



RENCONTRES DE L'ORIV

La notion d'égalité des territoires, par Thomas KIRSZBAUM

Synthèse de l'intervention du 5 novembre 2013

Les Rencontres de l'ORIV sont des conférences-débat ouvertes au grand public, portant sur des sujets d'actualité en lien avec les thématiques de travail de l'Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville.

Au deuxième semestre 2013, l'**ORIV** a organisé, en partenariat avec l'**Institut Supérieur Social de Mulhouse** (ISSM), un cycle de trois rencontres autour de la notion d'Égalité. Cette notion est au cœur de nombreuses politiques publiques actuelles sans pour autant que soit expliqué le sens et les enjeux qu'elle recouvre.

Le 5 novembre 2013, l'Observatoire, a invité **Thomas Kirszbaum** pour une intervention sur la notion d'égalité des territoires. Cette notion est au cœur de l'actualité, avec la préfiguration en cours d'un Commissariat Général à l'Égalité des Territoires. Ceci amène à questionner cette notion et celle, qui lui est associée, de discrimination territoriale.

Thomas Kirszbaum est sociologue, chercheur associé à l'Institut des Sciences sociales du Politique (ENS-Cachan, CNRS UMR 7220). Il est spécialiste des politiques de la ville, de rénovation urbaine et de l'anti-discrimination qu'il étudie notamment dans une dimension comparée avec les États-Unis.

Parmi les spécificités que la France aime bien cultiver, il y a l'affirmation politique de grands principes abstraits. L'égalité des territoires en est un. Il n'a d'ailleurs pas beaucoup de sens en Europe, où l'on parle plus volontiers de cohésion sociale et territoriale.

On sait depuis Tocqueville que l'égalité est une « passion française ». Mais son succès politique récent, marqué par la création d'un ministère puis d'un Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), doit beaucoup à une autre caractéristique politique de la France : le poids politique et institutionnel des territoires ruraux. L'égalité des territoires est désormais un peu plus qu'un slogan de campagne électorale (celle de François Hollande). C'est l'esquisse d'une nouvelle organisation administrative qui assure la jonction entre deux enjeux jusque-là étanches, politiquement et institutionnellement : le traitement des zones rurales ou périphériques et le traitement des banlieues.

Le CGET procède de la fusion entre deux structures administratives dont le seul point commun était jusqu'à présent de privilégier une approche territoriale : la Datar (Délégation à l'aménagement du territoire) d'un côté, le Secrétariat général du Comité interministériel des villes et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances de l'autre.

La Datar a été l'un des grands instruments de l'aménagement des territoires après la guerre, dont le rôle s'est progressivement recentré sur la prospective des territoires. La problématique de l'aménagement du territoire a en effet radicalement changé depuis l'après-guerre. On devisait alors sur « Paris et le désert français » et la politique de l'État visait le rééquilibrage des territoires au profit des métropoles de second rang, en même temps que l'équipement et la modernisation des territoires – urbains comme ruraux. Depuis une vingtaine d'années, il est beaucoup moins question du rééquilibrage entre Paris et la province que de « fractures territoriales », de « territoires qui ne font plus société », des « territoires qui gagnent » et des « territoires qui perdent », etc.

Plus récemment, il est beaucoup question des « oubliés du périurbain », ces territoires très peu denses, qui selon le géographe très écouté des politiques, Christophe Guilluy, seraient les réceptacles de populations d'origine ouvrière blanche ayant choisi de satisfaire leur rêve d'accession à la propriété individuelle et de fuir la proximité avec les minorités ethniques dans les quartiers d'habitat social. Ils auraient tendance à voter pour le Front national parce qu'ils considèrent qu'on en fait trop pour ces quartiers dont les habitants créent du désordre tout en bénéficiant indûment des prestations sociales, cela au détriment de ceux qui se lèvent tôt, les vrais Français...

