

# **Faire société *commune* dans une société *diverse***

*Ahmed Boubeker et Olivier Noël<sup>1</sup>*

5 novembre 2013

---

<sup>1</sup> Nous remercions l'ensemble des membres du groupe de travail « Faire société : pour une égalité réelle » (dont la liste est annexée) pour leurs contributions respectives et en particulier Hervé Paris corédacteur de la partie “Recommandations” de ce rapport.

# Sommaire

## **I. Conditions pour une possible refondation** **p.3**

- I. Un contexte de crise, des référentiels politiques épuisés : la nécessité de changer de paradigme de politique publique
- II. La reconnaissance de la prégnance des discriminations ethno-raciales au sein de la société française : un enjeu majeur pour faire société commune
- III Promouvoir une accessibilité au droit commun pour mettre fin à l'ineffectivité du droit

## **II. Que faire ?** **p.15**

Mettre en œuvre un paradigme de politique publique articulant approche inclusive, non discrimination et mise en mouvement des populations

Une situation exemplaire de fabrication possible du commun à partir de l'expérience du collectif « sorties scolaires : avec nous ! »

## **Recommandations et préconisations** **p.18**

**I Recommandation 1 : Pour équiper une organisation et une gouvernance de l'action de l'Etat et des acteurs de la lutte contre les discriminations** **p.22**

**II Recommandation 2 : Pour équiper une démocratie de garanties et de développement** **p. 24**

**III Recommandations 3 : Pour équiper le droit des gens** **p. 40**

**Annexe : liste des membres du groupe de travail « faire société »** **p.46**

**Annexe : liste des collectifs et personnes auditionnés** **p.48**

# I

## Conditions pour une possible refondation

### I. Un contexte de crise, des référentiels politiques épuisés : la nécessité de changer de paradigme de politique publique

Liberté, égalité, fraternité et laïcité, sont les valeurs et principes fondateurs de la république française. Si ces valeurs ont vocation à protéger et à émanciper, force est de reconnaître que le modèle français d'intégration tel qu'il s'est développé au milieu des années 80, en même temps que la politique de la ville ou les politiques d'insertion, et qui ont prévalu jusqu'à présent, peinent à conférer à ces valeurs fondamentales une effectivité, une réalisation concrète pour l'ensemble des concitoyens particulièrement pour les descendants d'immigrés coloniaux et postcoloniaux. Ces derniers, bien que français, bien qu'ayant grandi en France, ayant fait leurs études dans l'école de la république française, développé une activité dans l'économie française, fondé un foyer sur le sol français, contribué à enrichir culturellement la société française restent encore, trop souvent, perçus comme des français illégitimes érigeant ainsi, au sein même de la société française une frontière intérieure symbolique qui rend difficile, actuellement, toute construction d'une société commune.

L'épuisement des référentiels politiques (intégration, politique de la ville, prévention de la délinquance, insertion), contemporains de la marche pour l'égalité et contre le racisme de 1983, est lié, selon nous, à la manière de considérer le problème, imputant aux seules classes populaires la responsabilité de leur non insertion, et aux seuls immigrés et à leurs descendants la responsabilité de leur supposée non intégration exonérant l'Etat et la société de toute forme de responsabilité.

Ce n'est qu'à partir de la toute fin des années 90 et du début des années 2000, que le dévoilement de processus diffus sinon massifs de discrimination ethno-raciale et sa mise sur agenda du problème public ont permis de sortir de cette construction unilatérale du problème public laissant jusqu'alors penser qu'il n'était que le problème des publics.

Le contexte actuel de crise sociale, économique, morale y est-il plus favorable ? Alors que l'on constate chaque jour que les processus de désaffiliation économique, sociale et civique se croisent et se renforcent ? Qu'ils affectent tout particulièrement les milieux populaires ? Que les discriminations hier encore signalées aux autorités existantes sont banalisées par ceux-là même qui les subissent ? Alors que les discours publics et médiatiques disqualifiant les populations dites Roms, agitant la peur de l'islam, stigmatisant les jeunes des quartiers populaires, prônant la remise en cause du droit du sol se multiplient et se banalisent ? On pourrait en douter. Pourtant nous postulons lucidement, raisonnablement, le contraire. Ce contexte de crise<sup>2</sup>, précisément, constitue une opportunité historique pour faire un nouveau pas sur le chemin politique de l'égalité, pour construire un destin commun à la

---

<sup>2</sup> Il nous semble important de souligner ici que la crise des années 30, en bien des points semblable à celle que la France connaît aujourd'hui, a conduit, en 1932, au vote, à l'unanimité de l'assemblée nationale, de lois de protection de la main d'œuvre nationale, discriminantes sur le critère de la nationalité, soutenues conjointement par les syndicats de salariés et le patronat. Elles étaient, pour nombre d'entre elles, encore effectives, inscrites dans le fonctionnement sociétal, au moment de la sortie, en mars 2000, de la note n°1 du Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations, Une forme méconnue de discrimination : les emplois fermés aux étrangers (secteur privé, entreprises publiques, fonctions publiques).

nation française autour d'un « vivre ensemble égalitaire »<sup>3</sup>. Si l'on reprend ces mots célèbres d'Aimé Césaire qui résonnent singulièrement aujourd'hui « *Une civilisation qui s'avère incapable de résoudre les problèmes que suscite son fonctionnement est une civilisation décadente. Une civilisation qui choisit de fermer les yeux à ses problèmes les plus cruciaux est une civilisation atteinte. Une civilisation qui ruse avec ses principes est une civilisation moribonde* »<sup>4</sup>, on comprend aisément que la prise en considération du problème des discriminations et des inégalités sociales à la hauteur du problème qu'il pose à la société française, à son idéal égalitaire, à la prétention universelle de la république, en fait un véritable défi de civilisation.

Faire société commune dans une société diverse, c'est porter un projet politique, au plus haut niveau de l'Etat, de reconnaissance de la diversité de population française, de reconnaissance de la prégnance des pratiques discriminatoires et inégalitaires qui font obstacle à la construction d'un universel commun et à la construction d'un droit commun qui soit véritablement commun.

### ***La refonte de la politique d'intégration : l'attente d'un signe politique fort***

La refonte de la politique dite d'intégration constitue une fenêtre d'opportunité politique pour une reconnaissance politique du problème public des discriminations, problème longtemps occulté, puis porté de façon principalement sinon exclusivement technocratique. Pour autant, il ne s'agit pas de penser que cette question nodale du vivre ensemble, du vivre en commun ne concerne que les populations qui y sont directement confrontées. Il s'agit d'une question qui interpelle l'ensemble de la société française et tout autant l'Etat à son plus haut niveau, que les institutions publiques, les élus, les associations, ou encore les chercheurs, dans leur capacité à le construire comme un véritable problème public. Comme le soulignaient déjà il y a près de cinquante ans, aux Etats-Unis, les membres de la « Commission nationale consultative sur les désordres civils de l'été 1965 » : « *Aucune société démocratique ne peut fonctionner normalement s'il existe au cœur de ses principaux centres urbains un nombre important de citoyens collectivement aigris, convaincus aussi que l'administration ne remarque pas ou ne se soucie pas des injustices dont ils sont victimes et n'a ni les moyens ni le désir d'y remédier.* »<sup>5</sup> Le terme intégration est discutable parce qu'il peut être vécu comme stigmatisant pour des populations installées en France depuis trois générations. Au-delà d'une police du langage qui impose de ne pas stigmatiser les héritiers de l'immigration qui auraient toujours à justifier de leur droit à être là et de faire partie de la communauté nationale, il s'agit de reconnaître avec Dominique Schnapper<sup>6</sup> que le sens de l'intégration nationale a changé et que le lien social relève moins aujourd'hui d'une mise en forme et en conformité à des normes institutionnelles que de l'inventivité des acteurs sociaux, leur capacité à transformer la société française. L'Etat serait fidèle aux valeurs de la République française en accordant sa confiance aux milieux populaires, à la capacité d'initiative et au désir des individus les plus fragilisés d'être sujets de leur propre vie et de leur propre histoire et d'apporter leur contribution au changement sociétal.

La République française et son objectif de solidarité et de citoyenneté pour tous ne saurait se satisfaire d'un dispositif social à plusieurs vitesses qui rejette dans la précarité une part toujours plus nombreuse de sa population. La France est historiquement forte de son Etat

---

<sup>3</sup> L'expression est celle du collectif «Vivre ensemble l'égalité» réunissant des jeunes de 16 à 22 ans réunis autour d'un centre social à Lormont. Le collectif « Vivre ensemble l'égalité » a été auditionné par le groupe de travail « Faire société : égalité réelle » le 10 septembre 2013.

<sup>4</sup> Aimé Césaire, *Discours sur le colonialisme suivi du discours sur la négritude*, Présence Africaine, 2000.

<sup>5</sup> Collectif, *Le rapport noir*, Edition spéciale, 1968

<sup>6</sup> Dominique Schnapper, *La France de l'intégration*, Gallimard, 1991

et elle a su ainsi surmonter ses crises en assurant sa cohésion dans le pluralisme de ses composantes sociales ou culturelles en réaffirmant à chaque fois son universalité. C'est au nom des valeurs fondatrices d'une République effective qu'il faut une reconnaissance franche du pluralisme de la société française et d'une république de la diversité. La France est déjà un pays pluriethnique et pluriculturel ; elle le sera de plus en plus à l'avenir, et un pluralisme harmonieux reste à construire. Dans un contexte de crise et de profondes mutations, notre pays souffre d'un grave problème de reconnaissance et de représentation de ses milieux populaires et il est devenu urgent de donner une autre place à des groupes stigmatisés et discriminés, au nom d'un choix de société qui doit être affirmé haut et fort pour contrecarrer la montée de discours prônant l'inégalité, la banalisation des discriminations et la montée dans l'espace public d'un racisme qui prétend aujourd'hui à la respectabilité<sup>7</sup>. Il y a aujourd'hui trente ans que la Marche pour l'égalité et contre le racisme a affirmé que l'exigence d'une citoyenneté pour tous et du vouloir vivre ensemble suppose de ne pas dissocier la question de l'égalité de celle de la lutte contre le racisme et les discriminations.

Seul un engagement d'une envergure sans précédent peut répondre aux enjeux de reconnaissance et de représentation des milieux populaires pour faire société commune dans une société diverse.

Trente ans après la marche égalité pour l'égalité et contre le racisme, ce rendez-vous historique ne peut être manqué.

## **II. La reconnaissance de la prégnance des discriminations ethno-raciales au sein de la société française : un enjeu majeur pour faire société commune**

La loi française condamne les discriminations ethno-raciales au même titre que toutes les autres formes de discrimination (notamment celles concernant le genre ou le handicap), néanmoins celles-là visent plus particulièrement les milieux populaires et leur spécificité est liée au fait qu'elles conjuguent fréquemment des dimensions sociales et ethniques. Les témoignages des collectifs auditionnés, les observations des associations de défense des droits de l'homme<sup>8</sup> et les recherches, convergent, malheureusement, aujourd'hui pour dresser le constat récurrent de discriminations à caractère ethno-racial. Ces constats ne font que confirmer le douloureux vécu d'une part minorisée de la société française alors même que les institutions (le FASILD<sup>9</sup>, la HALDE<sup>10</sup>) qui avaient pour vocation de rendre visible le problème et de le traiter au niveau national perdent en visibilité (ACSE<sup>11</sup>, Défenseur des droits<sup>12</sup>) et donc en efficacité pour ce qui concerne les discriminations fondées sur le critère de

---

<sup>7</sup> C'est le cas notamment de formes de discours et analyses qui racialisent le sexisme (au nom de valeurs féministes) comme le montrent bien les travaux de Christelle Hamel, « De la racialisation du sexisme au sexisme identitaire », *Migrations Société*, vol 17, n°99-100, 2005, p 91-104. [En ligne], consulté le 20 juin 2011. Consultable sur Internet : <URL <http://www.unice.fr/urmis/IMG/pdf/Hamel.pdf> ou encore de Nacira Guénif-Souilamas Nacira et Eric Macé, *Les féministes et le garçon arabe*, Editions de l'Aube, 2004 ou encore de discours et analyses islamophobes qui se font au nom de la laïcité comme le soulignent les travaux de Abdellali Hajjat et Mohamed Marwan, *Islamophobie : comment les élites françaises fabriquent le « problème musulman »*, La Découverte, 2013.

<sup>8</sup> L'audition le 17 septembre de M. Laurent El Ghazi, membre fondateur de Romeurope et de Mme Mari-Lisa Fantacci, coordinatrice de Romeurope, a permis de souligner la banalisation des pratiques discriminatoires à l'attention de ceux que l'on appelle « Roms » qui incarnent aujourd'hui la figure paroxystique de l'étranger dans la société française ([http://www.romeurope.org/IMG/pdf/20130613\\_guide\\_ceux\\_quon\\_appelle\\_les\\_roms-web.pdf](http://www.romeurope.org/IMG/pdf/20130613_guide_ceux_quon_appelle_les_roms-web.pdf))

<sup>9</sup> Le Fonds d'Action et de soutien à l'Intégration et à La lutte contre les discriminations, établissement public, créé en 2001 au moment du vote de la loi n°2001-1066 du 16 novembre relative à la lutte contre les discriminations

<sup>10</sup> Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité est une autorité administrative indépendante créée par la loi n°2004-1486 le 30 décembre 2004.

<sup>11</sup> L'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances est créée par la loi n°2006-396 du 31 mars 2006

<sup>12</sup> Le défenseur des droits est une autorité constitutionnelle indépendante créée par la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011.

l'origine ou de la religion. A titre d'exemple, le rapport 2012 du défenseur des droits fait état de 22,5% de saisines pour discrimination sur le critère de l'origine et de 2,2% de saisines pour discrimination sur le critère de la religion alors qu'avec la Halde, le critère de l'origine représentait en moyenne 35% des saisines. Le risque est donc grand de voir un effacement progressif du problème public, ce qui ne signifie en aucun cas un effacement du problème lui-même mais seulement une impossibilité de s'en saisir politiquement pour construire un projet de *société commune*.

### ***Les enjeux d'une reconnaissance commune et partagée***

La première étape implique donc une lutte conjointe pour une *reconnaissance commune* du problème des discriminations car « *les formes de reconnaissance du droit et de l'estime sociale fournissent un cadre moral aux conflits sociaux, parce qu'elles dépendent dans le principe même de leur fonctionnement de critères généraux concernant la société toute entière. A la lumière de normes telles que la responsabilité morale ou les valeurs sociales, les expériences sociales de mépris peuvent être interprétées et représentées comme des réalités auxquelles d'autres sujets sont également exposés* »<sup>13</sup>. La reconnaissance de cette *communauté d'expérience de la discrimination* peut permettre tour à tour de:

- reconnaître les formes de souffrance, parfois extrêmes, qui accompagnent la banalité quotidienne des actes discriminatoires ;
- de rendre enfin crédible la menace légale d'un droit de la non discrimination ;
- et enfin d'ouvrir des perspectives pour une citoyenneté renouvelée, une mise en mouvement des populations concernées.

Aujourd'hui cette reconnaissance est - malgré de nombreux travaux scientifiques qui soutiennent la factualité des discriminations<sup>14</sup> - le plus souvent partielle et intermittente. Et l'inversion de l'imputation causale n'est jamais très loin. Cet enjeu de la reconnaissance est fondamental : reconnaître le problème public des discriminations c'est reconnaître les personnes qui y sont confrontées comme des égales, c'est reconnaître la légitimité de la diversité de la société. Il interroge en profondeur la nature des rapports sociaux entre les populations minorisées et la population majoritaire, un rapport social qui « *a deux faces, l'une concrète* [qui se traduit par une pratique discriminatoire ou exclusive] *et l'autre idéologico-discursive* [qui vise à disqualifier symboliquement l'autre] »<sup>15</sup> car la discrimination ne constitue pas simplement un déni de droit, mais également un déni du droit à l'existence d'un rapport social conflictuel<sup>16</sup>. L'approche technicisée des politiques de prévention et de lutte contre les discriminations a d'une certaine façon assigné les personnes confrontées à une expérience de discrimination au seul statut de « victime » tout en leur reprochant dans le même mouvement de s'y enfermer en invoquant un risque de « victimisation » (entendu au sens d'exagération du statut de victime). Or, lorsqu'un cadre de reconnaissance est clairement posé, lorsque les souffrances qui accompagnent la discrimination sont entendues, la supposée logique de victimisation n'est jamais présente. Au contraire, ce sont des vécus intimes qui sont relatés de façon nuancée, modérée, pondérée. La notion de « victimisation »,

---

<sup>13</sup> Axel Honneth, *La lutte pour la reconnaissance*, collection passages, Cerf, 2010, p.194

<sup>14</sup> Nous citerons ici seulement les récents travaux de l'INED dans le cadre de l'enquête TEO (trajectoires et origines), Beauchemin Chris, Hamel Christèle, Simon Patrick (coord.), *Enquête sur la diversité des populations en France*, premiers résultats octobre 2010 :

[http://www.ined.fr/fichier/t\\_telechargement/45660/telechargement\\_fichier\\_fr\\_dt168.13janvier11.pdf](http://www.ined.fr/fichier/t_telechargement/45660/telechargement_fichier_fr_dt168.13janvier11.pdf)

<sup>15</sup> Juteau Danielle, *L'ethnicité et ses frontières*, Montréal, Presses Universitaires de Montréal, 1999, 230 p.

<sup>16</sup> Notons ici qu'y compris au sein de notre groupe de travail ce rapport social a pu se rejouer dès lors que des collectifs ont apporté leurs témoignages ou que chercheurs sont venus présenter des travaux concernant le caractère islamophobe de certaines pratiques dans les procédures de naturalisation, les contrôles policiers au faciès ou encore les processus discriminatoires systémiques à l'œuvre dans l'accès à la fonction publique territoriale et d'Etat.

régulièrement invoquée notamment dans les travaux et prises de position du Haut Conseil à l'Intégration<sup>17</sup>, constitue, de fait, une notion utilisée par les *majoritaires* (qui s'ignorent parfois comme tels) face aux risques que font émerger les questions d'égalité et de non-discrimination en matière de répartition des pouvoirs, d'atteinte aux situations de privilèges. Aussi nous ne pouvons que constater et regretter que la rhétorique de la victimisation a remporté un certain succès<sup>18</sup> dans les rapports publics, les dispositifs publics adossés notamment à la politique de la ville.

