sur la nécessité d'entendre les politiques générales.

La question des acteurs s'est ensuite posée à travers les problématiques liées à l'Etat et à la péréquation horizontale ou verticale. Un certain nombre d'intervenants ont estimé que les bénéficiaires des politiques de la ville devraient en sortir. Nous nous sommes également demandés si l'EPCI constituait un espace de solidarité et avons répondu à cette interrogation de manière positive. S'agissant du rôle de la région, Monsieur AMEDRO a expliqué que cette dernière mettait ses politiques en adéquation avec la nécessité de n'exclure personne.

Par ailleurs, nous nous sommes demandé ce que nous devons faire avec la politique de la ville, à travers la division binaire entre l'humain (éducation ou associations notamment) et le dur (démolition, reconstruction, voirie). Le maire de La Courneuve a avancé un rapport entre le dur et l'humain atteignant respectivement 95 % et 5 % pour la France. Aux Etats-Unis, ce rapport s'élève à 75 %-25 %. Parmi les autres objectifs majeurs, il importe de faire sortir les jeunes des quartiers et éviter le confinement. La question des nouveaux CUCS se pose également. En effet, ceux-ci pourraient être davantage centrés sur l'emploi et peut-être moins sur le sport et les loisirs.

Un autre point porte sur stigmatisation médiatique. J'avance l'exemple de Chanteloup-les-Vignes et de sa crèche. Le fait que la personne qui en était responsable portait un foulard a fait l'objet d'une campagne de presse massive qui a stigmatisé la ville et ses habitants.

Le dernier point porte sur l'évaluation. Il s'agit de déterminer les acteurs en mesure de la réaliser : l'Etat, les collectivités territoriales et les habitants. De plus, il importe que les règles soient stables afin de pouvoir correctement évaluer. Par ailleurs, les évaluations ne doivent pas être trop lourdes. L'évaluation ne doit pas tuer l'action.

En conclusion, le service public doit disposer de davantage de moyens. Il apparaît également impossible de se contenter d'une approche incrémentale. Enfin, j'avance une expérience datant de 1998, lors de l'ouverture du Stade de France. Nous avons observé que des emplois arriveraient et que la rénovation de la Plaine pouvait entraîner un effet d'exclusion. Nous nous étions donc battus afin que les emplois ne soient pas réservés et que les riverains ne soient pas exclus. Il s'agit par exemple de la situation du pôle de Roissy.

- **Atelier 3 : politiques du logement : levier prioritaire de lutte contre les discriminations ?**

Le rapporteur de l'atelier 3 Collaborateur d'Emmanuelle COSSE

Notre atelier ambitionnait de réfléchir à propos des politiques du logement comme levier prioritaire de lutte contre les discriminations territoriales.

Les participants se sont d'abord demandés dans quelle mesure les ségrégations étaient liées à la discrimination territoriale et ont évoqué les politiques du logement en stock (enjeux de production et de répartition territoriale des logements) et en flux (mécanismes d'attribution des logements).

Concernant la première partie, nous avons mis en évidence le fait que le logement ne constituait pas le levier principal de discrimination territoriale. Il passe en effet après le travail et l'école. Le groupe a ensuite abordé la question de la politique du logement sous le prisme des limites de la loi SRU et de son respect par les maires. Le problème du foncier a également été mis en évidence, de même que l'utilisation du vocabulaire employé. Les représentations liées au logement peuvent représenter un élément discriminant.

Nous avons également fait émerger l'idée selon laquelle, dans la réalité francilienne, les ségrégations spatiales ne se situent pas forcément là où elles sont observées la plupart du temps. La ségrégation existe en dehors des grands ensembles et quartiers identifiés « politiques de la ville ».

Concernant les thématiques de flux, nous avons abordé l'historique des politiques du logement ainsi que les mécanismes de peuplement depuis une cinquantaine d'année. Deux grandes coalitions d'acteurs structurent les politiques du logement. La première renvoie aux élus locaux avec les services de l'Etat et la seconde aux acteurs davantage associatifs, polarisés autour des questions de droit au logement.

En conclusion, deux points ont été soulevés, à savoir la gouvernance territoriale ainsi que la gouvernance francilienne.

Conclusion

David ALCAUD

Je signale en préambule que je n'ai pas trouvé de représentants de l'Etat prêts à parler de discrimination territoriale et de politique de la ville.