L'autre versant de la fracture territoriale, située dans les zones les plus denses des agglomérations urbaines, est symbolisé depuis maintenant quarante ans par les quartiers de la politique de la ville. Ce sont des « quartiers de minorités » car leur visibilité tient moins à l'immigration qu'aux descendants d'immigrés, c'est-à-dire à des Français qui continuent d'être perçus différemment des autres Français à cause de leurs origines immigrées.

L'égalité des territoires réalise ainsi la fusion institutionnelle entre ces deux enjeux que sont les territoires les plus urbanisés, hérités de l'urbanisme des grands ensembles de l'après-guerre d'un côté, et les zones rurales, périurbaines ou tissus industriels en déclin.

Si l'on s'intéresse aux intentions politiques derrière les choix institutionnels, la promotion de l'égalité des territoires contient un message politique assez facile à décrypter. Un message adressé aux « petits blancs » oubliés du périurbain, et à leurs représentants politiques particulièrement influents au Parlement (et notamment au Sénat) : l'État ne vous oublie pas et n'allez pas croire que les quartiers de la politique de la ville bénéficient d'un quelconque traitement de faveur – une croyance (infondée) qui constitue le fonds de commerce du Front national.

François Hollande l'a dit très clairement en août dernier lorsqu'il visitait la ville d'Auch dans le Gers – département rural s'il en est – où il venait parler... de la politique de la ville, mais pour rassurer l'électeur rural ou périurbain sur le fait que « la politique de la ville concerne

tout l'espace français ». Avant d'ajouter : « un grand enjeu pour le mandat qui est le mien, c'est de permettre à chacun de penser qu'il est à l'égalité de l'autre et qu'il n'y a aucune préférence pour certains quartiers par rapport à d'autres ». Le message politique qui sous-tend l'égalité des territoires est donc clair : il n'y aura pas de catégorie de population favorisée par rapport à une autre qui pourrait alimenter le ressentiment d'une partie de la population contre une autre.

Cette prise de position n'est que la suite logique du rejet par la gauche de la notion de discrimination positive territoriale quand elle s'applique aux quartiers de la politique de la ville. Personne dans la classe politique ne trouve à redire quand il est question de discrimination positive à propos des territoires ruraux, c'est-à-dire pour maintenir un bureau de poste ou une gare SNCF dans les territoires les plus reculés pour lutter contre la désertification rurale. En revanche, l'idée d'une discrimination positive territoriale a toujours été hautement controversée quand elle s'applique à des quartiers de minorités.

Cette affaire s'est jouée dans les années 1990 et la création du ministère et du commissariat général à l'égalité des territoires en est la suite lointaine. En 1996, la droite avait lancé son premier « plan Marshall » pour les banlieues – le « Pacte de relance pour la ville » – en le présentant comme une démarche de « discrimination positive territoriale » qui dans son expression la plus simple signifie « faire plus pour les territoires qui ont le moins ».

Il s'agissait concrètement d'un ensemble d'avantages – notamment fiscaux – accordés à des entreprises localisées dans les zones identifiées en fonction de leur degré de handicap, lui-même mesuré par un « indice synthétique d'exclusion ». Les zones rurales n'étaient pas oubliées puisque cette démarche avait été introduite par la loi Pasqua pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 qui créait les Zones urbaines sensibles (ZUS) et les Zones de redynamisation urbaine (ZRU). La loi du 14 novembre 1996 mettant en œuvre le « Pacte de Relance pour la Ville » ajoutait une catégorie supplémentaire : les Zones franches urbaines (ZFU) qui allaient bénéficier du maximum d'avantages dérogatoires en contrepartie de très minces obligations d'embauche de résidents des ZUS. Le PRV créait aussi des « emplois de ville » réservés aux jeunes peu qualifiés de ces quartiers.