***Les modalités de fabrication du commun : une approche « par le bas » garantie « par le haut »***

Les deux collectifs auditionnés lors du groupe de travail<sup>19</sup> entrouvrent, modestement mais concrètement, la perspective et l'espoir d'écrire une nouvelle page de l'histoire, de l'égalité. Il s'agit dès lors, en fondant la fabrication des problèmes et des projets qui en découlent, sur de la base de rapports sociaux plus égalitaires, de construire du *commun*, comme nouvelle forme de l'universel, et non comme l'universel abstrait, un « chauvinisme de l'universel »<sup>20</sup> comme l'avait si bien dit, le sociologue, Abdelmalek Sayad. La lutte pour une reconnaissance conjointe des inégalités sociales et des discriminations c'est-à-dire pour une égalité concrète de traitement ne relève pas d'une approche spécifique (liée à une quelconque politique d'intégration, politique de la ville ou toute autre politique dédiée), liée à un public spécifique toujours défini à la marge de la société (les immigrés et leurs descendants, les habitants des quartiers populaires, les populations à inclure), elle relève de l'intérêt général et de l'universel car elle « *échappe partiellement à l'opposition entre objectifs personnels et objectifs impersonnels, parce que la lutte ainsi comprise ne peut fondamentalement être déterminée que par des idées et des revendications universelles, dans lesquelles les expériences individuelles des différents acteurs se trouvent reprises et dépassées positivement : entre les objectifs impersonnels d'un mouvement social et les offenses privées subies par les individus qui le composent, il doit exister une passerelle sémantique au moins assez solide pour permettre le développement d'une identité collective* »<sup>21</sup>, d'une identité nationale inclusive<sup>22</sup>. De ce point de vue, les travaux des féministes noires américaines<sup>23</sup> sont riches d'enseignement pour réfléchir aux approches intersectionnelles afin d'aborder,

---

<sup>17</sup> Le HCI dans son rapport de 2003 considère ainsi qu'une politique publique fondée sur la seule lutte contre les discriminations empêcherait une « approche positive de l'intégration », encouragerait la victimisation de certains groupes et, par là-même, l'ethnisation des relations sociales. « *Au HCI, on voudrait que la représentation de l'intégration change, que les réussites et les talents soient valorisés, on souhaiterait que l'intégration se fasse davantage par la valorisation que par la victimisation* » (Interview de Blandine Kriegel, alors présidente du Haut Conseil à l'Intégration, VEI-Enjeux, n°135, 2003, p. 176-186). Ce type d'analyse est repris par une membre du HCI, Malika Sorel, auteur en 2007 d'un essai, *le puzzle de l'intégration*, qui fustige « *l'idéologie de la victimisation, la pente victimaire, le victimisme omniprésents* », selon elle, « *dans la société française* ».

<sup>18</sup> Comme nous en dressons le constat dans Olivier Noël, « Un consensus politique ambigu. La lutte contre les discriminations raciales » in Didier Fassin (Dir.) *Les nouvelles frontières de la société française*, La Découverte, 2010, p. 267-290.

<sup>19</sup> Le groupe de travail « Faire société : égalité réelle » a débuté ses travaux le 10 septembre 2013 par l'audition du collectif « Vivre ensemble l'égalité » de Lormont réunissant des jeunes de 16 à 21 ans mobilisés contre les discriminations et le collectif « Sorties scolaires : avec nous ! » réunissant des mères, parents d'élèves, interdites depuis la rentrée scolaire 2012, et la publication de la circulaire Chatel du 27 mars 2012, d'accompagner leurs enfants en sortie scolaire en raison de leur port du foulard.

<sup>20</sup> Abdelmalek Sayad, *Le mode de génération des générations immigrées*, Migrants-formation, n°98, septembre 1994, p. 14

<sup>21</sup> Axel Honneth, Op. Cit., p.195.

<sup>22</sup> Thierry Tuot, *La grande nation : pour une société inclusive*, rapport au Premier ministre sur la refondation des politiques d'intégration, Février 2013.

<sup>23</sup> Le titre significatif d'un ouvrage paru au début des années 80 aux Etats Unis « Toutes les femmes sont blanches, tous les Noirs sont hommes mais nous sommes quelques-unes à être courageuses » dévoilait la double exclusion des femmes noires d'un féminisme blanc et bourgeois et d'un nationalisme noir sexiste. Dorlin Elsa (coord.), *Black feminism, Anthologie du féminisme africain-américain, 1975-2000*, Paris, l'Harmattan, 2007 : <http://www.reseau-terra.eu/article699.html>

notamment, mais pas seulement, les rapports sociaux de classe et de race comme facteurs indissociables d'un même processus.

S'il est de la responsabilité des chercheurs de construire des outils intellectuels qui favorisent l'émancipation de celles et ceux qui sont régulièrement assignés à de supposés difficultés, handicaps, problèmes (intégration, insertion, exclusion, victimisation, communautarisme etc.) régulièrement inventés pour invalider l'expérience de la discrimination ou des inégalités sociales, s'il est de la responsabilité de l'Etat à son plus haut niveau de poser le cadre politique de cette reconnaissance d'une nécessaire et réelle égalité, il est de la responsabilité des institutions et des professionnels qui entendent œuvrer en ce sens de construire un cadre propice au développement du pouvoir d'agir des premier(e)s concerné(e) et de savoir s'effacer<sup>24</sup>, de savoir s'éclipser, d'apprendre à laisser la place à celles et ceux plus qualifiés, pleinement légitimes politiquement et convaincants, pour énoncer une connaissance incorporée et intime des discriminations et des inégalités. C'est sans doute lorsque ces conditions-là seront enfin réunies, que l'on passera d'une logique de participation souvent dévoyée<sup>25</sup> à une logique fondée sur le pouvoir d'agir, qu'une communauté de destin égalitaire pourra advenir. Au début des années 90, les pilotes de l'action publique<sup>26</sup> en appelaient à une mobilisation civique dans les cités de grands ensembles, mais très vite les discours publics s'arrêtent le plus souvent au constat d'un essoufflement des associations, à une atomisation du lien social qui marquerait l'incapacité des acteurs des milieux populaires à structurer une action collective. Ces milieux populaires ne sont pourtant pas des déserts politiques<sup>27</sup> et « une trame d'expériences associatives »<sup>28</sup> témoigne de l'existence de liens et de lieux de solidarité, de réseaux de coopération et d'entraide, de formes flexibles de mobilisation des ressources : des groupes parviennent à tisser de nouvelles solidarités pour résoudre, grâce à des savoir-faire culturels et sociaux, des problèmes auxquels est aussi confrontée l'action publique locale (suivi de dossiers juridiques, socialisation des jeunes et des familles étrangères, création d'emplois...); d'autres s'engagent aussi dans la gestion de services de proximité (centres sociaux, régies de quartier, entreprises d'insertion, travail périscolaire). La solidarité, comme produit de ces diverses activités, est mise en œuvre dans l'urgence face à des situations de « hors droit », de fin de recours légaux ou de "bout de chaîne" de la protection sociale. Comment expliquer dès lors le décalage entre la diversité de ces initiatives et une absence de reconnaissance de la part des pouvoirs publics ? C'est tout l'échec de la participation qui a assignées ces associations à une gestion de la différence aux frontières du droit commun et par conséquent rarement associées aux dispositifs territorialisés. A l'inverse d'une kyrielle d'associations dites « à vocation généraliste » intervenant sur le terrain des banlieues (associations socioculturelles, associations de solidarité avec les immigrés, associations à vocation caritative, humanitaire...) dans le droit fil des dispositifs publics<sup>29</sup>, la

---

<sup>24</sup> Lors d'un séminaire national « Les collectivités garantes de l'égalité de traitement : développer le pouvoir d'agir des habitants » organisé conjointement par le CNFPT, l'IRDSU et l'Acsé en 2012, dans des discussions de couloir, des professionnels de l'inter-réseau développement social urbain (IRDSU) ont très bien illustré cet enjeu d'effacement et dit fort à propos ceci : « En quelques phrases, en quelques mots, les habitants peuvent parfois nous faire autant comprendre qu'un discours sociologique de trente minutes... » ou encore suite à l'intervention du collectif « Vivre ensemble l'égalité » : « C'était vraiment très bien leur film, cela montre que ce n'est pas si compliqué que cela de parler de discrimination, c'est clair, c'est précis... ».

<sup>25</sup> Rémi Lefebvre, « Non dits et points aveugles de la démocratie participative » in Robbe François (Dir.), *La démocratie participative*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 33-58.

<sup>26</sup> Comme le formulait alors, Yves Dauge, de la Délégation Interministérielle à la Ville : « il n'existe point de salut pour une politique urbaine sans reconquête civique ».

<sup>27</sup> Nous citerons sur ce thème, Mogniss H. Abdallah, *Rengainez on arrive !*, Ed Libertalia, 2012 ; Ahmed Boubeker et Abdellali Hajjat, *Histoire politique de l'immigration postcoloniale*, Amsterdam, 2008.

<sup>28</sup> Alain Battegay, Ahmed Boubeker, *L'action associative des jeunes maghrébins, entre Affirmation d'un droit de cité et pratiques urbaines*, in *Les annales de la recherche urbaine*, n°89, juin 2001, pp. 95-101.

<sup>29</sup> Les enjeux d'articulation entre logiques descendantes portées par des associations « installées » et logiques ascendantes portées par des associations d'émergence plus récentes dans la conduite de l'action publique locale sont finement analysés



situation spécifique des associations des héritiers de l'immigration, leur position au bas de l'échelle de l'estime associative les a peut-être protégées d'un destin de prestataires de services sous tutelle institutionnelle<sup>30</sup>. Ce sont précisément ces expériences qu'il s'agirait « d'équiper » pour élargir les horizons de la citoyenneté et transformer les conditions d'existence et de mobilisation des acteurs des quartiers populaires dans une gouvernance à construire, reconnaître ces acteurs comme porteurs d'une expérience sociale à valoriser et d'une parole collective à soutenir et à former. Il s'agit ainsi de retrouver une perspective du social qui ne se limite pas à la restauration d'une magistrature des institutions mais qui œuvre à la « *mise en mouvement des gens* » à travers une politique de reconnaissance de leurs compétences et de valorisation de leur expérience sociale.

### ***L'Etat garant de la sécurité commune***

La cristallisation de la question de l'insécurité dans les banlieues et la focalisation médiatique sur les jeunes des quartiers, avec une focalisation particulière sur les descendants de immigration coloniale et postcoloniale, lors des révoltes urbaines de l'automne 2005, a marqué une réactivation de la thématique des « classes dangereuses » fixant ainsi, sur une population déterminée, ce que la société porte en elle-même comme insécurité. Dans une telle configuration politique et médiatique qui leur impute la seule responsabilité de l'insécurité sociétale, il est important de souligner que les recherches abondent pour dresser le constat que dans leurs recherches d'emploi ou de stages, les jeunes des quartiers sont confrontés simultanément à des *critères de sélection légitimes*, du point de vue du fonctionnement du marché du travail (niveau de formation, motivation, flexibilité) en même temps qu'à des *critères discriminatoires illégitimes* (origine, patronyme, apparence physique, appartenance religieuse, lieu d'habitation). Si les premiers traduisent les effets d'une *insécurité sociale (une injustice sociale légale)* entendue au sens d'une dégradation généralisée des conditions d'insertion de la jeunesse des classes populaires, la seconde série de critères alimente une forme d'*insécurité civile*<sup>31</sup> (*une injustice illégale*), définie comme une atteinte à l'intégrité des biens et des personnes, venant redoubler les effets de la première. Or l'absence de lutte contre cette forme d'insécurité quotidienne à laquelle sont confrontés les jeunes des classes populaires, et pas seulement dans leur recherche d'emploi mais également dans leur accès au logement, aux loisirs<sup>32</sup>, vient souligner les enjeux d'une *sécurité commune*, d'une *sécurité inclusive*.

La question de l'apaisement des rapports entre les agents de la puissance publique et les populations des quartiers populaires pose donc non seulement la question de la sécurité, du maintien de l'ordre et des fonctions de la police dans ces territoires stigmatisés par leur image

---

dans Jean-Paul Carrère, *Nouvelles coopérations associatives dans les quartiers populaires de Perpignan*, étude-action réalisée par le collectif "Associations et questions de quartier", Janvier 2013.

<sup>30</sup> Il faudrait en effet ressituer l'action des associations issues de l'immigration dans le cadre plus large du " mouvement associatif " qui selon Jean Faber (pseudonyme d'un ancien directeur du FAS) est le miroir aux alouettes qui permet de pallier le " vide sidérant de l'action publique " en direction des populations immigrées. Aucune politique ne serait affirmée et l'incapacité des structures administratives à compenser le vide politique place les associations dans une position de délégation de service public. "*Dans ce pays, cette République, cette France, on a confié aux associations une politique entière, et jamais personne n'en a débattu (...)* Outre qu'à nouveau le message adressé aux immigrés est assez clair; "vous ne méritez pas l'Etat, ni même qu'on débâte pour savoir si l'Etat doit s'en remettre à d'autres" (...) l'autre raison majeure de déplorer la carence de toute acte fondateur est que s'est institué de cette manière un formidable bricolage administratif, dans lequel le droit a disparu et où ne règnent que des rapports de force. L'Etat et les collectivités locales peuvent tout faire à une association : la créer ou la susciter; lui passer commande, la faire embaucher, lui donner des ordres, lui fournir de l'argent, du personnel, des locaux, mais aussi l'assassiner, la trahir, l'ignorer... A aucun moment le droit n'interviendra" (Jean Faber, *Les Indésirables*, p.110-112, Grasset 2000)

<sup>31</sup> Castel Robert, *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Paris, La République des idées, Seuil, 2003.

<sup>32</sup> Dans le groupe Faire société, la présidente de l'association de lutte contre les discriminations en Alsace (ALDA), Djamilia Sonzogni, a, par exemple, témoigné de la banalisation des pratiques discriminatoires à l'entrée des discothèques dans la ville de Strasbourg.

publique, mais aussi celle de la *coproduction de la sécurité* vue comme un *bien public* qui ne peut pas faire l'économie d'un traitement social pour pallier les formes d'anomie, de fracture ethnico-sociale, de fragmentation et de déstructuration du lien social. Le grand renfermement des quartiers populaires dans une logique sécuritaire<sup>33</sup>, s'il apparaît lié à des formes avérées de délinquance, d'incivilités et de violences parfois spectaculaires, ne doit pas faire oublier qu'il résulte aussi d'une dégradation plus large des relations sociétales du fait de l'*insécurité sociale* et *civile* que vivent au quotidien les populations de ces territoires. Les tensions avec la police, les « incompréhensions »<sup>34</sup> réciproques, résultent aussi de la faillite des dispositifs de gestion sociale et de prévention de la délinquance et on ne saurait envisager d'apaiser les relations et redonner confiance à ceux qui incarnent l'autorité de l'Etat sans s'appuyer sur le développement social et le relais d'autres acteurs publics, institutionnels ou associatifs sur le terrain. L'action des agents de l'ordre sur le terrain des quartiers populaires, si elle n'est pas facilitée par leur position de face à face avec des jeunes précarisés qui occupent les lieux publics à défaut de trouver place dans d'autres lieux, doit respecter les formes élémentaires de respect des droits et de la dignité de tout citoyen. Une formation adéquate des agents et le développement d'une police de proximité associée à d'autres relais sociaux peut favoriser une déontologie de l'action des forces de l'ordre reconnue par les citoyens qu'elle doit protéger, mais soulignons qu'aucune formation ne saurait préparer l'agent de police à porter le fardeau de la désorganisation des services publics dans ces certains quartiers populaires. De plus, les mises en cause des attitudes policières ont le plus souvent été obliérées par un jeu complexe de rapports de force et de demandes contradictoires. La demande de sécurité émanant d'une partie de la population locale excédée par la petite délinquance, a souvent conduit les autorités municipales à demander un renforcement du dispositif policier, à multiplier les contrôles qui ont un effet insécurisant sur les populations contrôlées, sans d'ailleurs pouvoir enrayer le développement d'un sentiment d'insécurité pour le reste de la population. Dans ce contexte, les accusations à l'égard de certains comportements policiers, émanant de jeunes sans garanties de représentation sont de fait entachées d'un défaut de crédibilité et cette question récurrente dans l'actualité urbaine des rapports conflictuels entre les jeunes et la police n'est pas apparue comme une des priorités de l'action publique. Or ces tensions récurrentes sont une composante de la « *crise de la notion d'ordre public dans les quartiers populaires* »<sup>35</sup>. Ce qui est en cause ici, ce sont des manières de maintenir l'ordre public dans le contexte des quartiers d'habitat social qui se concilient difficilement avec un objectif de paix civile. En fait la police est à la conjonction d'une double attente dans ces situations. D'une part la définition officielle de sa mission lui demande de faire en sorte que la loi soit respectée et que les infractions soient sanctionnées. D'autre part on lui réclame d'œuvrer dans le sens du renforcement de la paix civile et d'un apaisement des conflits locaux, de définir un rôle de proximité qui tienne compte de son insertion dans les quartiers. Ces deux exigences ne se confondent pas et sont difficilement compatibles. L'application de la loi passe en effet par la mise en œuvre de procédures d'investigation, de contrôle public : elle conduit à des pratiques où les risques de dérapage sont quotidiens, facilités par la suspicion généralisée à l'égard des populations à contrôler. La recherche de la paix civile, quant à elle, suppose que l'ordre public que la police cherche à faire respecter soit doté non seulement de la force de la loi, mais d'une légitimité locale. Il s'agit alors de faire en sorte que cet ordre public et cette *sécurité commune* apparaissent comme un *bien collectif coproduit* entre la police, les habitants des quartiers et les acteurs locaux. Des rapprochements avec les populations concernées, dont les demandes

<sup>33</sup> Laurent Bonneli, *La France a peur. Une histoire sociale de l'insécurité*, La Découverte, 2008.

<sup>34</sup> Lors de son audition par le groupe de travail, le 15 octobre, Pascal Vallet, Maître de conférences à l'Université de Saint-Etienne a insisté sur cette dimension d'incompréhension réciproque qui a pu survenir au sein même du groupe de travail.

<sup>35</sup> Alain Battagay, texte ronéoté, ARIESE, université Lyon 2, 1990

sont parfois contradictoires, deviennent dès lors nécessaires et des *dispositifs d'intermédiation* restent à inventer (cf. recommandation p.33).

### **III Promouvoir une accessibilité au droit commun pour mettre fin à l'ineffectivité du droit**

Nombre de personnes dans les milieux populaires n'ont aucune prise sur leur environnement institutionnel<sup>36</sup>. Ils le subissent plutôt qu'ils ne sont soutenus par lui. Tout l'enjeu de faire société commune dans une société diverse est de faciliter l'exercice d'une citoyenneté pleine et entière ou de rendre possible des répondants à la décision publique en termes de droits communs. Le droit commun se fait en effet trop rare dans les milieux populaires et c'est là une dérive de l'état administratif sur l'état politique qui aboutit à la production d'une « citoyenneté faible », alors même qu'il y a vingt ans, ce que certains chercheurs appelaient « l'Etat animateur »<sup>37</sup> dans les quartiers de la Politique de la ville, c'était un modèle pragmatique à partir d'une recomposition du rôle administratif de l'Etat (transformer l'Etat par la pratique administrative). « *Dès lors que l'effectivité du droit peut être, dans certains cas, en tout ou partie fonction de la fréquence avec laquelle il y est fait recours, un droit dont on ne songe à se saisir ou dont ceux qu'ils devraient protéger redoutent de se saisir, à cause des rétorsions auxquelles ils s'exposeraient ou des difficultés de sa mise en œuvre, est assurément ineffectif* »<sup>38</sup>. Cette ineffectivité du droit peut résulter de différentes pratiques de guichets administratifs ou de contrôles liés aux forces de l'ordre ou à l'intervention de préposés publics et de leur hiérarchie en ce qui concerne les droits sociaux ou le droit des étrangers, mais plutôt que d'accuser trop vite l'arbitraire, l'ignorance ou la mauvaise volonté des agents en question, il s'agit de s'interroger sur les raisons de cette ineffectivité du droit qu'on ne saurait séparer des représentations publiques stigmatisant les milieux populaires ou des dérives des dispositifs spécifiques.