En guise de conclusion, nous pouvons constater que la discrimination territoriale constitue une question nouvelle. La notion de discrimination territoriale contient incontestablement des éléments neufs. Je suis néanmoins surpris de constater que cette portée heuristique nous amène à retrouver des catégories et des questions bien connues. Il convient donc de se demander s'il convient de changer d'outils et de regard.

La notion de discrimination territoriale pose de manière impertinente une question fondamentalement pertinente : comment agir autrement pour corriger des inégalités que le système social républicain et les politiques publiques semblent perpétuer et aggraver. Elle bouscule indéniablement notre culture politique républicaine et nos représentations du système territorial. Cela provient dans une large mesure de l'héritage stato-centré légué par notre Etat-nation républicain, comme l'avait montré Fernand Braudel.

Les représentations dominantes sur la ville sont décalées par rapport aux réalités des dynamiques territoriales contemporaines marquées par les mobilités. Dès lors, il n'est peut-être pas si étonnant que l'action publique et ses acteurs puissent être en décalage avec les phénomènes qu'ils combattent : les référentiels d'action des politiques publiques ont été construits sur un autre modèle. Par exemple, les quartiers d'intervention prioritaire qui ont justifié initialement l'institutionnalisation d'une politique de la ville en France correspondaient aux critères de l'urbanisme fonctionnel caractéristique de l'ère industrielle. Il s'agissait alors d'organiser fonctionnellement l'espace en distinguant les fonctions et en les fixant sur le territoire : ici l'habitat, là l'industrie et là-bas le commerce. Le modèle d'intégration républicaine et l'aménagement des territoires ont alimenté une forme de développement citoyen déterminant l'inscription des individus, y compris modestes, dans un espace urbain composé de lieux identifiés et circonscrits. Une large partie de ce qui est nommé « discrimination territoriale » provient de là.

Si la discrimination territoriale semble constituer une question nouvelle, on retrouve très vite des catégories d'acteurs, des catégorisations d'action publique et des questions bien connues. On identifie ainsi très vite les clivages scientifiques et partisans, *a fortiori* pour le débat actuel issu d'un processus de politisation revendiqué et assumé. La question du *buzz* est importante, car nous sommes dans une démarche de médiatisation et de « mise en politique » qui apparaît normale sur un sujet renouvelant la question du traitement partial et partiel des discriminations, à défaut d'être un sujet neuf.

Il nous semble que la discrimination territoriale représente une alerte signifiante, et pas seulement à un exercice de communication. Ce signal est d'autant plus fort que le fait que des collectivités territoriales choisissent de se positionner sur ce thème n'est pas sans impact sur elles : les élus n'ignorent pas les risques de stigmatisation qu'ils ne sont pas en mesure de contrôler. Les sujets liés aux questions ethniques ou d'immigration passionnent les Français, pour le meilleur et le pire, ce qui rend difficiles le travail régulier et l'objectivité de l'action publique ...

Il reste pour les acteurs concernés à réarticuler projet politique et projet d'organisation (souvent donc dans ce champ aussi projet d'administration) pour être en mesure de susciter une démarche d'adhésion et une dynamique collective depuis le territoire local jusqu'aux territoires de vie. L'*empowerment* tant vanté, et si mal traité en France notamment, peut alors effectivement

rapprocher les politiques de la population et rapprocher les gens de la politique, grâce à la construction stratégique de ce sujet de la « discrimination territoriale ».

Pour ce faire, il ne faut ni surenchère rhétorique, ni politisation excessive : il est besoin d'un projet fort et cohérent qui « parle » à des destinataires forcément dubitatifs mais potentiellement intéressés ; et d'une méthode souple et ouverte portée collectivement par toutes les parties-prenantes. L'organisation d'une démarche concertée, coproduite, destinée à être amplifiée et appropriée progressivement peut à bon droit être un objectif atteignable.

Quant à la prise en compte objectivée des critères ethniques et raciaux pour mieux saisir les faits sociaux et mesurer les effets –positifs et négatifs – de l'action publique, elle apparaît tout à fait justifiée, voire indispensable. En revanche, l'officialisation d'un critère ethnique ou racial dans des traitements préférentiels mérite sans doute encore aujourd'hui un débat complémentaire, approfondi et objectivé.

Document rédigé par la société Ubiquis – Tél. 01.44.14.15.16 –
<http://www.ubiquis.fr> – infofrance@ubiquis.com

Découvrez les dates et les prochains thèmes :

www.inet.cnfpt.fr

Une journée,
à Paris,
une fois par mois,
un thème de l'actualité territoriale...