Ce mécanisme de discrimination positive territoriale avait été violemment critiqué par la gauche. Pas du tout dans son volet rural. La loi Pasqua fixait un objectif d'accessibilité aux services publics de tous les citoyens, quel que soit leur lieu de résidence afin d'« assurer, à chaque citoyen, l'égalité des chances sur l'ensemble du territoire ». Ce volet de la discrimination positive ne souffrait d'aucune contestation. La critique a uniquement porté sur l'idée d'un traitement préférentiel réservé aux quartiers de la politique de la ville qui nous aurait rapproché du modèle de discrimination positive des États-Unis, celui de l'*affirmative action*, par lequel certains groupes raciaux et ethniques – mais aussi et surtout les femmes – bénéficient d'un coup de pouce pour entrer à l'université, accéder aux emplois publics ou aux marchés publics.

C'est donc cette dimension qui a été fustigée par des responsables politiques notamment socialistes, et des experts qui leur étaient associés, à partir des mêmes arguments déployés contre l'*affirmative action* aux États-Unis mais transposés à l'approche territoriale. Inspirée des détracteurs néo-conservateurs américains, la critique a porté sur le caractère inflationniste de la discrimination positive : de la même façon que des groupes minoritaires toujours plus nombreux s'en prévaudraient, le nombre de quartiers bénéficiant de dérogations augmenterait de façon inflationniste. La discrimination positive territoriale produirait les mêmes effets pervers que l'*affirmative action* supposée stigmatisante pour ses bénéficiaires, créatrice de droits transitoires qu'ils ont tendance à considérer comme acquis, et génératrice du ressentiment de ceux qui en sont privés.

Empruntée à ses critiques américains de gauche selon qui l'*affirmative action* profiterait d'abord à la classe moyenne noire et non pas aux plus pauvres, une politique de la ville fondée sur la réparation localisée des inégalités serait incapable de transformer les structures sociales et urbaines qui génèrent ces inégalités. Les zonages du pacte de relance auraient donc donné à l'action publique une dimension purement juridique et réparatrice sans s'attaquer aux véritables causes des inégalités.

Sans discuter ici de la pertinence de ces arguments, tant en ce qui concerne le cas américain que français, on note que la gauche revenue au pouvoir en 1997 a dit stop à la discrimination positive. La politique de la ville doit être (re)fondée sur la mobilisation du droit commun, le rétablissement de l'égalité républicaine dans tous les territoires et non pas sur des mesures dérogatoires bénéficiant à certains quartiers étroitement délimités. Le discours du ministre délégué à la Ville d'aujourd'hui, François Lamy, ne dit pas autre chose.

Cependant, la gauche n'a pas résolu la contradiction fondamentale où se trouve la politique de la ville : si l'on veut atteindre une égalité réelle, on ne peut se passer de politiques spécifiques, ciblées sur « ceux qui en ont le plus besoin ». Placer tous les quartiers et tous les habitants sous le régime de l'universalisme républicain, c'est-à-dire de l'égalité formelle, ne peut que perpétuer les inégalités. Traiter tout le monde de la même manière sans prendre en compte les inégalités de situations de départ ne peut que maintenir les inégalités.

De fait, la création d'un ministère de l'Égalité des territoires, en 2012, ne s'est pas accompagnée de la disparition du ministère de la Ville (qui n'est autre qu'un ministère des quartiers). C'est la répétition de l'histoire de 1997 : dans le contexte d'une violente polémique sur la discrimination positive territoriale, Martine Aubry avait d'abord refusé de créer un ministère de la Ville, en faisant le pari de la mobilisation du droit commun. Au final, elle s'était tout de même résolue à recréer un ministère de la Ville confié à Claude Bartolone.

L'idée partagée à droite et à gauche selon laquelle une prétendue « *affirmative action* territoriale » utiliserait la catégorie du territoire pour avancer un agenda masqué de traitement de faveur au profit de certaines catégories ethniques ou raciales, est très largement une vue de l'esprit. Tout simplement parce que cette discrimination positive n'a jamais été confirmée dans les faits, si on la mesure en termes d'allocation préférentielle des moyens publics. Qu'il s'agisse des mécanismes de péréquation entre territoires ou de la mobilisation des crédits de droit commun, toutes les études montrent que les territoires de la politique de la ville n'ont jamais bénéficié d'un réel traitement de faveur.