L'enchevêtrement des responsabilités d'Etat et des collectivités locales aggrave le problème. Si la question de l'intégration des immigrés a pu apparaître comme une ratée de la décentralisation<sup>39</sup>, c'est parce que le schéma d'une convergence naturelle de l'Etat et des collectivités locales pour produire la cohésion sociale ne correspond plus aux réalités de la société française. Dans des communes aux paysages et aux sociabilités traditionnelles bouleversées par la croissance urbaine, les élus locaux placés à de nouvelles responsabilités, notamment en matière d'urbanisme, de logement, de développement économique, d'enseignement et d'aide sociale, ont été soumis à l'épreuve de la gestion locale. Décrits par la caricature comme des « chefs d'entreprise » à la tête de leur municipalité, les maires ont découvert la concurrence entre les villes, les collectivités locales et les stratégies économiques ont souvent primé sur l'action sociale. Dans ce contexte, les populations immigrées, sans poids électoral sont apparues parfois comme « des familles lourdes » au poids social difficilement supportable pour des communes déjà peu favorisées. Même s'il s'agit de ne pas

---

<sup>36</sup> Cette impossible maîtrise des cadres institutionnels est le signe même de la pauvreté selon Pierre Bourdieu. Cf Pierre Bourdieu (dir) *La misère du monde*, Seuil, 1993

<sup>37</sup> Jacques Donzelot, Philippe Estèbe, *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, Ed. Esprit, 1994.

<sup>38</sup> Jean Michel Belorgey, *Réflexions sur l'ineffectivité du droit*, texte ronéoté, décembre 1999

<sup>39</sup> Voir sur ce thème le rapport Stéphane Hessel : « *c'est un des paradoxe de la décentralisation, dont l'un des objectifs demeure le développement d'une solidarité plus active au niveau local et une gestion au plus près des populations que d'entraîner un phénomène de repli et d'exclusion de certaines fractions d'entre elles.* » ("Immigrations : le devoir d'insertion". Commissariat Général du Plan. La documentation Française. 1987) Le problème a été évoqué dans les débats de l'Assemblée Nationale, notamment par le député D. Perben: « *Certaines collectivités s'illustrent par une véritable négation du droit des minorités, par un escamotage systématique de tout vrai débat* » (D. Perben, débat à l'Assemblée nationale; JO 25 mars 1991.)

généraliser, c'est un sentiment d'isolement de certains élus locaux face à l'ampleur de ce qu'ils appellent le « problème de l'immigration » qui les conduit à se désengager de la politique d'intégration.

### ***Pallier la dérive des dispositifs spécifiques***

Rompant avec la logique de politiques ministérielles sectorielles et considérant que l'insertion ou le développement social sont des processus multidimensionnels et multifactoriels, les dispositifs publics dans les quartiers populaires ont adopté des formes souples sensées mobiliser les ressources publiques et sociétales à partir de la saisie directe des problèmes à résoudre au niveau local où ils se manifestent. Or ces dispositifs spécifiques sont restés de faible portée notamment sur les aspects de la précarité et de la participation. Mais plus encore, pour de nombreux acteurs, c'est le degré d'innovation qui fait problème, et qui exigerait plus d'investissement et un changement de perspectives pour engager des processus de *capacitation* et transformer les pratiques institutionnelles. En effet, l'approche globale des situations d'exclusion par l'action publique a débouché sur des formes de prise en charge, de suivi et d'accompagnement dont la dérive favorise des situations d'enfermement des individus dans des milieux sociaux captifs de leur image négative. Plus qu'un second rendez-vous manqué, c'est maintenant une clôture basée sur une politique descendante, programmatique, centrée sur le réaménagement urbain, face à laquelle se retrouvent marginalisés des milieux sociaux pourtant porteurs d'engagements et d'une expérience sociale. L'empilement des dispositifs, leur illisibilité, avec en arrière-plan la dégradation du marché du travail entraîne non seulement un effet de brouillage, mais aussi la rupture de processus engagés selon la logique du dispositif précédent. Dans cette complexité institutionnelle et politique, outre la profusion de mesures et dispositifs, la dimension technique et le langage spécialisé propre à ce champ des politiques publiques ne facilite pas l'intelligibilité des politiques conduites. Le champ de la relation de service dans les quartiers populaires est associé à des dysfonctionnements qui aboutissent à disqualifier les populations de ces quartiers identifiées à travers des cumuls négatifs. Les citoyens, en situation de précarité sociale, ayant droits des services publics, se retrouvent étiquetés dans des rôles d'usagers cumulant les handicaps et captifs des dispositifs de l'aide sociale. Ces effets d'étiquetages débouchent sur des tensions qui non seulement ne favorisent pas la qualité du service public mais se traduisent par des attitudes de défiance, de retrait ou d'insécurité des agents dans l'incapacité d'exercer sereinement leurs missions. Les demandes de ces populations et leurs besoins spécifiques qui échappent à un fonctionnement classique sont alors souvent interprétés à l'aulne de différences culturelles difficilement conciliables avec le cadre républicain. Dans ce contexte, les citoyens des quartiers populaires vivent une condition sociale qui ne leur permet pas de s'opposer ni de se soustraire à une forme de saisie stigmatisante de leur identité sociale. La raison en est qu'ils sont socialement dépendants des dispositifs, par la précarité et l'assignation au territoire (ségrégation socio-spatiale).

### ***Réformer le régime de circulaires d'un droit sans recours***

Dans le rapport des milieux populaires aux politiques sociales ou aux instances administratives une pléthore de circulaires rend des plus complexes toutes possibilités de recours (ou alors cette possibilité de recours s'inscrit dans une temporalité lointaines qui l'invalide de fait). C'est de fait le champ social qui est régi par un « droit mou » sans recours. Les ayants droit des services se retrouvent dès lors cantonnés dans une position de bénéficiaires ou à une posture victimaire et ils ont l'impression d'être des « usagés » qui doivent toujours se justifier. Ils subissent ou croient subir l'arbitraire administratif et se

plaignent de rapports vexatoires avec les agents parce que leurs réclamations ne sont pas prises en considération et qu'ils ne se sentent pas traités sur un pied d'égalité. La question du droit au recours se pose aussi de manière collective lorsque la légitimité de l'application d'une décision administrative se fait décalage avec la réalité sociale de la population directement concernée car elle entraîne des effets indésirables et discriminants<sup>40</sup>. Plus globalement, lorsque les procédures ne sont plus que des procédures parce que leur fondement en termes de valeur ne les anime plus, les normes institutionnelles perdent leur fonction sociale. La participation sociale n'a de sens que dans la possibilité de la critique, la liberté de critique qui est le fondement même de la démocratie et qui suppose une séparation des pouvoirs qui n'est pas toujours effective dans certains quartiers. Le partenariat entre les services de l'Etat et les collectivités locales, le maillage du territoire, une géographie prioritaire des quartiers aidés sont autant d'instruments pour une approche globale des problèmes sociaux, mais la politique de la ville reste une affaire d'élus, de travailleurs sociaux, de techniciens et de Ministères et sa mise en œuvre reste liée à l'inexistence politique des populations directement concernées qui connaissent pourtant mieux que quiconque les aspects pratiques de leurs besoins. La bonne entente dans les dispositifs spécifiques peut avoir des effets pervers et, si la politique territorialisée fabrique de l'infra droit, il s'agit de se rappeler le principe supérieur du droit commun qui ne relève pas du territoire !

Les agents des dispositifs territorialisés et des politiques sociales sont démunis et confrontés à un flottement des cadres institutionnels lorsqu'ils se posent cette question de la légitimité de leurs pratiques dans un rapport à l'universalité du droit. Dans l'exercice quotidien du métier où il s'agit d'interpréter les directives avec discernement sans y être le plus souvent préparé, se référer à des textes de procédures aussi complexes que fluctuantes tout en prenant garde de ne pas heurter sa hiérarchie et le credo d'un nouveau management des services publics, il devient difficile à l'agent de base de donner sens à un principe d'action fondé sur un esprit public. La diversité des agents et de leurs postures témoignent d'une marge d'interprétation des textes entre droit et infra droit qui peut aboutir à une rupture d'égalité ou une « *exclusion par capillarité* » selon l'expression d'Abdellali Hajjat<sup>41</sup>. Les agents en charge de la lutte contre les discriminations se retrouvent eux-mêmes en porte à faux face aux élus ou à leur hiérarchie.

Dès lors, s'il est urgent de faciliter les recours à la décision administrative ou des politiques sociales pour équiper le sujet de droit dans les milieux populaires, il s'agit aussi de développer des pratiques de stabilisation qui non seulement favorisent la lisibilité et la transparence de l'action publique mais qui ouvrent aussi sur des formes de coopération et de coproduction du vivre ensemble dans l'espace public d'apparition reliant les services publics et les citoyens. Pour renforcer l'intervention de ces « citoyens faibles »<sup>42</sup> dans la vie publique, construire des légitimités de rôles publics suppose en premier lieu d'équiper les acteurs de terrain concernés, en particulier les acteurs associatifs pour mettre en œuvre un dispositif de vigilance et alerter notamment sur les effets indus de l'application de circulaires ou de décisions administratives. Dans cette perspective, la participation sociale n'est pas une expertise citoyenne fondée sur le langage technique d'énoncés juridictionnels mais plutôt une négociation sur des cadres et des rôles publics. L'équipement de l'expertise des milieux

<sup>40</sup> Soulignons ici qu'y compris lorsque les circulaires présentent un caractère de traitement préférentiel comme c'est le cas pour la circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des des campements illicites (encadrant le démantèlement des camps de Roms) ou lorsque des dispositifs spécifiques sont mis en œuvre comme les programmes d'intégration des Roms (ANDATU). La construction d'un droit différencié ou de dispositions spécifiques viennent entraver le faire société commune.

<sup>41</sup> Abdellali Hajjat, Maître de conférences de science politique à l'université de Nanterre a été auditionné par notre groupe de travail le 17 septembre 2013.

<sup>42</sup> Jean Paul Payet et alii (dir.) *La voix des acteurs faibles. De l'indignité à la reconnaissance*. Presses universitaires de Rennes, 2008

populaires pourrait ainsi favoriser une coproduction des cadres institutionnels, rendre possible leur saisie par des sujets de droit à travers différents registres d'intervention afin de les améliorer et de stimuler des potentiels d'inventivité stratégiques.

## II Que faire ?

### **Mettre en œuvre un paradigme de politique publique articulant approche inclusive, non discrimination et mise en mouvement des populations**

Il s'agit avant tout de mettre en approche inclusive pour construire du commun. Faire société commune, société inclusive « renvoie à la quête, [possible et impérative], d'une bonne présence à l'autre, dans un espace qui nous garde ensemble »<sup>43</sup>. Une politique déclinant une approche inclusive transversale à l'ensemble des politiques sectorielles aurait donc pour ambition et finalité de redessiner en permanence ce qui permet de faire tenir ensemble dans un même *espace politique commun*. Or « le problème du commun passe par la reconnaissance de la manière dont peuvent aujourd'hui se composer entre elles les différences à partir de la reconnaissance non pas de ce qui les rend identiques (puisqu'elles ne le sont pas) ou complémentaires (puisqu'elles ne sont pas les parties d'un Tout posé en amont), mais de ce qui, momentanément, ponctuellement, les articule ensemble dans un rapport de forces qui les détermine et dont elles cherchent à se déprendre. Ce passage par la matérialité du conflit semble à bien des égards déterminant. C'est par la reconnaissance d'un commun des enjeux de lutte que la construction de ce commun comme nouvelle forme d'universalité à venir peut se faire »<sup>44</sup>. Très concrètement cela implique que la désignation des problèmes publics ne peut plus se faire seulement « par le haut », par les seules élites politiques, intellectuelles et administratives. Le changement de paradigme souligne l'impérative nécessité de les fabriquer aussi « par le bas » en déployant systématiquement une écoute et une rencontre des populations concernées et favorisant la mise en mouvement des milieux populaires<sup>45</sup>. C'est la possible critique de l'action publique, au fondement de tout système démocratique, qui est ici en jeu.

### **Une situation exemplaire de fabrication possible du commun à partir de l'expérience du collectif « sorties scolaires : avec nous ! »**

Le projet d'un *faire société commune* est un chantier qui s'initie plus comme un « *monstre prometteur* » (une conception négociée, faite de compromis, d'ajustements successifs etc. partant des acteurs concernés) que comme un « *éléphant blanc* » conçu de façon descendante et technocratique car ce qui les caractérise c'est leur capacité différentielle d'apprentissage : « *les premiers ne cessent d'apprendre sur leur environnement et se modifient sans cesse pour en encaisser les modifications ; les éléphants blancs demeurent d'année en année l'objet de la même fascination* »<sup>46</sup>. Le projet d'un *faire société commune* est aussi « un pari pascalien,

---

<sup>43</sup> Charles Gardou, *Une société inclusive, parlons-en !*, Erès, 2012.

<sup>44</sup> Judith Revel, « Construire le commun : une ontologie », *Rue Descartes*, n°67, PUF, 2010, p. 68-75

<sup>45</sup> Nos analyses rejoignent ici plusieurs perspectives ouvertes par Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache, *Pour une réforme radicale de la politique de la ville : ça ne se fera plus sans nous*, rapport au Ministre délégué chargé de la Ville, Juillet 2013. Il nous semble toutefois indispensable de sécuriser les positions professionnelles, localement très exposées à l'arbitraire politique ou institutionnel, comme en fait la triste expérience la directrice d'un centre social, membre du groupe de travail « Faire société » alors même que son travail d'accompagnement du collectif « vivre ensemble l'égalité » était salué par ses pairs et nombre d'institutions nationales.

<sup>46</sup> Bruno Latour, « L'impossible métier de l'innovation technique » in Philippe Mustar et Hervé Penan, *Encyclopédie de l'innovation*, Economica, p. 9-26.

*peut-être : celui d'une nouvelle universalité entièrement à construire, celui d'une politique du commun de tous qui soit aussi une éthique des différences* »<sup>47</sup>. Face aux risques de désaffiliation civique, et les processus de radicalisation qui l'accompagnent, il importe, comme nous l'avons souligné précédemment, de repenser les conditions d'exercice d'une citoyenneté ascendante en favorisant la *mise en mouvement des populations concernées*, notamment dans les quartiers populaires, pour fonder un nouveau mode gouvernance appuyé sur une reconnaissance de leur parole et leurs expériences. Prenons un exemple précis, avant de développer des recommandations de portée plus générale, pour en illustrer les enjeux et les perspectives. A la rentrée 2012, des mères de familles du Blanc-Mesnil, parents d'élèves délégués pour la plupart d'entre elles, se rendent compte qu'elles ne sont pas tenues informées des sorties scolaires de leurs propres enfants alors même qu'elles étaient, jusqu'alors, régulièrement sollicitées et mobilisées pour les accompagnements. Elles découvrent à ce moment-là l'interdiction qui leur est faite au motif que le port du foulard islamique est contraire à la laïcité (principe fondateur de la république française qui cherche à concilier la liberté de conscience, le pluralisme religieux et la neutralité de l'Etat) car les parents sont, en sortie scolaire, considérés comme des auxiliaires du service public. Cette interdiction suit l'inscription dans le règlement intérieur, par le conseil d'école, d'un volet de la circulaire Chatel du 27 mars 2012<sup>48</sup> relative aux instructions et orientations pour la rentrée 2012. Cette circulaire se fonde sur une approche de la laïcité que les spécialistes de la question qualifient d'orthodoxe<sup>49</sup> ou de néo-républicaine<sup>50</sup> attachée à rappeler de façon descendante et universelle ses principes. Quelles sont les conséquences d'une telle approche ? Tout d'abord la gêne manifeste des enseignants qui coopéraient jusqu'alors avec les mêmes mères d'élèves dans une logique de coéducation tant sollicitée par l'école elle-même, du chef d'établissement contraint d'écarter des sorties scolaires des délégués de parents d'élèves et enfin de l'institution scolaire, représentée par l'inspecteur d'éducation nationale, qui n'ose même pas aborder franchement la question avec les élèves concernés demandant aux parents de prendre leurs responsabilités ou d'opter pour une école confessionnelle... Ensuite l'incompréhension des élèves eux-mêmes de ce changement de règle qui rend illégitimes leurs mères, dans leur rôle de parents d'élèves, alors même que ces dernières les accompagnaient, jusqu'alors, pour leur plus grand bonheur, en sortie scolaire ainsi que l'ensemble de leurs frères et sœurs. Enfin dernière conséquence : l'annulation régulière de sorties scolaires faute de parents accompagnants... Où est, dans cette situation, l'intérêt supérieur, l'intérêt général pour la société ? A partir de cette situation exemplaire des limites et impasses d'une approche seulement descendante des problèmes, nous pouvons observer que ce sont l'ensemble des élèves fréquentant des établissements scolaires classés en ZEP, dans des quartiers classés en ZUS qui vont subir la diminution du nombre de sorties scolaires, l'abandon de projets éducatifs qui nécessitent l'accompagnement et le soutien de l'ensemble des parents pour être menés à bien. Et nous constatons bien un renforcement des inégalités sociales par la mise en place d'une circulaire aux effets discriminatoires fondée sur un critère d'appartenance religieuse. Dans ces conditions, il importe de réfléchir aux conditions de développement d'une conception *inclusive* et *libérale* de la laïcité<sup>51</sup>, d'une *laïcité commune*, sensible à la fois aux contextes et aux conséquences de sa mise en pratique. Faire *société commune* dans ces

<sup>47</sup> Judith Revel, op. cit.

<sup>48</sup> Circulaire n°2012-056 du 27 mars 2012 relative aux orientations et instructions pour la préparation de la rentrée 2012 qui stipule : « Il est recommandé de rappeler dans le règlement intérieur que les principes de laïcité de l'enseignement et de neutralité du service public sont pleinement applicables au sein des établissements scolaires publics. Ces principes permettent notamment d'empêcher que les parents d'élèves ou tout autre intervenant manifestent, par leur tenue ou leurs propos, leurs convictions religieuses, politiques ou philosophiques lorsqu'ils accompagnent les élèves lors des sorties et voyages scolaires ».

<sup>49</sup> Jacquemin Marc et Rosa-Rosso Nadine, *Du bon usage de la laïcité*, éditions Aden, 2008.

<sup>50</sup> Kahn Pierre, *La Laïcité*, éditions du cavalier bleu, 2005.

<sup>51</sup> Jean Baubérot, *La laïcité falsifiée*, La découverte, 2012



conditions ne présuppose pas que ce qui fait le commun soit prédéterminé, pré-établi par la société majoritaire et ses élites<sup>52</sup> (une conception néo-républicaine de la laïcité) mais au contraire soit le fruit d'un processus à la fois ascendant et descendant, fait de coopérations, de compromis, d'apprentissages réciproques, de confrontations pour *in fine* constituer le commun<sup>53</sup> comme nouvelle forme d'universalité au bénéfice de tous.

---

<sup>52</sup> Soulignons ici que cette approche néo-républicaine et descendante de la laïcité est, en grande partie, fondée par la peur de l'islam et la construction par les élites françaises du « problème musulman » dont le port du foulard islamique est une des manifestations les plus visibles : Françoise Lorcerie, La loi sur le voile : une entreprise politique, *Droit et Société*, 2008, pp. 53-74 ; Abdellali Hajjat, Mohamed Marwan, *Islamophobie : comment les élites françaises fabriquent le « problème musulman »*, La Découverte, 2013.

<sup>53</sup> Pascal Nicolas Le Strat, Agir en commun, agir le commun : comment configurer et constituer le commun, juin 2012 : <http://www.le-commun.fr/index.php?page=agir-en-commun-agir-le-commun>

## **Recommandations et préconisations**

### **I Recommandation 1 : Pour équiper une organisation et une gouvernance de l'action de l'Etat et des acteurs de la lutte contre les discriminations**

### **II Recommandation 2 : Pour équiper une démocratie de garanties et de développement**

### **III Recommandations 3 : Pour équiper le droit des gens**

**Les recommandations et préconisations présentées ci-dessous sont pensées dans une perspective double :**

- La perspective d'une refondation où il s'agit d'une part de se placer dans la temporalité d'un changement politique daté et basé sur le choix explicite d'un engagement public pour une *société diverse et commune*. Et d'autre part de marquer cet engagement dans l'histoire des institutions françaises et de la communauté nationale.
- La perspective pragmatique d'une société en mouvement qui se transforme progressivement et qui se dote des cadres institutionnels et juridiques pour que cette évolution se réalise dans une dynamique jurisprudentielle où, tant sur le plan juridique que sur le plan social et politique, la rénovation des institutions et le règlement des rapports sociaux s'opèrent progressivement dans un processus délibératif explicite et équitable. Il s'agit non seulement que les parties concernées puissent s'exprimer et prendre part au délibéré mais aussi que leur expression s'opère dans un rapport équilibré des forces notamment sur le plan juridictionnel.

En d'autres termes, il ne s'agit pas dans cette perspective d'orienter la société française dans la voie d'une judiciarisation des rapports sociaux et institutionnels, mais plutôt de soutenir son évolution vers une société du délibéré. C'est-à-dire une société qui admet le conflit mais qui, en limitant la puissance des puissants, en garantissant l'équilibre des forces, en faisant droit au faible et au minoritaire, en garantissant les principes directeurs d'une société pluraliste et égalitaire, en garantissant les rôles et les cadres d'expression, assure un règlement pacifique de la mutation des rapports sociaux et institutionnels, et par là même donne du crédit à l'engagement civique et à l'engagement social, individuel ou collectif.

C'est à cette seule condition que peut émerger un esprit public faisant sens commun et affectant chacun par le sentiment de contribuer à un ensemble commun plus grand que soi, une œuvre commune, une société de confiance.

Dans cette perspective, il ne s'agit pas non plus de promouvoir un nouveau type de représentation basée sur les communautés quelles qu'elles soient, mais bien plutôt d'inscrire une action publique énergique dans la lignée de trois traditions fondatrices de l'Etat moderne :

1. Les corps publics et intermédiaires en charge de rôles publics doivent tendre à ressembler au peuple de France. Ce qui renvoie à une démocratie des accessibilités et des responsabilités.
2. La situation faite aux populations en raison de l'histoire, des mutations économiques et sociales, etc. est au fondement des politiques publiques et des politiques sociales en particulier. La Nation inscrit les populations concernées

dans le texte et dans les rôles publics, apportant des garanties de représentation non seulement symboliques mais performatives.

3. L'Etat garantit la libre expression des structures autonomes de la société civile, (notamment via le statut des associations, des syndicats, etc.) et peut leur attribuer des rôles publics.

De ce point de vue (société du délibéré et représentation), la Cinquième République, qui est déjà constitutionnellement une République sociale, par la place qu'y occupe le partenariat social dans le droit comme dans le règlement des rapports sociaux, a construit des cadres de société délibérative sur lesquels la France peut s'appuyer pour orienter la transformation institutionnelle qu'implique le parti pris d'une société diverse et commune, pluraliste et égalitaire en capacité d'exprimer dans ses institutions de nouvelles réalités sociales et sociétales.

Il nous apparaît donc essentiel d'appuyer nos recommandations et préconisations sur l'expérience délibérative de la Cinquième République acquise à travers la mise en œuvre du partenariat social. Dans cette perspective, deux traits majeurs caractérisent cette expérience:

1-L'institutionnalisation de la consultation préalable des partenaires sociaux dans la fabrique de la loi et de la réglementation

2-La détermination de rôles publics pour les partenaires sociaux. L'expression des partenaires sociaux n'est en effet pas seulement fondée sur la défense de leurs intérêts, mais aussi sur leur rôle public en vue de construire des rapports sociaux équitables, d'œuvrer à la construction de cadres sociaux, statutaires et juridiques de consolidation égalitaire de la position des travailleurs, à travers leur rôle légal mais aussi à travers leurs attributions dans la cogestion de la protection sociale.

Au regard de la situation actuelle en matière de lutte contre les discriminations et dans la perspective d'une société effectivement pluraliste et égalitaire, l'expérience française du partenariat social fait cependant défaut.

- Elle fait défaut sur le plan de l'égalité en ce sens que la représentation comme le domaine de compétence des partenaires sociaux et leur composition ne font pas place aux exclus du marché du travail, alors même que la condition des exclus est directement dépendante des termes de la négociation sociale.
- Elle fait défaut aussi sur le plan de la discrimination sociale et particulièrement sur le plan de la discrimination ethno-raciale en ce sens que même si la discrimination individuelle dans les termes actuels de la loi est aussi du ressort des partenaires sociaux, les processus discriminatoires, qu'il s'agisse des carrières, des discriminations indirectes, des accès à la formation, des traitements collectifs de fait, etc. ne sont pas intégrés formellement à la définition de leur rôle public. Les missions publiques confiées aux partenaires sociaux ne sont pas équipées des instruments juridiques, réglementaires, conventionnels (dans les conventions collectives) et institutionnels, qui permettraient de produire les garanties publiques relevant de leur rôle public dans la construction d'un droit effectif à l'égalité.

Certes sur le premier plan, le partage de compétences de l'Etat et des partenaires sociaux est distribué entre d'un côté les populations couvertes par le code du travail incluant les ayants droits de l'assurance chômage, et d'un autre côté les personnes réputées en âge ou capacité de travailler mais exclues du travail et de l'assurance chômage et qui dès lors relèvent de l'assistance de l'Etat (Etat protecteur et réparateur) et des politiques publiques

d'insertion, de retour à l'emploi, etc. Cependant, dans un contexte de profondes mutations de la société française, ce schéma de partition des champs de compétences et de rôles est de plus en plus confronté à ses limites dans sa capacité à prendre en compte la réalité sociale : non seulement en termes de masses des différentes formes d'exclusion hors ou en marge du champ du travail étendu à l'assurance chômage<sup>54</sup>) mais aussi par la transformation du marché du travail lui-même qui repose de plus en plus sur des formes d'adhérence au statut salarié assouplies voire dérèglementées, adhérences alternatives (travail /chômage) avec des effets de seuil d'activité qui produisent des différentiels sociaux durables, affectant les modes de vie de populations fragilisées et partagées en différents régimes d'accessibilité et de précarité. Bien que les partenaires sociaux et l'Etat se mobilisent pour réguler cette évolution et pour maintenir ou inventer des garanties de droit et de protection dans ces nouveaux régimes d'activité salariée, il n'en demeure pas moins que ces derniers décuplent les sélectivités sociales dans le marché du travail et la protection associée, de sorte que les accords de sécurisation péniblement élaborés n'affectent que les populations stabilisées dans le marché du travail.

Ces nouvelles sélectivités qui échappent à la régulation tripartite renforcent de ce fait les processus discriminatoires qui sont indissociables de la production des inégalités sociales. L'égalité formelle devant le droit devient une fiction discursive. D'autant plus que, du fait de l'interdépendance des droits en France (accès au logement, aide familiale, accès aux mesures d'assistance, garanties bancaires...), ce processus renforce la fragilisation des milieux populaires et leur cantonnement dans des positions de bénéficiaires, d'objets de l'action publique, dans des territoires d'affectation plutôt que dans des lieux d'habitat choisis.

S'agissant de l'engagement des partenaires sociaux dans la lutte contre les discriminations, il est donc urgent de dépasser des formes réduites aujourd'hui à l'application de l'égalité formelle devant le droit et à la politique des accords d'entreprise et des labels égalité non contraignants, pour introduire dans leur rôle public une mission explicite, incorporée à leur rôle institutionnel décrit dans la constitution. En clair, toute négociation sociale paritaire, tout rôle de gestion paritaire (*assurance chômage, organes de la sécurité sociale et particulièrement la CNAM TS, agences publiques telles que l'ANACT, agences de santé, instituts tels l'INRS, etc. qui sont pour la plupart en régime de négociation tripartite*) devrait incorporer des missions de lutte contre les discriminations. De la même manière que les CHSCT ont compétence et notamment pouvoir d'enquête qui imposent leur consultation, il faudrait instituer des compétences comparables sur le champ des discriminations, et articuler ces compétences et pouvoirs dans une architecture permettant la saisie effective en droit.

Nous recommandons dans cette perspective et plus globalement à la suite de nos conclusions dans la première partie de ce rapport, la création d'instances nationales afin d'articuler les trois dimensions essentielles suivantes :

- D'une capacité juridique permettant d'être saisie et s'autosaisir des situations de discrimination et qui pourrait être notamment mobilisée comme appui dans la

---

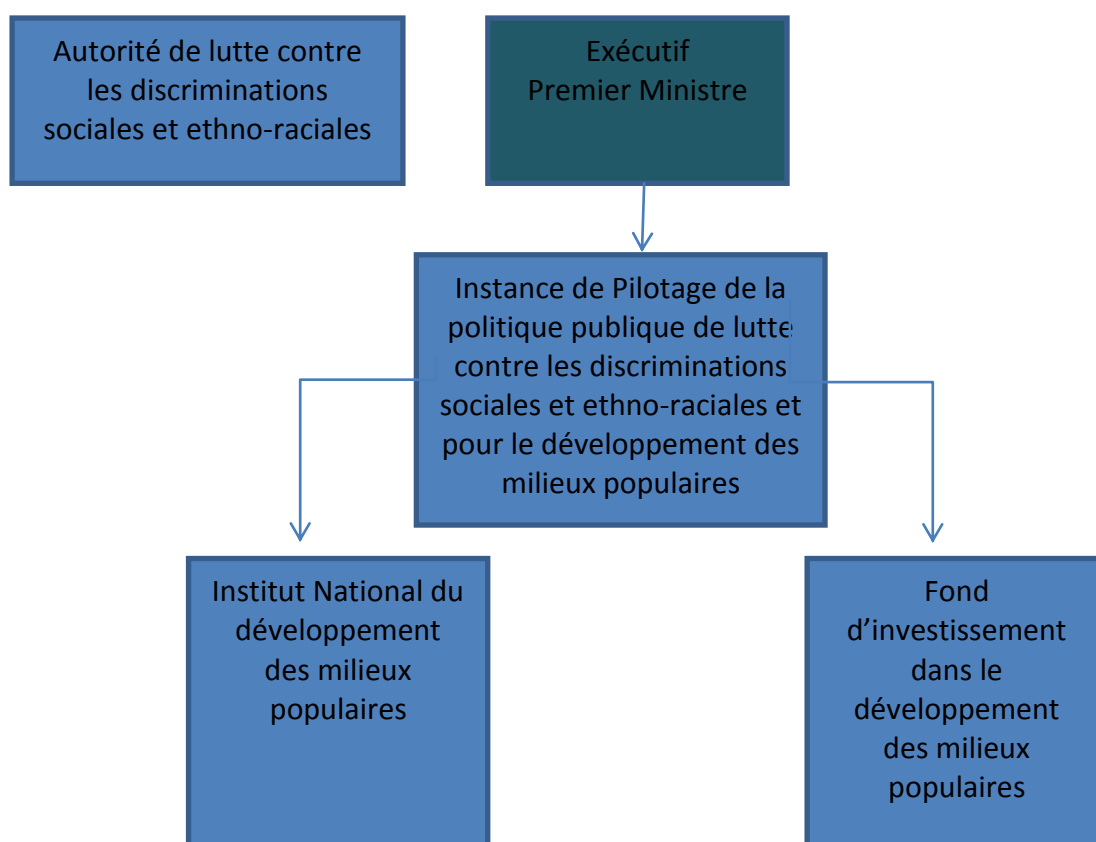
<sup>54</sup> L'idée que l'amplification des masses présente un caractère conjoncturel, c'est-à-dire qu'on inversera la courbe du chômage dans un avenir plus ou moins lointain, contribue à occulter ou différer la nécessité d'évaluer l'adéquation des cadres institutionnels avec la réalité sociale. Il ne s'agit pas seulement d'une résistance au changement ou d'une posture de retrait devant l'importance des enjeux politiques, mais tout autant de la conséquence d'une forme de gestion politique des affaires sociales que l'on pourrait nommer une politique de la conjoncture, en partie alignée sur les agendas politiques électoraux. Ce qu'il faut souligner ici, c'est que si le jeu démocratique est logiquement cadencé par cet agenda, il revient aux partenaires sociaux et à l'Etat de produire des garanties de durabilité et des garanties de protection face aux aléas des agendas politiques. La temporalité de la protection et des droits sociaux doit être plus longue que l'alternance politique, sans quoi le champ social et le champ politique ne poursuivraient plus une évolution convergente, ce qui provoquerait à plus ou moins long terme une situation de crise institutionnelle.

négociation sociale locale, par les partenaires sociaux, syndicats de salariés, les représentants du personnels, ou si ces voies ne sont pas effectives, par les personnes concernées elles-mêmes.

- D'un pilotage de l'action publique contre les discriminations.
- De la production, diffusion de la connaissance et formation sur les processus discriminatoires.

La non-discrimination ne doit plus être seulement un principe de droit individuel, mais une mission publique conférée aux acteurs du partenariat social, obligatoire, codifiée et insérée dans les mécanismes du dialogue social et de la négociation sociale. Pour ce faire, sous l'autorité des instances nationales de lutte contre les discriminations, des instruments statistiques adaptés doivent pouvoir être mobilisés, avec l'accord explicite des personnes concernées, avec des garanties de confidentialité strictes.

## **I Recommandation 1 : Pour équiper une organisation et une gouvernance de l'action de l'Etat et des acteurs de la lutte contre les discriminations**



Il s'agit de mettre en œuvre des leviers essentiels pour assurer une représentation effective et une reconnaissance des situations et des acteurs de la lutte contre les discriminations en phase avec l'exercice et la production du droit commun dans une République sociale pluraliste et égalitaire. Nous recommandons la mise en place d'un dispositif jurisprudentiel produisant de la connaissance et de la réinscription dans les textes de lois et la pratique de l'action publique. C'est à cette condition que seront rendus possibles un développement pluraliste et égalitaire et la reconstruction d'un sujet de droit dans les milieux populaires. Pour réussir dans cette visée transformatrice à long terme, il s'agit de penser la complémentarité des différents niveaux territoriaux dans la construction des politiques publiques en matière de luttas contre les discriminations et de promotion de l'égalité réelle dans des espaces de relations entre acteurs sociaux, publics et institutionnels à travers la possibilité de s'approprier à l'échelle locale des initiatives nationales ou encore dans l'élargissement d'initiatives locales. Pour équiper et faire reconnaître le sujet de droit dans les milieux populaires, il s'agit de jouer simultanément sur les deux registres de l'accessibilité au droit commun et de la reconnaissance, ce qui pourrait s'articuler plus précisément autour de l'action conjointe de plusieurs instances nationales :

➤ **Proposition 1-1 (P-1-1) : Une instance nationale placée auprès du premier ministre qui garantit le pilotage d'une cohérence de l'action publique en matière de lutte contre les discriminations**

Cette instance assure le pilotage unifié et cohérent de l'action publique en matière de lutte contre les discriminations et pour l'égalité réelle. Elle a un pouvoir de mobilisation des ressources et des compétences des ministères et elle coordonne l'action interministérielle. Elle garantit une plus grande liberté aux acteurs qui portent localement la question des discriminations et qui peuvent se retrouver en porte à faux face aux élus ou à leur hiérarchie administrative.

➤ **P-1-2 : Une haute autorité indépendante qui garantit l'effectivité du droit**

- 1- Cette instance nationale a une faculté d'auto-saisine lui permettant de rendre public des avis ou des recommandations sur toute question dans le champ d'exercice du droit commun pouvant donner lieu de la part de l'action publique à des pratiques ou des effets discriminatoires. Elle a toute autorité pour donner des avis a priori sur les textes de lois, circulaires et dispositifs.
- 2- Cette instance peut être saisie par des individus ou des acteurs sociaux et assure une représentation de la diversité en conformité avec les principes d'une République sociale garante du pluralisme de la société française.
- 3- Cette instance a une faculté de saisine ouverte à l'ensemble des juridictions.

➤ **P 1-3 : Une instance positive de transformation sociale qui pourrait avoir le statut d'un institut national au service des acteurs sociaux et des politiques publiques thématiques ou territoriales pour équiper le développement social, économique ou culturel des milieux populaires.**

La connaissance relative à la situation des milieux populaires et aux dispositifs de l'action publique les concernant doit faire l'objet d'une priorité publique mobilisant une diversité de ressources en termes de recherche, formation et expérimentation. S'il s'agit de faciliter l'innovation sociale, la société française dans la grande diversité de ses acteurs sociaux publics et institutionnels dispose de compétences et d'outils méconnus et a d'ores et déjà expérimenté des solutions efficaces et originales en matière de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité réelle qu'il s'agit de répertorier et de mettre en synergie pour pallier leur dispersion qui bloque la mise en œuvre d'une construction cumulative des progrès et des résultats. Il s'agit à la fois de prendre appui sur les milieux de la recherche, sur les forces imaginantes ou les capacités d'innovation de l'action sociale, sur des expériences ou des bonnes pratiques en matière de lutte contre les discriminations ou de promotion de l'égalité réelle liées aux opérations de formation dans différents milieux sociaux ou de l'action publique, afin de construire un lieu de cumul et d'échange des savoirs permettant d'équiper l'expertise et l'intervention sociale des acteurs publics ou associatifs. Innover, rechercher, former, expérimenter en s'appuyant sur ce qui marche déjà pour éviter de réinventer localement ce qui ailleurs a déjà fait ses preuves et pallier ainsi la dispersion ou l'émiettement des initiatives.