On est ainsi en plein abus de langage en suggérant l'existence d'une *affirmative action* territoriale dont les effets sociaux sont infiniment moins puissants que ceux de son prétendu équivalent américain. Des effets bien moins puissants parce que, outre le problème de son effectivité, les habitants des quartiers n'en sont tout simplement pas les premiers bénéficiaires. Si l'*affirmative action* c'est s'assurer d'une égalité de résultats et pas seulement d'une égalité des chances (en réalité il s'agit plutôt d'une égalité *réelle* des chances compensant l'inégalité des chances de départ), la discrimination positive territoriale « à la française » cherche à réaliser une égalité de résultats entre les territoires et non pas une égalité entre les gens qui sont dans les territoires. Elle n'a jamais consisté – sauf à la marge – à donner des opportunités de parcours aux personnes. Et encore moins à lutter contre les discriminations, comme le suggère faussement l'idée de « discrimination positive ».

Si l'on met de côté les expérimentations pour promouvoir la « diversité », consistant à extraire quelques individus méritants de leur quartier pour leur permettre par exemple

d'intégrer Sciences Po tout en laissant les autres à leur sort, les premiers bénéficiaires de la discrimination positive territoriale sont : de très loin les entreprises à travers les zones franches, puis les fonctionnaires à travers les primes qui leur sont accordées quand ils exercent des missions dans des quartiers sensibles, enfin les entreprises du BTP et les habitants qu'on espère attirer dans ces quartiers à travers les opérations de rénovation urbaine conçues pour y rétablir la mixité sociale (c'est-à-dire attirer des « Français de souche »).

Dans la discrimination positive territoriale « à la française », les territoires eux-mêmes sont pris pour objet d'un traitement préférentiel (ou affiché comme tel) et de façon très marginale ceux qui y résident. C'est plus largement toute l'ambiguïté de la notion d'égalité des territoires. Voici trente ans, un professeur de Yale aux États-Unis, Douglas Rae, avait publié un livre intitulé « Equalities » pour souligner la pluralité des conceptions de l'égalité. De quelle égalité parlons-nous, demandait-il en substance ? Il posait notamment cette question : qui est le « sujet » de l'égalité ?

Ainsi, quand on dit « égalité des territoires », est-ce que le sujet de l'égalité ce sont les territoires eux-mêmes ou les gens qui y vivent ? Il semble que les sujets de l'égalité dans l'égalité des territoires soient les territoires eux-mêmes, dont il faudrait compenser les handicaps, en faisant le pari que les habitants en profiteront. Un pari mécaniste qui fait fi de l'écart entre l'évolution de la condition des territoires et de la condition des gens. La situation moyenne des territoires peut s'améliorer, mais la situation des gens se dégrader ; inversement les gens peuvent améliorer leur situation mais la situation du territoire se dégrader.

Dans la politique de la ville, l'horizon égalitaire est donc un horizon d'indifférenciation : c'est l'égalité dans l'indifférence. D'où le succès du slogan « faire des quartiers comme les autres », à droite comme à gauche, ou de la notion de banalisation faisant référence à la norme (introuvable) du « quartier normal ». Il s'agit surtout d'un horizon d'indifférenciation ethnique car un quartier « normal » serait un quartier mixte et un quartier mixte devrait être un quartier où le groupe majoritaire ne saurait être constitué de minorités...

Du moins quand il s'agit des quartiers de la politique de la ville, cette conception de l'égalité des territoires dans l'indifférenciation a supplanté d'autres conceptions de l'égalité, celle de l'égalité dans la différence et celle de l'égalité des chances.