➤ **P 1-4 : Un Fonds d'investissement doté par l'Etat, la Caisse des dépôts et Consignations et des fonds privés ou Européens.**

Il est le levier financier pour assurer le développement social, économique ou culturel des milieux populaires. Il collabore à la fondation et au financement de l'institut national ou toute autre instance de transformation sociale dans le champ de la lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité réelle.

## **II. Recommandation 2 - Pour équiper une démocratie de garanties et de développement**

Le pouvoir d'agir des milieux populaires est constitutif de la société. Mais ce qui pose problème ce sont les conditions de possibilité de son exercice. En effet l'exercice du pouvoir d'agir est conditionné par une démocratie de garanties que doit assurer l'Etat dans ses missions de protection et de réparation, mais aussi dans sa mission de garantir le développement des capacités des populations à s'exprimer et agir dans la société.

Si ce n'est pas le rôle de l'Etat que de définir ce que doivent devenir les composantes de la société, en revanche, c'est son rôle de garantir que celles-ci soient en capacité de se transformer en assurant la réussite de leurs enfants dans une société pluraliste et égalitaire.

Ces garanties sont ainsi de trois ordres qui constituent les supports sociaux, économiques et juridiques d'une citoyenneté positive par laquelle chacun peut s'envisager et agir dans la société quelles que soient ses appartenances sociales ou ses origines.

### **2.1 - Des garanties de mobilité**

Mobilités professionnelle, résidentielle, sociale, culturelle et socioculturelle

### **2.2 - Des garanties de représentation**

En termes politiques et institutionnels, dans les politiques publiques,

### **2.3 - Des garanties de sécurité**

### 2.3.1 - Sécurité sociale

### 2.3.2 - Sécurité juridique

### 2.3.3 - Sécurité publique (ordre public, paix civile, d'intégrité des personnes et des biens)

Au regard des 60 dernières années, c'est-à-dire de trois générations, l'énoncé fondateur de l'égalité devant le droit n'est plus seulement mis en défaut par une *inégalité de résultat* chronique mais aussi par le caractère d'assignation sociale par héritage que prend la situation et le destin d'une partie des populations issues de l'immigration, constituant une rupture d'égalité de fait, même si elle n'en a pas le caractère formel en droit.

Il faut en effet prendre acte du fait que contrairement à la plupart des milieux populaires français de longue date ou issus des immigrations européennes, les milieux populaires issus des immigrations coloniales et postcoloniales (de même que d'autres populations issues des DOM-TOM) sont assignés à des positions sociales mineures, à des mobilités résidentielles restreintes par affectation, à une reproduction de l'échec scolaire, et lorsque la réussite scolaire s'affirme, à des confinements et plafonnements de carrière<sup>55</sup>. De sorte que l'on ne peut plus opposer sérieusement à cette évidence l'affirmation aveugle d'une effectivité de l'égalité devant le droit, sans faire preuve de déni ou sans imputer implicitement les causes aux populations elle-même. La nécessité de politiques d'équité s'impose non seulement à l'égard des individus mais aussi dans une visée générationnelle. Il est urgent de mettre fin à l'assignation sociale par héritage !

Outre une lutte efficace contre les discriminations factuelles et contre les procédés et procédures discriminatoires, outre l'œuvre de restauration des garanties pour les milieux populaires, c'est aussi sur trois leviers que doit reposer l'engagement de la France vers une égalité de droit effective dans une *société diverse et commune*.

## **Propositions pour une démocratie de garanties et de développement**

### **2.1 - Des garanties de mobilité**

**Garanties de mobilité culturelle :** Cf. aussi les rapports des groupes *Mobilités sociales et Connaissance reconnaissance*

Il s'agit ici de prendre acte que le développement culturel des milieux populaires et l'une des clefs de la lutte contre l'assignation sociale par héritage et que les politiques publiques en ce domaine n'ont pas été à la hauteur de l'enjeu :

- l'école reproduit trop souvent pour les nouvelles générations successives des logiques d'échec scolaire,
- tandis que les politiques d'action culturelle sont captives des logiques territoriales, ou se crispent sur une approche élitiste de l'activité de production culturelle et des métiers dans ce domaine.

**Sur le plan scolaire**, on peut parler d'une *production industrielle de l'échec* qui se révèle non seulement par l'incapacité depuis 30 années à tarir le flux de sortants sans diplôme qui enchaînent ensuite entre 3 et 5 ans en moyenne de parcours d'insertion incertains, sans perspective de carrière, mais aussi par le nombre de jeunes sortant avec des diplômes obsolètes dont une partie est si disqualifiée dans l'éducation nationale elle-même qu'elle ne débouche sur

---

<sup>55</sup> Comme l'ont souligné lors de leur audition le 8 octobre 2013, Mireille Eberhard, chercheuse à l'ARDIS, et Patrick Simon, directeur de recherche à l'INED.



aucune poursuite d'étude.<sup>56</sup> Les jeunes des années 1980 qui ont fréquenté les Missions locales et les dispositifs d'insertion voient maintenant leurs enfants dans la même situation.

### **Trois mesures s'imposent dans ce domaine :**

#### **P1 / 2.1**

- Restaurer ou refonder des dispositifs de renforcement des moyens et des méthodes pédagogiques de l'école pour les enfants en difficulté scolaire dans les écoles où sont scolarisés les enfants des milieux populaires.

#### **P2 / 2.1**

- Réformer radicalement le procédé d'orientation post collège, dont les procédures d'affectation en partie automatiques cachent des pratiques et systèmes aux effets discriminatoires.

#### **P3 / 2.1**

- L'Etat doit s'engager dans une politique de garanties de débouchés en poursuite d'étude post BAC comme dans le champ professionnel avant d'ouvrir une filière de BAC professionnel. Notamment par des accords de branches ou de milieux professionnels formels avant l'ouverture des filières et l'aménagement des parcours de poursuite d'étude.

**Sur le plan de l'action culturelle :** Il s'agit dans ce domaine de faire preuve d'innovation en concentrant les efforts sur l'allègement des seuils qui freinent la créativité et l'engagement de jeunes porteurs d'initiatives ou de projets, en initiant des dispositifs accessibles aux jeunes des milieux populaires et non captifs des politiques territoriales.

#### **P4 / 2.1**

- Promouvoir et soutenir de manière énergique les initiatives de production culturelle portées par de individus ou des groupes issus des milieux populaires.

#### **P5 / 2.1**

- Introduire la pratique d'activités de production culturelle dans la scolarité avec possibilité de filières d'étude à option y compris dans les filières professionnalisantes.

#### **P6 / 2.1**

- Créer des filières de poursuite d'étude post-bac dans les métiers de la culture accessibles aux élèves qui ont capitalisé ces options dans le secondaire.

#### **P7 / 2.1**

- Créer des parcours d'activités mixtes sur deux ou trois ans combinant contrat de travail à temps partiel avec un parcours conjuguant sur l'autre temps, formation qualifiante et production culturelle (dans les métiers d'art mais aussi dans les pratiques culturelles basées sur les TIC ...) De tels parcours pourraient s'appuyer sur des entreprises labellisées tandis que le financement des activités de production serait assuré par différents partenaires (l'Etat, les Régions et les collectivités locales et le cas échéant par

---

<sup>56</sup> Le BAC professionnel SPVL (service de proximité et vie locale) est un exemple marquant parmi bien d'autres. Après 6 années, il va maintenant être supprimé. Dédié aux métiers en lien avec la politique de la ville, il n'a eu aucune articulation avec celle-ci. Les élèves ont eu les pires difficultés à trouver des stages et les débouchés professionnels ou poursuites d'étude en rapport avec le BAC sont restés rarissimes. Ce BAC a été discrédité au sein des l'Education Nationale elle-même. Par le biais des affectations automatiques et de la pratique discutable de sur-cotation dans l'orientation des élèves en difficulté en sortie de collège, les élèves qui ne pouvaient pas être pris dans des filières plus compétitives y ont été affectés. De sorte que ce BAC sensé contribuer au développement des quartiers se trouve avoir été une filière d'échec dédiée aux enfants des quartiers en question !

un accord sur une prise en charge partielle par l'assurance chômage des intermittents du spectacle)

#### **P8 / 2.1**

- Reproduite dans les champ de l'activité solidaire, de l'animation etc. une telle mesure pourrait prendre la dimension d'un dispositif national du type « *pacte pour l'engagement culturel, civique et solidaire des jeunes* » pouvant trouver l'adhésion de nombreuses entreprises privées, publiques ou associatives dont les responsables sont sensibilisés aux thématiques culturelles, civiques ou sociales et surtout à l'autonomie et à l'engagement des jeunes.

#### **P9 / 2.1**

- Une combinaison du même type sur trois à cinq ans avec des études supérieures à temps partiel et un engagement doublé d'une formation à la responsabilité associative ( gestion, conduite de projet, institutions, politiques publiques, ) ce contrat « Etudes- Engagement » pourrait être un levier puissant pour soutenir un développement associatif durable en permettant à la fois de solvabiliser des parcours d'étude et une production civique.

#### **Garanties de mobilité professionnelle Cf. aussi le rapport du groupe Mobilités sociales**

Le problème à traiter est à la fois celui du plafonnement des carrières et du non recours ou de l'exclusion des dispositifs de formation continue pour les salariés issus de milieux populaires et particulièrement les personnes de bas niveau de qualification.

#### ***Etendre et instituer le rôle public des partenaires sociaux dans la lutte contre les discriminations :***

##### **P10 / 2.1**

Il s'agit de dépasser les formes actuelles de lutte contre les discriminations par les partenaires sociaux (application de l'égalité formelle devant le droit, politique des accords d'entreprise et des labels égalité...) pour introduire dans leur rôle public une mission explicite incorporée à leur rôle institutionnel décrit dans la constitution.

##### **P11 / 2.1**

Toute négociation sociale paritaire, tout rôle de gestion paritaire doit incorporer des missions de lutte contre les discriminations, y compris au niveau le plus fin des entreprises.

##### **P12 / 2.1**

De la même manière que les CHSCT ont compétence et notamment pouvoir d'enquête et doivent être consultés, il faut instituer des compétences comparables sur le champ des discriminations, et articuler ces compétences et pouvoirs dans une architecture permettant la saisie effective en droit. Dans ce cadre codifié, des instances collectives dûment missionnées par la loi doivent évaluer obligatoirement les situations discriminatoires qu'elles soient saisies ou non de plaintes.

##### **P13 / 2.1**

La non-discrimination ne doit plus être seulement un principe de droit individuel, mais une mission publique conférée aux acteurs du partenariat social, obligatoire, codifiée et insérée dans les mécanismes du dialogue social et de la négociation sociale.

##### **P14 / 2.1**

Au-delà de l'enjeu de la saisie des pratiques discriminatoires, il s'agit d'instituer un cadre de progrès. En ce sens les évaluations des carrières différenciées doivent conduire une négociation avec les RH des entreprises sur l'offre de formation interne doublée d'une démarche non coercitive auprès des salariés concernés visant à favoriser l'expression de leurs souhaits.

##### **P15 / 2.1**

Avec l'appui des partenaires sociaux investis de ce nouveau rôle public, et à l'initiative du Ministère du travail, il s'agit aussi d'initier un vaste programme de promotion et de sécurisation des parcours professionnels des salariés de bas niveaux de qualification, en mobilisant conjointement des crédits du FNE, les crédits des CIF et des crédits des OPCA sectoriels et interprofessionnels, en assurant la continuité trans-sectorielle par des procédés de mutualisation ou de compensation.

## **Garanties de mobilité résidentielle** *Cf le rapport du groupe Habitat*

### **2.2 - Des garanties de représentation**

**Il s'agit d'instituer et d'équiper la participation : assurer la représentation dans la chaîne délibérative sur les politiques publiques et dans les structures opératrices de services publics rendus aux populations des milieux populaires par ou pour le compte des collectivités territoriales et locales.**

#### **P1 / 2.2**

##### **Concernant les politiques publiques contractuelles.**

Instituer l'obligation aux collectivités territoriales et locales qui bénéficient de crédits de l'Etat via les politiques contractuelles :

- 1 - de constituer un conseil de développement social communal composé de collèges, dont le collège des représentants des associations, dispose d'au moins la moitié de la quotité totale des voix délibératives. Ce collège associatif est élu par les président(e)s des associations ayant leur siège basé sur la commune, lors d'un scrutin officiel organisé par la municipalité.
- 2- de consulter ces conseils de développement avant la délibération municipale portant sur la contractualisation et lors des évaluations intermédiaires et finales des contrats ou des conventions. Lorsque ces politiques contractuelles sont mises en œuvre au niveau intercommunal ou d'agglomération, cette disposition est appliquée au niveau communal avant toute délibération de contractualisation au niveau supra communal.

#### **P2 / 2.2**

**Concernant les équipements sociaux ou socioculturels associés aux collectivités par contrat d'objectif incluant des actions de service public** pour une part supérieure à 30 % du budget (CLSH, garderie, etc. inscrits dans la politique municipale et/ou dans les politiques contractuelles, politique de la ville), les conseils d'administration doivent être composés de collèges, et à défaut il est nécessaire de créer un conseil d'orientation composé de collèges ayant pouvoir délibératif sur les programmes concernés. Parmi ces collèges, deux doivent représenter au moins la moitié de la quotité totale des voix délibératives : le collège des usagers des services rendus et le collège des associations composé de représentants d'associations dont le siège est dans la commune. Lorsque ces programmes d'actions et services rendus au public sont mis en œuvre par délégation de service public, leurs modalités de mise en œuvre et les budgets doivent être délibérés par des conseils ad hoc obligatoirement inscrits dans les contrats de délégation. Lorsque les programmes d'action sont conduits par les services publics des collectivités locales et que plus de 30% des crédits mobilisés sont imputables aux politiques contractuelles de l'Etat, un conseil d'orientation composé dans les mêmes termes doit être institué.

Les représentants élus dans ces collèges bénéficient d'une formation relative à l'administration des associations et aux politiques et dispositifs publics.

#### **P3 / 2.2**

***Equiper l'assistance au recours.*** Qu'il s'agisse de discriminations, de recours relatifs aux dispositifs et mesures sociales, ou plus largement relatifs aux accessibilités, en plus des réformes nécessaires à la procédure de recours dans les politiques sociales (*Cf Recommandation 3 – Equiper le droit des gens*) il est plus que nécessaire que le champ des dépendances aux politiques sociales soit équipé de dispositifs garantissant la représentation et soutenant les parcours de réparation devant la instances et procédures de décision.

A l'instar de la mission des syndicats de salariés dans les contentieux du droit du travail (représentation et assistance) il s'agit d'instaurer des missions équivalentes dans le champ des politiques sociales en confiant ces missions à des associations dûment formées et certifiées à cet effet, en instituant une coopération avec les barreaux. Ces missions sont inscrites par la loi dans les différentes politiques publiques et dispositifs attributaires de mesures et allocations sociales dont les procédures de recours auront été aménagées à cet effet. L'institut national du développement des milieux populaires, sous le couvert de l'autorité de lutte contre les discriminations sociales et ethno-raciales, aura notamment pour charge d'élaborer le cadre de mission de ces associations, les procédures de certification et d'évaluation. Les associations certifiées sont affiliées à une fédération nationale. La certification des associations sera établie par une commission nationale placée auprès du ministre de la Justice et associera la fédération nationale des associations certifiées, les principaux ministères concernés et des représentants de collectivités territoriales et locales.

### **2.3.1 - Garanties en matière de Sécurité sociale**

*Cf. le rapport du groupe Protection sociale*

### **2.3.2 - Garanties en matière de Sécurité juridique,**

*Cf. recommandation n°3 « équiper le droit des gens »*

### **2.3.3 - Garanties en matière de sécurité publique, de paix civile et d'atteinte à l'intégrité des personnes et des biens**

Les relations dégradées avec les forces de l'ordre s'inscrivent trop souvent dans une forme d'exclusivité du rapport avec la police qui s'énonce comme le dernier rempart des institutions nationales. L'attente de sécurité locale et de protection de la part de la police se trouve trop souvent contredite par l'expérience, des jeunes en particulier qui vivent les contrôles réguliers comme discriminants. Cette configuration contradictoire contribue à un brouillage des repères profitable aux logiques d'emprise des activités illicites. Si le caractère discriminant des contrôles tient en partie à certaines pratiques (tutoiement, etc..) et au procédé de contrôle d'identité qui vient questionner la légitimité du contrôlé à être dans l'espace national (comme l'a souligné l'audition du sociologue Fabien Jobard) il tient aussi à trois aspects caractéristiques des interventions :

- L'absence de motivation et de justification notamment dans les contrôles sous réquisition (article 78.2) et leur caractère systématique et répété.
- Des pratiques de la police dans ce type de contexte qui apparaissent comme le fait d'un traitement collectif sur des critères infondés en droit et du point de vue de l'intégrité morale des personnes.
- Le sentiment partagé dans certains milieux populaires d'une absence de discernement et d'une disproportion des mesures de police au regard de motivations inconnues, qui pour autant, si elles étaient discernées et intelligibles, pourraient être perçues comme légitimes et répondant aux attentes de sécurité de la population.

Cette situation est d'autant plus problématique que dans les milieux populaires la Police dispose à priori du crédit d'une institution dont le rôle est clairement identifiable et généralement

identifié comme pivot de l'*ordre commun*. Elle est aussi l'institution qui a sans doute le plus avancé dans l'ouverture de ses carrières à la diversité des milieux sociaux, tandis que par la voix de ses commissaires elle est bien souvent l'institution qui, en rappelant le cadre de la loi dans les instances locales, régule les tentations de dramatisation et de stigmatisation portées par les groupes de pression locaux et /ou parfois les élus (comme l'a souligné l'audition du sociologue Pascal Vallet)

L'engagement de la France dans la lutte contre les discriminations ne peut faire l'économie d'une restauration du sentiment de sécurité dans les milieux populaires et de mesures énergiques pour introduire du discernement dans les modes d'intervention de la police. De ce fait, il s'agit là d'un des chantiers majeurs pour *l'Autorité de lutte contre les discriminations sociales et ethno-raciales* qui pour cela devra s'appuyer sur une volonté politique forte et durable, se traduisant par des textes garantissant les conditions d'exercice de sa mission.

### **Préconisations en matière de sécurité publique, de paix civile et d'atteinte à l'intégrité des personnes et des biens.**

#### **P1 / 2.3.3**

Instituer des cadres de coopération concrète<sup>57</sup> entre l'autorité de lutte contre les discriminations sociales et ethno-raciales et la sous-commission du Défenseur des Droits portant les questions relatives à l'action de la police<sup>58</sup> pour évaluer les situations dont ces institutions sont saisies ou dont elles peuvent s'autosaisir et en particulier pour mobiliser la coopération de l'IGS.

#### **P2 / 2.3.3**

Introduire systématiquement le traitement des discriminations dans les contrats locaux de sécurité<sup>59</sup>

#### **P3 / 2.3.3**

Introduire, avec un caractère obligatoire<sup>60</sup>, la lutte contre les discriminations dans les formations de tous les fonctionnaires de police, de gendarmerie, de police municipale et au-delà de tous les agents de la sécurité civile.

#### **P4 / 2.3.3**

Concernant les contrôles d'identité dans le cas des réquisitions ( *article 78.2 pour lequel il ne s'agit pas de priver l'autorité judiciaire d'une telle mesure lorsqu'elle est motivée par des questions d'ordre public explicites*), outre la recherche de solutions en matière de sécurisation des agents et des contrôlés (alternative aux récépissés...), introduire l'obligation d'une motivation explicite dans la réquisition des contrôles, traduite dans les consignes de police pour conforter les agents dans leur rôle en formulant les critères positifs du contrôle qui en découlent (*que cherche-t-on, qui faut-il contrôler pour optimiser les chances de succès sans contrôler abusivement les personnes qui n'entrent pas dans ces critères... ?*)

#### **P5 / 2.3.3**

Introduire dans les critères d'évaluation des modes d'intervention de la police les critères du discernement et de l'intelligibilité comme condition d'efficacité.

#### **P6 / 2.3.3**

---

<sup>57</sup> Il ne s'agit pas de conditionner l'action de l'autorité nationale de lutte contre la discrimination aux termes de cette coopération (l'autorité conserve son pouvoir d'auto-saisine sur ce champ) mais de créer les conditions d'efficacité pour l'élaboration progressive et la diffusion de mesures adaptées aux cadres de fonctionnement de la police, et pour mieux appréhender les changements organisationnels et procéduraux nécessaires.

<sup>58</sup> Compte tenu du caractère constitutionnel de l'intégration des missions de l'ex CNDS au Défenseur des Droits.

<sup>59</sup> L'inscription d'un volet « lutte contre les discriminations » dans le contrat local de sécurité de la ville de Villeurbanne a permis de modifier positivement les représentations du problème de l'insécurité et les enjeux d'une sécurité commune.

<sup>60</sup> Pour éviter, comme cela a été souligné, par la représentante du CNFPT, l'annulation régulière de telles formations destinées aux policiers municipaux faute d'inscriptions suffisantes.

Concernant les villes et particulièrement les villes à forte composante populaire :

- Instituer un conseil d'information sur la sécurité locale dont l'objectif est de rendre intelligible et explicitable la politique de sécurité publique ; considérant qu'il s'agit par ce biais d'œuvrer à plus de discernement et assoir la légitimité du rôle des fonctionnaires de police. Il ne s'agit pas de placer la police sous surveillance ni d'affaiblir ses outils opérationnels (renseignement, opérations préventive etc..) mais de déconfiner l'information sur la sécurité captive de la politisation des enjeux au niveau local, ce confinement contribuant très fortement à la stigmatisation collective des milieux populaires. Il s'agit aussi de prévenir les effets locaux de directives ou de stratégies administratives reposant sur une politique du chiffre.

- Instituer une filière d'agents spécialisés dans l'information et la concertation en appui aux commissaires, et dans le même temps, mettre en place un cycle de formation sur le fonctionnement de la police accessible aux responsables associatifs locaux volontaires pour participer durablement à ces instances. Aménager des mesures permettant aux participants de pendre sur leur temps de travail ou prévoir des indemnités de participation pour ceux qui sont sans emploi (rémunération du rôle public). Publier les actes des échanges et les éléments juridiquement publiables sur la sécurité publique locale.

**Pistes à travailler :**

1. Mieux distinguer et faire connaître les fonctions de police localisée, structurantes de la paix civile locale (non restreinte à l'ilotage ou à la police de proximité),
2. Renouveler les approches en matière de prévention impliquant l'institution policière.
3. Renouer avec une logique de prévention inscrite dans une visée de protection active de l'enfance, en relation avec la justice et avec les familles. Former les agents et officiers de police à ces approches.

**P7 / 2.3.3**

Prohiber strictement la mobilisation des forces de polices pour des opérations hors cadres de procédures dûment motivées, concernant notamment les populations installées dans des campements <sup>(61)</sup>.

**P8 / 2.3.3**

Prohiber le recours à la police municipale pour des opérations de ce type et plus généralement pour des opérations de maintien de l'ordre et de contrôle d'identité exécutées hors de ses missions courantes.

**2.4.1 - Le levier des accessibilités.**

Si même les accessibilités formellement égalitaires en droit comme celles de la fonction publique restent inefficaces pour juguler les discriminations de fait, c'est qu'il faut les réformer. La recherche de solution doit avant tout être pragmatique. C'est en résolvant ces problèmes propres aux domaines d'accessibilité que l'on construira les alternatives positives à la situation actuelle. De ce point de vue, deux leviers s'imposent : le levier de la carrière, le levier de l'accessibilité qualifiante par l'alternance vraie (*c'est-à-dire en situation d'emploi avec un vrai rôle des structures employeuses dans la capacitation professionnelle*).

**L'accessibilité à la fonction publique.**

Trois orientations :

---

<sup>61</sup> Voir les cas fréquents des procédés d'expulsion des populations originaires des pays de l'Est de l'Union Européenne décrits par les représentants du *collectif national des droits de l'Homme Romeurope* lors de travaux de notre groupe de travail et relatés dans son *rapport 2009-2010 sur la situation des Roms migrants en France*.

- *Intensifier et élargir les politiques mises en œuvre*
- *Restaurer une mobilité bloquée*
- *Former et mobiliser les relais stratégiques internes : les cadres, les corps intermédiaires et les syndicats.*

## **Intensifier et compléter les politiques mises en œuvre<sup>62</sup>**

### **P1 / 2.4.1**

- Augmenter le nombre d'étudiants dans les grandes écoles aurait un effet « d'appel d'air », à l'instar de ce qui s'est produit dans les années 1980 dans le monde de l'enseignement.

### **P2 / 2.4.1**

- De même il faudrait multiplier par 3-4 les effectifs des Classes préparatoires intégrées et autres dispositifs (IRA par exemple).

### **P3 / 2.4.1**

- Ouvrir de manière massive, via des stages à destination des étudiants de condition modeste, la fonction publique : c'est une socialisation à la fois à la fonction publique et aux exigences des concours. L'accompagnement en stage<sup>63</sup> d'étudiants de milieux populaires permettrait aussi aux cadres de modifier leurs perceptions et leurs représentations.

### **P4 / 2.4.1**

- Développer un vaste programme des filières en alternance qualifiante sous contrat de deux ou trois ans, aux trois niveaux A B et C, donnant droit aux concours internes. L'éligibilité aux contrats en alternance se fait par une commission de recrutement ad hoc. Les candidats doivent avoir fait un stage de découverte au préalable. Dans le cadre d'une convention cadre entre le réseau des missions locales et les trois versants de la fonction publique, l'orientation vers les stages de découverte est pratiquée par les Missions locales pour les catégories C et les filières B exigeant au plus le Baccalauréat. L'orientation pour les stages des catégories B (niveau supérieur au BAC) et A sont orientées via les structures d'orientation / CELAIO (espaces orientations métiers emploi de l'enseignement supérieur), dans le cadre d'une convention cadre avec les trois versants de la fonction publique.

### **P5 / 2.4.1**

- L'Etat doit se doter d'indicateurs qui permettent d'étudier la réalité des recrutements, les effets d'éviction de sous/surreprésentation.

## **Restaurer une mobilité bloquée**

La fonction publique reproduit le schéma d'une concentration des inégalités en haut de l'échelle, et de fait, les descendants de l'immigration, comme les originaires des DOM-TOM, qui réussissent à entrer dans la fonction publique y parviennent principalement via les catégories B ou C. Du fait d'une mobilité retreinte dans les fonctions publiques, et par conséquent du faible taux de poste libérés, les entrants en catégorie C et B ont peu de chance d'évoluer. Vu qu'un changement quant aux principes et modalités générales des concours est difficilement envisageable ou seulement sur les marges, l'enjeu est d'autant plus de développer la mobilité

<sup>62</sup> Nombre de préconisations présentées ici, l'ont été lors de l'audition de Xavier de Glocewski, conseiller "démocratisation" du directeur de l'IEP de Lille, le 8 octobre 2013.

<sup>63</sup> Ouvrir en amont la fonction publique via des stages n'est qu'un moyen, cependant cela semble un moyen d'ouverture sociale compte tenu que dans les concours de la fonction publique, de plus en plus les épreuves de l'oral reposent sur le CV des candidats. Sans stage, les milieux populaires, peu familiers de la fonction publique, ont peu de chances de réussir ces nouvelles épreuves

interne.

#### **P6 / 2.4.1**

- On pourrait en particulier inverser le rapport entre concours externe et concours interne. Ainsi, là où l'on recrutait 7 externes pour 5 internes, on recruterait 7 internes pour 5 externes. De facto cela permettrait d'ouvrir de nouvelles perspectives de carrière à l'intérieur même de la fonction publique. La réussite d'une telle politique passe par la mobilisation de relais stratégiques.

#### **P7 / 2.4.1**

##### **Former et mobiliser les relais stratégiques internes : les cadres, les corps intermédiaires et les syndicats**

###### ***Mobiliser les cadres***

Formation des cadres et mobilisation sur les politiques d'information : élaboration des filières d'accès en alternance, recrutement, participation à la mise en œuvre de la mobilité interne, etc.

- Au niveau de l'école : présentation dans chaque lycée et université des parcours scolaires et des filières de la fonction publique.
- Au niveau interne (aménagement du temps de travail pour la préparation des concours)

###### ***Mobiliser les corps intermédiaires***

Les corps intermédiaires et les syndicats en particulier ont un rôle essentiel de formation et d'information à jouer (informer notamment les agents des possibilités d'évolution de carrière au sein de la fonction publique et les droits afférents).

#### **2.4.2 - Le levier d'une rénovation des politiques publiques et des manières de faire.**

A l'heure où la France s'engage dans une politique durable d'égalité des territoires, enjeu crucial pour la cohésion nationale, il est plus que jamais important de rappeler qu'une politique de territoire ne peut suffire ni constituer le cadre d'une politique d'égalité et de lutte contre les discriminations sociales et ethno-raciales, tant le mécanisme des politiques de territoire est à la fois une cause des assignations et une cause de traitements collectifs subits par des populations des milieux populaires. Pour des politiques urbaines technocratiques, ces populations sont le problème des territoires à remembrer et sous couvert du droit individuel (relogement par affectation), elles conduisent à des politiques de dispersion productrices d'insécurité sociale et déniaient le droit à l'installation choisie sans laquelle aucune société ne peut trouver la cohésion. Dès lors, l'égalité des territoires ne doit être que l'un des leviers sur lequel une politique de développement des milieux populaires doit s'appuyer pour réparer les ruptures d'égalité et garantir non seulement des destins individuels mais aussi la possibilité concrète d'une *société diverse et commune*.

#### **P1 / 2.4.2**

**L'énoncé doit être clair : l'enjeu d'une politique de garanties et de développement en direction des milieux populaires doit reposer sur deux énoncés politiques :**

- La nouvelle politique de la France doit mettre fin à l'assignation sociale et spatiale, par héritage
- Elle doit garantir le droit égalitaire à l'installation choisie et la mobilité sociale.



Elle doit pour cela reconnaître qu'au cours des 30 dernières années, les quartiers d'habitat social, comme les quartiers populaires de nombreux faubourgs sont devenus, du fait du cloisonnement des parcours résidentiels, des quartiers d'installation et des lieux de vie sur plusieurs générations, et par conséquent des lieux de la diversité. De ce fait les politiques de remembrement urbain qui provoquent des dispersions brutales sont des atteintes directes à l'intégrité morale et sociale des milieux populaires concernés.

Il découle de cela trois orientations pour l'ensemble des politiques publiques adressées aux milieux populaires :

#### **Orientation 1 / 2.4.2**

***Affirmer le découplage des politiques sociales, éducatives, culturelles, socioculturelle par rapport aux politiques urbaines, ce qui n'obère pas la nécessité de les coordonner à moyen et long terme (Cf. orientation 3).***

#### **Orientation 2 / 2.4.2**

***Baser les politiques sociales en direction des milieux populaires sur la légalité devant le droit commun et sur le développement des milieux concernés.***

#### **Orientation 3 / 2.4.2**

***Garantir des politiques urbaines effectivement équitables et dignes notamment dans la mise en œuvre des politiques de logement (Cf. le rapport du groupe Habitat)***

### **Développement de l'orientation 3**

Il s'agit d'instituer l'impératif de conditionner toutes les politiques de remembrement urbain à la garantie d'une installation choisie dans des conditions d'habitats dignes et accessibles, c'est à dire dans des logiques de programmations anticipatives consistant à garantir l'offre urbaine avant d'engager des politiques de démembrement urbain. Il s'agit plus précisément de mettre fin, par des mesures réglementaires et procédurales, aux politiques dévastatrices de *chaises musicales* : destruction-relogement par affectation dans une offre dispersée et restrictive, sans alternative pour les ménages.

Les mesures réglementaires et législatives qui pourraient supporter une telle orientation pourraient être au minimum les suivantes :

***- Inscrire par voie législative la lutte contre les discriminations et pour l'égalité sociale dans le cahier des charges obligations des schémas directeurs d'aménagement du territoire et des villes.***

***- Incorporer dans ces textes une mesure de sécurité juridique*** : toutes les politiques urbaines et opérations urbaines tant au niveau des agences (ANRU) qu'au niveau des collectivités (agglomérations et villes) où l'Etat est partie prenante, doivent faire l'objet d'une étude d'impact préalable intégrant le critère de la mobilité choisie pour les milieux populaires et de la non discrimination, non seulement par anticipation mais aussi sur la base d'une évaluation des périodes précédentes. Cela concerne autant les procédures d'élaboration des schémas directeurs d'urbanisme ou d'aménagement du territoire (SDOS...) que les politiques contractuelles engageant l'Etat.

Au niveau déconcentré, l'Etat doit assurer par la voie du préfet la mise en œuvre effective de ces mesures. Il doit lui aussi pour cela redéfinir la critériologie sur laquelle il s'appuie (via les administrations déconcentrées) pour établir sa position dans les procédures d'élaboration des schémas d'aménagement du territoire et des villes.

Il s'agit bien sûr de mesures dont l'effet transformateur est nécessairement attendu dans le moyen terme. Mais le véritable enjeu est d'inverser la logique actuelle : inverser l'inertie de ce qu'on pourrait appeler le « rouleau compresseur des politiques urbaines » pour construire les conditions d'une cité équitable et non systématiquement *discriminante* sur le plan social et *discriminatoire* sur le plan ethno-racial. Un tel enjeu ne concerne

d'ailleurs pas que les milieux populaires. La diversité et le développement de toute société repose sur la conjugaison de la diversité des milieux de vie et d'habitat dans la ville. Une cité harmonieuse ne peut être le simple résultat d'un programme, lequel doit plutôt accompagner et garantir l'équité et l'harmonie.

### **Mesures relatives aux politiques sociales, éducatives, culturelles...**

Il faut réaffirmer ce paradoxe : les politiques publiques dans le champ social, éducatif, culturel, d'insertion, de réaménagement urbain et de logement participent des processus de discrimination. Il convient de les resituer dans leur genèse, dans le double but d'en comprendre les dérives et d'en saisir les positivités.

Du côté des positivités, c'est au début des années 1980 à l'issue des élections présidentielles et législatives que les politiques actuelles adressées aux milieux populaires prennent vraiment naissance (Rapports Dubedout, Schwartz, Bonnemaïson) puis à la fin des années 1990 avec le tournant que constitue le RMI. Au-delà des effets de crises et des aménagements consécutifs aux alternances politiques, différentes caractéristiques formulées dans les années 1980 structurent encore les politiques actuelles :

1. La territorialisation des politiques sociales spécifiquement dédiées aux milieux sociaux fragilisés, notamment à travers la politique de la ville qui institue une approche collective sans pour autant qu'elle soit explicitement formulée ni équipée du point de vue du droit.<sup>64</sup>
2. Sous le vocable de la banlieue, l'adresse implicite, parfois explicite, de ces nouvelles politiques à des populations immigrées ou issues de l'immigration sans que ces critères n'aient été véritablement affirmés ni construits en droit, entraîne de multiples confusions et dérives préjudiciables aux populations concernées.
3. La contractualisation de ces politiques avec les municipalités, dans un contexte de décentralisation qui pour une part a eu des effets contreproductifs sur deux plans :  
1 - du fait du suffrage communal partidariste, seuls les partis politiques assurent la représentation des populations des milieux populaires et des populations issues de l'immigration en particulier dans les fonctions électives locales. 2 - La décentralisation a favorisé la figure du Maire entrepreneur ou aménageur, délaissant souvent le développement social au profit de politiques urbaines aux effets souvent dévastateurs. Un phénomène largement amplifié par le biais des politiques contractuelles avec l'Etat qui, tout en apportant des moyens aux collectivités locales, les a souvent conduit à renvoyer à l'Etat la responsabilité des politiques locales, les exonérant, par un traitement spécifique, de leur responsabilité originelle sur le vivre ensemble et sur la place des milieux populaires dans la cité. Un phénomène très fortement accentué par le traitement technocratique qu'entraîne la délégation des compétences dans ces domaines aux collectivités agrégées des agglomérations et des EPCI.

### **P2 / 2.4.2**

***Ces trois aspects sont au cœur des enjeux de réforme de l'action publique en matière de lutte contre les discriminations sociales et ethno-raciale. Ils sont des enjeux de réforme que la France ne saurait éluder durablement.***

---

<sup>64</sup> A propos de territorialisation, il faut distinguer les politiques sociales basées sur la condition d'éligibilité des personnes (RMI, RSA droit commun de l'insertion et de l'accès à l'emploi ...) et celles qui sont basées sur des critères d'éligibilité territoriale (quartiers prioritaires en particulier pour la politique de la ville). A travers le cas de la politique de la ville, sans le formuler explicitement, ce sont bien des populations qui sont visées et non des individus. On a dit plus haut les problèmes qu'ont engendrés ces politiques en matière d'égalité réelle.

Cependant, parmi les positivités des politiques conçues dans les années 80, deux doivent être préservées et valorisées dans la refonte dont il est question ici :

- Une doctrine nouvelle à l'orée des années 80, dans ce champ de l'action publique : *à situation exorbitante du droit commun réponse exorbitante du droit commun*. Cette doctrine étant à la fois une condition d'efficacité des politiques publiques face à ce que le droit commun n'avait pas réussi à appréhender, et une condition de l'innovation dans la manière de saisir les problèmes posés
- L'idée que les processus d'exclusion sont des processus multidimensionnels et que la réponse à leur apporter doit non seulement être multisectorielle mais mobiliser conjointement tous les échelons de la société et de la collectivité publique

### P3/ 2.4.2

***La politique publique à l'adresse des milieux populaires doit être intersectorielle et mobiliser tous les échelons de la société et de la collectivité publique. Elle doit se baser sur la doctrine d'une réponse exorbitante du droit commun en réponse à des problèmes exorbitants du droit commun, mais elle doit aussi impérativement garantir que contrairement à ce qui s'est passé au cours des 30 dernières années, les réponses exorbitantes du droit commun ne produisent pas de l'infra droit. Il s'agit donc aussi d'assurer l'inscription dans le droit commun des déterminants de la réussite de ces nouvelles politiques.***

De fait, les garanties développées supra, notamment les garanties de représentation, ne sauraient trouver leur effectivité sans une refonte radicale des procédures et procédés de conduite des politiques publiques.