L'égalité dans la différence était à la mode dans le « moment » multiculturaliste de la politique de la ville des années 1980. C'est le moment où se développait aussi l'idée d'une égale dignité de tous les habitants : tous les citoyens, quelle que soit leur condition matérielle, devaient pouvoir s'exprimer, voter, être traités avec la même considération.

Prendre les gens tels qu'ils sont, en leur assurant de pouvoir prendre une part active aux choix collectifs, cela renvoie à une autre tradition française de l'égalité que celle de l'égalité comme indifférenciation ou arasement des différences. Cette tradition est celle de « l'égalité des droits » ou de « l'égalité des capacités » formulée pendant la Révolution française. C'est une égalité réalisée dans l'ordre politique.

Le problème est qu'elle tend en France à être rabattue sur le droit d'aller voter le jour des élections... ce qui n'est certainement pas suffisant pour faire progresser l'égalité, surtout au bénéfice des quartiers de minorités qui ne pèsent pas grand chose politiquement. D'autant moins que le modèle français de la politique de la ville tend à opposer démocraties représentative et participative, au détriment de la seconde, plus encore dans les quartiers de minorités qu'ailleurs à cause de la hantise du « communautarisme » qui justifie le contrôle par l'État et, surtout, les élus de l'ensemble des décisions relatives à ces quartiers.

L'autre figure de l'égalité, c'est celle des chances de leurs habitants. Les Américains parleront d'égalité des « opportunités ». Promouvoir l'égalité des chances dans les territoires, c'est à la limite promouvoir l'égalité des gens contre l'intérêt des territoires, si cela se traduit par un encouragement à leur mobilité résidentielle pour leur permettre d'accéder à de meilleures « opportunités » en déménageant. Quitte à faire partir les éléments les plus dynamiques des quartiers, ceux qui sont une ressource pour le quartier. Telle l'approche mise en œuvre aux États-Unis dans des programmes de mobilité résidentielle (Gautreaux, Moving to Opportunity) inexistantes en France. Ces programmes postulent que pour réduire les inégalités, il vaut mieux aider les gens à bouger qu'aider des territoires sans avenir. Ce débat n'est pas l'apanage des États-Unis. L'économiste Laurent Davezies fait aujourd'hui cette proposition.

On a beaucoup parlé d'accessibilité et de droit à la ville en France dans les années 1990, mais avec peu de traductions concrètes. Ou alors des traductions plutôt contradictoires avec l'idée de mobilité (résidentielle ou pas). Ainsi la loi d'orientation pour la Ville instituant le droit à la ville en 1991 a été rabattue sur la logique technocratique des quotas de logements sociaux à répartir entre les différentes communes, avec là aussi pour toile de fond la hantise des regroupements d'immigrés ou supposés tels. Par la suite, la rénovation urbaine a conduit à reloger des dizaines de milliers de familles. La rénovation urbaine aurait pu constituer un levier de rapprochement des gens avec les « opportunités », mais elle a très rarement été utilisée à cette fin.

Dans les années 2000 a prévalu une autre version de l'égalité des chances avec la création de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, et les politiques de promotion de la diversité. Comme indiqué précédemment, ce sont des politiques de sélection des éléments les plus méritants des quartiers à qui l'on offre la possibilité de faire un parcours (Sciences Po, Internats d'excellence...) en laissant les autres à leur sort. L'égalité des chances est alors comprise comme le droit égal de participer à la compétition sociale ou scolaire.

En conclusion, afficher un objectif d'égalité des territoires présente le grand avantage de ne pas déterminer *a priori* quelles sont les fins de la politique de la ville. Mais si l'on ne clarifie pas les conceptions de l'égalité sous-jacentes, le risque est de faire comme si tout le monde allait sortir gagnant de l'égalité des territoires. Cependant les motivations derrière la promotion politique de l'égalité des territoires sont sans doute moins sophistiquées. Il s'agit avant de tout de signaux adressés au monde rural, dont le poids politique est sans commune mesure avec celui des quartiers de minorités.