Trois axes de réformes en découlent :

- **La construction du sujet de droit dans les politiques publiques** (*outre les garanties de représentation déjà abordées supra, ce sujet est développé dans la recommandation n°3 : « Equiper le droit des gens »*)
- **La positivité et la transparence de l'action publique** : sont en jeu ici les questions de définition claire des motifs de l'action publique, ses objets ou ses populations cibles, les critères d'éligibilité, l'identification et la transparence de procédés de décision, la motivation des programmes d'action, l'explicitation des instances de décision, l'identification des rôles publics et des acteurs qui les mettent en œuvre, la saisissabilité des décisions avant leur application (*cas des mesures à effet collectif tels les remembrement urbain*) ou dans des temporalités courtes (*cas de l'éligibilité individuelle à un dispositif ou une disposition*), la publicisation (*des motivations des programmes d'action, des critères et motifs de décision dans le respect du droit des personnes physiques ou morales, des expertises et des évaluations*). Ce sujet est développé dans la recommandation n°3 : « Equiper le droit des gens »
- **La refondation radicale des manières de faire**, non seulement pour éradiquer des pratiques préjudiciables aux populations des milieux populaires et qui renforcent la discrimination sociale et ethno-raciale lorsqu'elles ne participent pas de sa production (Cf. *recommandation n°3 : « équiper le droit des gens »*), mais surtout pour construire une alternative basée sur la reconnaissance des sujets de droit et le développement social, culturel, économique où il s'agit de développer

des pratiques équitables et de décliner la reconnaissance dans les manières de faire.

### **Refonder radicalement les manières de faire.**

#### **P4 / 2.4.2**

Il s'agit tout autant de

- Développer la participation et la représentation des citoyens dans les instances décisionnelles pour élaborer, suivre et évaluer la mise en œuvre des politiques publiques au niveau national et local.
- Développer le partenariat et la co-construction entre acteurs locaux
- Développer des méthodes collaboratives associant les acteurs institués et les citoyens : *débat public, conférence de consensus, forum citoyen, atelier citoyen, ...*

*Cf. Rapport du groupe protection sociale : § 6. Repenser la gouvernance*

#### **P5 / 2.4.2**

**Développer les compétences des acteurs et inscrire progressivement dans le cahier des charges de dispositifs publics les nouveaux procédés de mise en œuvre de l'action publique**

#### **P6 / 2.4.2**

**C'est l'une des missions majeures de l'institut national pour le développement des milieux populaires que de mobiliser les ressources et les compétences en matière de recherche et d'innovation dans la conduite opérationnelle des politiques publiques tant en termes de gouvernance qu'en termes de pratiques professionnelles, dans le but de :**

- **Animer la coproduction des cadres de formation à destination des administrations, des élus, des professionnels et des associations, à tous les niveaux de hiérarchie.**
- **Assister la structure de Pilotage de la politique publique de lutte contre les discriminations sociales et ethno-raciales et pour le développement des milieux populaires placée auprès du Premier Ministre pour introduire dans les textes des politiques publiques concernées les mesures permettant de légitimer et d'instituer ces nouvelles manières de faire comme une signature de l'action publique nationale de portée générale et non pas expérimentale et occasionnelle.**

Le champ de l'innovation en termes de pratiques est étendu, mais comporte des éléments caractéristiques : des modes non contraignants, équitables (en ce sens qu'ils reposent sur l'équilibre des positions d'acteur aux statuts et rôles variés), à visée délibérative ou de coproduction d'accords ou d'actions. Cependant ces approches ne doivent pas être limitatives au règlement des problèmes locaux ou d'ajustement entre usagers et acteurs des dispositifs. Ni limitatives aux enjeux de concertation. Elles concernent généralement les enjeux de gouvernance et de coopération multi-acteurs. Elles n'ont pas qu'une visée de reconnaissance ou d'équité. Ce sont aussi des outils qui doivent pouvoir être mobilisés comme des procédés pragmatiques, à l'instar de pratiques anglo-saxonnes ou canadiennes, pour résoudre des problèmes publics d'importance qui ne trouvent pas de solutions par les voies classiques. Ce qui suppose une réelle révolution culturelle dans les pratiques publiques et la manière d'aborder les problèmes, comme l'explore les dispositifs d'intermédiation.

#### **P7 / 2.4.2**

**L'intermédiation comme modalité de gouvernance locale des problèmes publics**

La conception de dispositifs d'intermédiation<sup>65</sup> est rendue nécessaire à chaque fois que la définition d'un problème public à résoudre fait l'objet d'interprétations controversées (des imputations causales inversées), divergentes sinon conflictuelles entre décideurs et acteurs publics, acteurs associatifs et représentants de la société civile et populations directement concernées dans l'énoncé du problème (comme par exemple le contrôle policier « au faciès » ou encore le faible accès des milieux populaires à la fonction publique). L'intermédiation se caractérise tout d'abord par la construction d'un *espace public* qui favorise et rend possible la confrontation et la mise en discussion des points de vue de l'ensemble des acteurs impliqués dans la configuration d'action pour initier un processus de conciliation, de compromis sur les interprétations possibles du problème. Cette étape permet par le biais de discussions fondées rationnellement et favorisées par la présence d'un tiers-médiateur (lui-même légitimé par une position de savoir exploratoire) de parvenir à une définition commune des contours du problème à résoudre au regard des principes et valeurs qui sont en jeu (dimension cognitive du référentiel). Si l'on prend l'exemple des contrôles au faciès, abordé dans le groupe de travail « faire société » le fait est que des jeunes minoritaires habillés mode hip hop sont surcontrôlés<sup>66</sup> par rapport à l'ensemble de la population qui fréquente le même lieu. Le problème en soi n'est pas qu'ils soient contrôlés mais bien que ce contrôle ne soit jamais justifié. Le problème c'est aussi l'interprétation qui peut en être faite par les jeunes contrôlés car le contrôle d'identité (par le biais de la carte nationale d'identité) vient implicitement questionner la légitimité de leur présence sur le lieu de contrôle et plus largement sur le sol national. Dès lors de nouvelles normes d'action (dimension normative du référentiel) peuvent émerger comme par exemple le fait de justifier publiquement et systématiquement la motivation des contrôles, de rendre visible les contrôles abusifs (identification de l'immatriculation de l'agent de police) ou encore dérapages verbaux (comme par exemple l'usage inapproprié du tutoiement). Enfin ces nouvelles normes d'action peuvent déboucher sur des mesures concrètes, l'adaptation des pratiques professionnelles, via la formation professionnelle ou encore l'analyse des pratiques (dimension opérationnelle du référentiel). La mise en œuvre systématisée de *dispositifs d'intermédiation*, postulant l'intelligence collective des acteurs concernés par les situations problématiques, contribuerait à mieux articuler approches ascendantes et descendantes pour l'élaboration de référentiels d'action publique plus adaptés, plus efficaces qui accroissent simultanément le pouvoir d'agir des populations concernées mais aussi le pouvoir d'agir des acteurs du service public<sup>67</sup>. L'intermédiation participe, à l'interférence d'un ensemble d'espaces institutionnels, professionnels ou civiques, à la déconstruction et à la reconstruction des images réciproques à travers lesquelles les acteurs construisent leurs rapports réciproques, leur *problème commun*, en favorisant la création d'un langage commun, de normes communes, de solutions communes. L'intermédiation caractérise l'évolution des modes d'intervention d'un Etat régulateur qui n'agit pas seulement à partir d'une seule approche légale, indispensable, (les lois, les règles) mais qui travaille sur l'articulation entre le légal et le juste (les systèmes de justification des acteurs et leurs systèmes de valeurs à l'œuvre dans les situations concernées).

### **2.4.3 - Le levier du développement, de l'inventivité économique et sociale, de la solidarité sociétale.**

---

<sup>65</sup> Pour un développement de cette approche d'intermédiation : "Pour une sociologie d'intermédiation : intervenir dans des configurations d'actions publiques politiquement sensibles", conférence organisée par la Maison des sciences de l'Homme, Montpellier, mars 2010, vidéo <http://www.paroledechercheurs.net/spip.php?article796>

<sup>66</sup> Indira Goris, Fabien Jobard, René Lévy, *Police et minorités visibles : les contrôles d'identité à Paris*, Open society Institute, New York, 2009.

<sup>67</sup> Nous insistons sur ce point car la mise en mouvement des milieux populaires ne pourra passer que par une mise en mouvement des acteurs du service public et acteurs associatifs concernés. Par exemple, les enseignants bien que gênés dans leur travail ne se sont pas spontanément mobilisés pour souligner les effets contre-productifs de la circulaire Chatel présenté à la p.15 du présent rapport, Yves Clot, *Travail et pouvoir d'agir*, PUF, 2008.

### **P1 / 2.4.3**

*Le fond d'investissement pour le développement des milieux populaires* est créé au niveau national. Il mobilise des crédits de l'Etat, de la caisse de dépôt et consignations, et associe des fonds d'investissement privés ou des fondations et le cas échéant des crédits européens.

Il est décliné au niveau départemental ou il est articulé avec des *points d'appui* dont la fonction est d'instruire et d'accompagner les projets de développement. (Cf ci-après)

La dotation des fonds est abondée par des crédits régionaux d'investissement et de fonctionnement inscrits aux Contrats de Projet Etat-Région (CPER) et peut être abondée par des fonds d'investissement privés ou par des fondations.

Sont aussi mobilisés les dispositifs OSEO-ANVAR et autres dispositifs d'appui financier au développement et à l'initiative économique et sociale, notamment dans le champ de l'ESS.

Les préfets de Région sont chargés de mobiliser les partenaires et de faciliter l'implantation des *points d'appui*.

### **P2 / 2.4.3**

#### ***L'enjeu de la critériologie :***

Dans le droit fil des orientations présentées ci-avant sur les politiques publique et leur rapport aux territoires de vie des milieux populaires, il ne s'agit pas de définir les publics éligibles ni des périmètres spécifiques, mais de qualifier les initiatives au regard de leur effets en termes de développement des milieux populaires.

Les initiatives peuvent être portées indifféremment par les porteurs de projets individuels ou des structures de droit privé, qu'ils soient résidents ou non dans les territoires de vie des milieux populaires. Il s'agit non seulement de soutenir les initiatives portées par des personnes ou des groupes issus des milieux populaires, mais il s'agit aussi de susciter et soutenir l'apport de compétences et de capacités par l'ensemble des composantes de la société en visant explicitement un effet retour sur les milieux populaires avec ou non l'implantation d'activité ou de services dans leurs territoires de vie. Il s'agit de promouvoir la mobilité sociale, économique et culturelle des milieux populaires, par une dynamique de développement qui leur permet à la fois de développer des espaces de carrière, de valoriser des compétences individuelles et collectives, de permettre à leurs élites de déployer leur compétences, tant en matière d'innovation technologique, industrielle, commerciale, que dans la solidarité et l'action culturelle. Une telle ambition ne saurait se satisfaire d'une capture des initiatives ou des populations dans leurs territoires de vie, au risque de renforcer encore leur assignation sociale et spatiale.

Les critères de qualification des projets sont ainsi de différents types :

#### **1 - Incidence pour les populations des milieux populaires**

- Populations appréhendées sous l'angle territorial
- et non territorial : (éligibles aux mesures d'insertion à différents critères des politiques sociales sans considération de lieu de résidence)

1.1 - Effets en termes d'emploi ou de qualification (alternance vraie, certification professionnelle, diplôme, expérience)

1.2 - Effet en termes d'emploi (qualité et/ou durabilité et/ou interopérabilité des compétences exercées pour des parcours de mobilité)

#### **2 - Nouveaux services rendus dans les milieux populaires (évalués en termes d'effets sur leur développement et solvabilité)**

3 - Innovation socio-économique (au sens de l'économie sociale et solidaire). Ce volet gagnerait à être déployé en lien des initiatives « cousines » comme celle des PTCE<sup>68</sup>.

4 – innovation culturelle, de développement des apprentissages et des connaissances

5 – valorisation des savoir-faire des populations

Appuyé par l'Institut National des milieux populaires (en termes de formation des acteurs, de mobilisation d'expertise, et d'évaluation) la mise en œuvre repose sur des « points d'appui au développement des milieux populaires », associant différentes compétences (universitaires, grandes écoles, réseaux d'initiatives ESS, acteurs du secteur privé, professionnels du développement social, collèges d'associations agissant dans les milieux populaires, banques ou fonds d'investissements privés, chambres consulaires...).

Le rôle des points d'appui est de :

- Développer des scénarios de formation adaptés inscrits dans les politiques de formation existantes.
- Instruire les projets
- Rechercher des contributions financières publiques ou privées complémentaires au fonds d'investissement
- Soutenir les opérations de partenariat public privé, ESS-privé (notamment PME), permettant d'inscrire les initiatives dans des logiques de filières, de complémentarité ou d'adossement.

Les porteurs de projets sont accueillis par le point d'appui (départemental, ou infra selon les contextes). Ils peuvent être orientés par divers réseaux d'acteurs territorialisés ou non (agents de développement dans les quartiers, chambres consulaires, branches professionnelles, réseaux ESS, collectivités, réseaux associatifs ...)

Les publics formés ou employés dans les projets sont orientés par les missions locales et /ou les Maisons de l'emploi et de la formation professionnelle.

### **Recommandation 3 : Pour équiper le droit des gens**

La visée générale de cette recommandation « faire droit aux gens » et des préconisations associées est de permettre le retour à un droit commun effectif des politiques et dispositifs publics adressés aux milieux populaires. Quatre facteurs sur lesquels repose l'effectivité du droit sont abordés:

- **L'instauration d'une effectivité du recours**
- **La résorption des pratiques affaiblissant le droit**
- **La positivité et la transparence de l'action publique, et la saisissabilité de la décision**
- **La sécurité juridique**

#### **Le problème du recours (1)**

Depuis 30 ans, aucune politique publique ni dispositif des politiques sociales en direction des milieux populaires n'a intégré dans sa définition la question d'un recours praticable. Les textes et les procédures de recours sont référencés en droit, mais dans des termes qui les rendent impraticables tant le parcours est coûteux et surtout long et plein d'obstacles. Par exemple : pour

---

<sup>68</sup> Un pôle territorial de coopération économique (PTCE) est un regroupement, sur un territoire donné, d'initiatives, d'entreprises et de réseaux de l'économie sociale et solidaire associé à des PME socialement responsables, des collectivités locales, des centres de recherche et organismes de formation, qui met en œuvre une stratégie commune et continue de coopération et de mutualisation au service de projets économiques innovants de développement local durable

aller au tribunal administratif pour la contestation d'une mesure d'aide sociale, il faut avoir épuisé les recours administratifs (recours devant la commission d'attribution, puis commission départementale des affaires sociales, ...).

Les recours sont d'autant plus rares que les conséquences sont potentiellement néfastes à court terme tant ces dispositifs reposent sur des critères incertains et n'apportent aucune garantie contre des mesures de rétorsion punitive. Le recours est non seulement obsolète et impraticable mais dangereux.

### **P1 / 3**

Introduire dans tous les politiques publique d'attribution d'aides, de subsides, de logement, de sélection à un dispositif ou une mesure (mesures d'insertion...), de radiation d'une mesure, des procédures de recours praticables, dans des délais comparables avec les délais d'application de la décision et s'agissant de ressources pécuniaires ou vitales, des niveaux de recours suspensifs

#### ***L'impossibilité de recours affecte aussi la capacité des politiques publiques à jouer leur rôle***

Trente ans d'obstruction administrative au recours ont exténué les milieux populaires pour lesquels cette question n'est plus à l'ordre du jour, renvoyant à la désespérance civique ou à la défiance et plus généralement au sentiment d'être méprisé. Mais ces 30 ans ont aussi exténué les acteurs publics de terrain en dégradant l'idée même d'esprit public du fait des effets conséquents du déni de recours sur leur rôle : enclassement dans une chaîne de décision indéchiffrable, incontestable et le plus souvent imprécise, dilution des critères objectifs de décision en même temps que transfert de responsabilités sur l'agent qui de ce fait s'expose, malaise dans l'interaction avec les usagers, position de guichetier exposé à la défiance et parfois à la colère violente, mise en place de procédures d'évitement, discours sur l'assistanat, subjectivation extrême des relations de service ou au contraire refuge dans la procéduralisation... On le mesure clairement : la dégradation de la position du citoyen des milieux populaires dans son rapport aux politiques publiques et à leurs dispositifs engendre une spirale de dégradations dans leur mise en œuvre même et, in fine, dans leur définition, puisque dans un univers social où la relation avec les dispositifs est une relation exclusive, cette relation dégradée est la source principale d'information sur laquelle se fondent les politiques publiques pour caractériser les besoins. Les voix alternatives des associations des milieux populaires sont elles aussi, soit déniées, soit conditionnées par leur assignation aux seuls rôles de régulateurs des troubles locaux acceptés par les dispositifs territorialisés.

Dans ce contexte, la restauration d'une capacité effective de recours est non seulement nécessaire pour restaurer la position du sujet de droit, mais aussi pour restaurer les dispositifs et reconsolider le rôle des personnels qui y travaillent.

#### **Le développement de pratiques indignes**

Cependant, dans ce contexte, les opérateurs de terrains et leurs administrations de tutelle ont construit des pratiques hors sol, toujours pour de bonnes raisons, dans l'intérêt de l'enfant, de la personne, de la famille, des pratiques substitutives du sujet de droit réputé incapable ou invalide si ce n'est dangereux pour lui-même (pratiques intrusives sur le plan administratif en partageant des informations entre agents de différentes administrations ou associations, voire en s'ingérant sans mandat réglementé dans la vie des ménages au nom d'un soupçon d'incapacité parentale, civique, regroupement des équipes éducatives et des travailleurs sociaux...) La mise en œuvre opérationnelle de dispositifs publics par des opérateurs associatifs (centres sociaux, fédérations...) ou par des structures de travail social conventionnées prolonge le problème en développant de manière courante des pratiques de contrat avec les familles, des mesures psychologisantes, etc. Certes, il existe de nombreuses pratiques positives et respectueuses de l'intégrité citoyenne et sociale des personnes, mais la trame des relations dans son ensemble ne tient plus que par la



dépendance dans un rapport d'exclusivité très dégradé avec les dispositifs publics et les institutions.

## P2 / 3

La refondation des politiques publiques à destination des milieux populaires doit impérativement mettre un terme à certaines pratiques (pratiques intrusives, subjectivation des critères...), qui ajoutées les unes aux autres constituent un véritable dispositif de production d'un infra-droit, d'un droit pour citoyens mineurs au sens de l'ancien temps.<sup>69</sup>

Une évaluation approfondie de ces pratiques devenues banales doit être engagée au plus tôt et afin de les proscrire et de construire de nouvelles modalités d'action, de nouveaux cadres déontologiques et juridiques pour l'action sociale territorialisée

### **A propos de la positivité et de la transparence de l'action publique, et la saisissabilité de la décision**

La capacité d'expression du sujet de droit ne saurait se limiter à son statut de bénéficiaire ou d'ayant droit des dispositifs. En effet, si l'exercice de la position de citoyen de plein droit repose surtout sur ses supports sociaux et économiques (les politiques publiques dont il s'agit ici ont précisément pour objet de procurer ces supports à ceux qui en sont privés), cette condition n'est toutefois pas suffisante. L'exercice de la position de citoyen de plein droit repose aussi sur deux autres aspects :

- La possibilité de contribuer à la fabrique de la loi et des politiques publiques via la démocratie du suffrage universel,
- mais aussi par d'autres modalités de participation.

Dans la voie participative comme dans la voie électorale, sont en jeu la transparence et l'offre de rôle participatif. Ce qui renvoie à une refondation des rôles publics non seulement pour en instituer certains pour les citoyens individuellement et collectivement, mais aussi pour refonder le rôle public des acteurs publics (administrations de l'Etat, élus locaux, administrations locales) dans la fabrique et la mise en œuvre des politiques publiques. En effet, dans de nombreux domaines, celles-ci se conçoivent et se mettent en œuvre dans des cadres administratifs et réglementaires légaux mais qui n'ont aucune transparence ni ne laissent place à aucune critique des dispositions et des décisions adoptées.

C'est en particulier le cas des politiques contractuelles (Politique de la ville dans sa déclinaison en contrats de ville mais aussi à travers le dispositif ANRU, ou encore le contrat enfance, jeunesse, éducative (PEL) etc.) pour lesquelles ce n'est pas la légalité des procédures qui est mise en cause ici mais la place qu'elles accordent au citoyen tant au plan de leur définition qu'au plan de sa mise en œuvre. Les populations concernées ne sont consultées à aucun moment de

---

<sup>69</sup> Des principes fondamentaux doivent gouverner les pratiques du travail social, éducatif, d'insertion :

**L'intégrité du sujet de droit passe par le respect rigoureux du principe de séparation des droits, même et surtout lorsque les personnes sont seulement bénéficiaires de dispositions de l'action publique.** Il s'agit ici de mettre un terme aux pratiques de « partage d'informations » entre services et opérateurs des politiques publiques au non « d'approches globales » qui n'ont de justification que dans le présupposé de l'invalidité du sujet de droit. (Travail social, éducation, insertion, y compris dans les dispositifs dits de droit commun comme le RSA,...) et qui sont pratiquées non seulement par des acteurs de terrain mais aussi par des responsables administratifs et des élus (commissions locales d'insertion, commissions d'aide sociale, diverses commissions d'attribution...).

**En dehors de services rendus (aide familiale...), l'intrusion dans la famille ne peut se faire que sous mandat (protection de l'enfance, protection judiciaire, protection maternelle et infantile...)** Il s'agit ici de mettre fin aux pratiques intrusives dans les familles, notamment dans le dévoiement de politique de parentalité ou de soutien scolaire, et que les familles n'acceptent que par méconnaissance de leur droit et/ou parce que dépendantes à tout point de vue des politiques sociales.

**L'accès à des services mis à disposition des familles tels que les CLSH, les garderies, etc. n'exige en aucune manière une évaluation du projet éducatif des familles.** Il s'agit ici de mettre un terme aux pratiques inquisitoires et aux *politiques de contrat* qui concourent à saper l'autorité parentale au lieu de mieux l'équiper. Et de la même façon pour des dispositifs d'insertion ou encore pour des opérations de relogement conditionnées à la formulation d'un « projet de vie. »

l'élaboration des motifs, au mieux certaines ont été interviewées par des travailleurs sociaux ou des consultants et leur propos ne sont la plupart du temps que des pièces justificatives (interprétées au regard de critères de justification de l'éligibilité des projets dans les cadres administratifs, après que les projets aient été négociés entre les administrations et les représentants des collectivités).

De telles pratiques sont impossibles dans d'autres milieux sociaux ou dans des territoires peuplés par des populations moins fragiles. En effet, deux caractéristiques les distinguent radicalement des milieux populaires sur le plan des politiques publiques qui les concernent :

- Les milieux plus aisés sont généralement parties prenantes au plan juridique, en tant que propriétaires notamment, chefs d'entreprises, actionnaires et disposent de ce fait de différents moyens de recours juridiques.
- Ces mêmes milieux, de par la position sociale de leurs membres dans la société, disposent d'accès à l'information à la source des projets et de moyens d'infléchir les décisions tant au plan politique qu'administratif etc. Ils ont aussi un pouvoir d'action médiatique.

En d'autres termes, ce qu'il faut souligner ici est que de telles pratiques et dispositifs de l'action publique sont socio-compatibles avec les classes sociales insérées, représentées, et équipées en droit du fait de leur biens ou des statuts des personnes, à la différence des milieux populaires qui se trouvent renvoyés à une citoyenneté faible. S'agissant du terme socio-compatible, il n'est pas ici question de lui opposer par principe une forme idéale de participation codifiée, ni de lui opposer une critique selon laquelle de tels procédés servent toujours les intérêts des classes moyennes et aisées avant ceux des pauvres, mais plutôt de reconnaître dans cette socio-compatibilité l'un des régimes d'expression de contre-pouvoirs par lequel s'exprime aussi la démocratie dans une société libérale.

Il s'agit dès lors de remédier à **une rupture d'égalité dans l'exercice de la citoyenneté** en introduisant dans l'élaboration comme dans la mise en œuvre des politiques publiques, la possibilité aux classes populaires de recouvrer une capacité citoyenne d'une force équivalente à ce que permet le régime d'expression des contre-pouvoirs exposé ci-avant pour les classes plus aisées et non dépendantes des politiques sociales.

De éléments précédents il découle la nécessité de mettre en œuvre une codification positive de l'action publique adressée aux milieux populaires (et par extension aux autres milieux potentiellement concernés):

### **P3 / 3**

Les politiques publiques en question doivent :

- Expliciter les motivations des programmes d'action
- Définir leur objet précis.
- Définir leurs populations cibles en respectant le fait que ces populations doivent préexister aux politiques et non pas être définies par des critères budgétaires, organisationnels, d'opportunité...
- Expliciter des critères d'éligibilité précis et fondés en droit
- Les lieux et moments de décision doivent être identifiés et les procédures doivent être transparentes.
- Les décisions doivent être motivées.
- Ces politiques publiques doivent assurer une *publicité des motivations des programmes d'action, des critères et motifs de décision dans le respect du droit des personnes physiques ou morales.*

### **A propos du recours collectif**

Reste qu'il faut distinguer les politiques qui traitent des situations individuelles des politiques qui, bien que les pouvoirs publics les considèrent comme des politiques de traitement individuel, reposent sur des traitements manifestement collectifs.

C'est le cas en particulier des opérations de destruction-relogement dans les politiques urbaines. La question qui est posée ici est celle de la possibilité de porter un recours collectif face à une mesure de traitement manifestation collective.

Deux interpellations devraient légitimement pouvoir être portées par les populations concernées de façon collective.

- Quels sont les motifs de la décision et en quoi une population prise collectivement constitue le problème qui justifie la décision ?
- Quid du préjudice porté à l'ensemble de la population par le fait de ce traitement collectif ?

Force est de constater que ces questions ne se posent jamais ainsi, même si les populations n'en sont pas moins traumatisées par les décisions qui les placent dans une position d'insécurité sociale d'autant plus forte qu'elles sont entièrement dépendantes des politiques publiques, de logement en particulier. La réponse préventive des acteurs publics est en effet sans appel : c'est à prendre ou à laisser.

En droit français, le recours collectif n'existe pas. Cependant au vu des ruptures d'égalité analysées jusqu'ici (inégalité des moyens de recours, inégalité devant le droit du fait de la dépendance aux politiques publiques) il convient de proposer une réponse publique à cette situation.

La question n'est pas de plaider pour inscrire dans le droit un modèle type class action, mais plutôt que les politiques publiques reconnaissent que l'atteinte collective est une réalité dont le déni est une atteinte à la qualité de sujet de droit des personnes, non seulement du point de vue du préjudice collectif (par exemple destruction du lien social, stigmatisation ...) mais aussi surtout parce que l'impossibilité d'être entendu établit la position de sujet de non droit sur ce plan.

La novation que nous proposons serait que l'Etat s'engage dans la voie de la reconnaissance du sujet collectif dès lors qu'il pratique un traitement manifestement collectif, en aménageant dans les politiques publiques les instances saisissables avant exécution des programmes pour que les voix collectives puissent s'exprimer. En termes de justice, l'enjeu n'est pas le préjudice mais la reconnaissance et la possibilité de passer à autre chose en cas de rejet des arguments du recours. Du point de vue des politiques publiques, l'enjeu est de faire droit à une demande fondamentalement légitime en lui répondant par des arguments fondés : intérêt général ou autres raisons justifiant que l'on détruise des logements. D'un point de vue de l'incidence démocratique, il faut souligner que dans un tel cas le gain est important : on introduit un **principe de redevabilité** qui est certainement l'un des enjeux majeurs des décennies à venir, dans une société aux mécanismes complexes et technocratisés.

Il en découle la préconisation suivante :

#### **P4 / 3**

Les politiques publiques qui mettent en œuvre des programmes impliquant un traitement manifestement collectif de populations, remplissent non seulement les critères de définition, de transparence et de publicisation énoncés ci-dessus, mais prévoient aussi formellement dans leurs procédures de mise en œuvre la possibilité faite aux populations concernées de porter recours collectif avant application. Il s'agit de permettre un débat en présence des représentants du collectif concerné et une formulation motivée des décisions publicisées.

L'introduction d'une telle procédure implique de formaliser une instance de décision. Dans ce type de politiques généralement conduites de manière administrative, une telle formalisation est plus que nécessaire pour la transparence et la démocratie.

Reste à aborder un aspect transversal à l'ensemble des éléments développés jusqu'ici : celui de la sécurité juridique

### **A propos de l'insécurité juridique**

L'insécurité juridique engendrée par les politiques publiques en direction des milieux populaires trouve son origine dans trois caractéristiques de ces politiques :

La première caractéristique est le gouvernement par les circulaires. Si l'impact du gouvernement par circulaires en termes d'insécurité juridique peut être en partie réduit par les dispositions sur la motivation, la transparence, la saisissabilité et la publicisation, il n'en reste pas moins des problèmes majeurs. En effet, le gouvernement par circulaires, hors processus législatif, correspond à un régime de révision ou d'ajustement permanent des politiques publiques, un régime d'empilement qui a pour effet de produire de l'insécurité sociale, des ruptures statutaires, et in fine d'empêcher toute prévisibilité et toute précision de la loi.

La seconde caractéristique ; en vis-à-vis de la première, est la complexité de ces politiques et leur interdépendance, de sorte que toute modification d'un aspect, même par la loi, produit des contradictions, des dysfonctionnements qui déstabilisent non seulement la condition sociale des populations concernées mais aussi le fonctionnement des services. De plus dans ces conditions, quand bien même il y aurait un recours restauré, le rythme de changement et les effets consécutifs entraîneraient l'impossibilité de recourir effectivement.

Mais ce problème de la non effectivité du recours est surtout le fait d'un régime de circulaires tant celles-ci ne sont le plus souvent que formellement rattachées à des lois formulant clairement les critères sur lesquelles les juges pourraient s'appuyer pour juger, de sorte qu'il leur est demandé de produire les critères de jugement, ce qui revient à faire la loi. Les magistrats sont bien entendu rétifs à ces situations, car in fine, celles-ci mettent en cause le principe de séparation des pouvoirs.

Il convient donc de préconiser les mesures suivantes :

#### **P5 / 3**

- Limiter le recours aux circulaires substitutives de la loi
- Simplifier les dispositifs et stabiliser dans le temps les dispositifs et les mesures mises en œuvre par les politiques publiques
- Faire précéder la formulation des lois dans ce domaine par une étude d'impact portant sur les interdépendances sectorielles et sur les effets discriminatoires potentiellement induits, à l'instar de nombreux pays européens ou anglo-saxons,

Enfin, une mesure de bon sens s'impose :

#### **P6 / 3**

Procéder à une révision de l'ensemble des textes de loi et circulaires qui comportent des mesures discriminatoires ou dont les effets induits sont des processus discriminatoires.

## *Annexe 1*

### **Liste des membres du Groupe de travail « Faire société » Refondation de la politique d'intégration**

#### **Cabinets ministériels / Pilotes :**

Fadéla BENRABIA, conseillère intégration et asile, Ministère de l'Intérieur

Myriam BERNARD, directrice adjointe du cabinet, Ministère de la Fonction Publique

AZAHOUM Boualam, Divers-cité/Rhône-Alpes

BARAS Loïc, Lieutenant-colonel, Gendarmerie

BENIA Djamel, Association Adice

BENCHARIF Lela , Vice-présidente du Conseil régional du Rhône-Alpes / déléguée à la démocratie participative, à la vie associative et à l'éducation populaire

BOUBEKER Ahmed (**co-président**) Professeur des universités à l'Université Jean Monnet de St Etienne

CALLENS Frédéric ACSE : directeur de cabinet / direction de la lutte contre les discriminations et l'accès aux droits

CALMELS Valérie Ex-directrice du centre social DIDEEE à Lormont

CANZILLON Olivier Fédération des centres sociaux de Seine-Saint-Denis / directeur du centre social Maison des Tilleuls au Blanc-Mesnil

CHAOUCHI Karim Collectif Vivre ensemble l'égalité (Lormont)

DE GLOWCZEWSKI Xavier Institut d'Etudes Politiques de Lille

DEBENEDETTI Marie-Christine Chargée de mission / lutte contre les discriminations à Villeurbanne

DIMANCHE Marjorie Collectif Vivre ensemble l'égalité (Lormont)

DOMMANGE Perrine Mairie de Paris : Adjointe au délégué – Chef de la mission intégration, lutte contre les discriminations et droits de l'homme

DURAND Elisabeth (*rapporteur*) Rapporteur du groupe – DAIC

EL HAYEK Christiane SG du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

FANTACCI Marilisa Romeurope

HOCQUETTE Clémentine (*rapporteur*) chargée de mission à la DAIC

JUMEL Brigitte Secrétaire générale CFDT Fonction publique

JUREVICZ Virginie CNFPT

M'RAD Azzedine Adjoint au directeur de la DRJSCS Franche-Comté

MATARI Myriam Avocate au Barreau de Lyon / association, Agir en Région pour Construire un Avenir sans Discriminations un monde sans discrimination

MORIEUX Marc Délégué du préfet du Pas-de-Calais

MUSSON Denis Directeur départemental adjoint du SDIS 77

NAVES Marie-Cécile Département Questions Sociales au Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective (Services du Premier Ministre)

NEDELEC Serge Chargé de mission Cohésion Sociale et Intégration – Secrétariat général du Comité Interministériel des villes (SG-CIV)

NOEL Olivier (**co-président**) Maître de conférences associé de sociologie politique à l'Université Paul Valéry de Montpellier

PARIS Hervé Cité Publique

PONS-MESOUAKI Chantal Adjointe au secrétaire général du syndicat des cadres de la sécurité intérieure et le secrétaire général

QUEYLA Jean-Luc, colonel de sapeurs pompiers.

ROHNER Maïa Chef du Bureau animation interministérielle et évaluation des politiques de ressources humaines et égalité professionnelle

ROUX Emmanuel, Secrétaire général du syndicat des commissaires de police

SBAHI Fatima, Membre du Collectif « sorties scolaires : avec nous ! »

SONZOGNI Djamila Conseil régional d'Alsace (EELV), présidente de l'Association de Lutte contre les Discriminations en Alsace (ALDA)

TALEB Issam Chef adjoint de cabinet au Ministère de la fonction publique

TCHETCHE-APEA Pierre-Didier Forum social des quartiers populaires, DiverCité Lyon

ZOUHEIR Sarah Chargée de mission, Cabinet Ministère délégué à la Ville

## *Annexe 2*

### **Liste des collectifs et personnes auditionnés par le Groupe de travail « Faire société » *Refondation de la politique d'intégration***

#### **Groupe de travail du 10 septembre 2013 dédié à la question : « Faire évoluer les conditions de production des politiques publiques ».**

- Audition de deux collectifs présentant deux expériences illustrant le « pouvoir d'agir » : le collectif de jeunes « Vivre ensemble l'égalité » de Lormont et le collectif de parents d'élèves « Sorties scolaires : avec nous ! » ;
- audition de Monsieur Mohamed Mechmache, co-auteur du rapport écrit avec Madame Bacqué « Pour une réforme de la politique, ça ne se fera pas sans nous : citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires » remis le 9 juillet dernier au Ministre de la Ville.

#### **Groupe de travail du 10 septembre 2013 dédié à la question : « Faire évoluer les pratiques de services publics ».**

Audition de Monsieur Laurent El Ghazi (élu à la Ville de Nanterre, membre fondateur du collectif droits de l'homme Romeurope) et Madame Marilisa Fantacci (coordinatrice Romeurope) : comment la question « Rom » interroge l'accès au service public de droit commun ?

Audition de Monsieur Abdellali Hajjat, Maître de Conférences à l'Université Paris X, Nanterre, autour des conditions d'accès à la naturalisation.

#### **Groupe de travail du 8 octobre 2013 dédié à la question « Ouvrir les fonctions publiques ». Dans cette perspective, deux auditions ont eu lieu :**

Audition de Monsieur Xavier de GLOWCZEWSKI, conseiller « Démocratisation » à Sciences Po Lille.

Audition de Madame Mireille EBERHARD, chargée de mission à l'Alliance de Recherche sur les Discriminations (ARDIS) et de Monsieur Patrick SIMON, directeur de recherche à l'Institut National des Etudes Démographiques (INED): "Diversité ou discrimination ? Enquête dans la fonction publique territoriale"

#### **Groupe de travail du 15 octobre 2013 dédié à la question « restaurer la confiance en l'Etat, en ses institutions et en celles et ceux qui incarnent son autorité ».**

Audition de Monsieur Fabien JOBARD, sociologue, Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP) CNRS, Université Versailles Saint-Quentin : « Les contrôles d'identité » ;

Audition de Monsieur Frédéric WILLE, Brigadier, responsable de la brigade de nuit de Levallois, ancien chef de brigade d'Argenteuil, « Pratiques professionnelles de la BAC » ;

Audition de Monsieur Pascal VALLET, Sociologue, enseignant chercheur, Centre Max Weber (CNRS), Université de Saint-Etienne: « Sentiment d'insécurité et attentes des habitants dans un quartier classé en ZSP.