

C E D O V

Centre d'Etude, de Documentation et d'Observation sur les Villes.

Repenser les services publics dans la ville
--

**Compte rendu des trois séances organisées par le PUCA et
l'Association des Maires des Grandes Villes de France.**

Partie I – Synthèse des séminaires.

Partie II – Séminaires

1 - Séance du 31 janvier 2007

Organisation urbaine de l'égalité des chances.

2 – Séance du 7 mars 2007

Qui sont les gardiens de la sécurité ?

*Agents de police, habitants, citoyens, agents de sécurité, neighbourhood warden
Comment assurent-ils la sécurité dans la ville.*

3 – Séance du 4 avril 2007

Partage des ressources et offre de service

*Etablissement public de coopération intercommunale, métropole, comment faire en sorte que
les ressources de chacun soient au service de tous ? Comment construire ensemble le bien
commun ?*

**Contrat PUCA :
Convention F 04 05
Du 26.07.2004
et avenant N°1**

Juin 2007

Sommaire

	Pages
Partie I	
1 - Synthèse de l'ensemble des trois séances	3 - 10
Partie II	
<i>2 - Séance du 31 janvier 2007</i>	
"Organisation urbaine de l'égalité des chances"	12 - 31
<i>3 - Séance du 7 mars 2007</i>	
" Qui sont les gardiens de la sécurité ?"	32 - 49
<i>4 - Séance du 4 avril 2007</i>	
" Partage des ressources et offre de service"	50 - 57

Synthèse
Séminaire PUCA – AMGVF
Première séance

La carte scolaire et le territoire urbain.

Comment est née la carte scolaire ? Pourquoi fait-elle problème actuellement ? Quelle est la réponse apportée sur le terrain par l'administration de l'Education ? Peut-on, et de quelle manière, réformer ladite carte scolaire pour l'adapter à la fois aux transformations du territoire urbain et à l'impératif de mixité scolaire ? Telles sont les quatre questions qui ont été traitées durant ce premier "cinq à sept" de la série "Repenser les services publics dans la ville" organisée par le PUCA et l'Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF).

La carte scolaire est née d'un souci de démocratisation de l'accès à l'enseignement secondaire et non pas d'une préoccupation de mixité scolaire stricto sensu. C'est que qu'explique Antoine Prost, le grand spécialiste de l'histoire de l'école. Sa date de naissance coïncide avec la création des collèges d'enseignement secondaire en 1963. Lesquels étaient destinés à apporter aux enfants des territoires ruraux ou seulement urbanisés en partie un accès généralisé à l'enseignement secondaire. Elle découpe donc ces territoires de manière plus ou moins large selon leur densité à ce moment. Deux circulaires viendront dix ans après (en 1973 et 1974) déterminer les secteurs du second cycle en rapport avec ceux du premier et cela sur la base d'un principe de sélection passablement rigide du pourcentage d'élèves admis à y passer (62%).

La carte scolaire fait problème déjà en raison de cette rigidité qui va encourager le recours aux établissements privés pour les familles dont les enfants ne sont pas sélectionnés... et cela explique la force de la mobilisation contre la loi Savary qui "enrégimentait" le secteur privé dans le public. Mais le caractère névralgique de ce découpage apparaît surtout au vu des ségrégations socio-urbaines qu'il entérine ou qu'il ne permet pas de conjurer. Agnès Van Zanten explique ainsi comment se produit autour de l'école, mais surtout sur le parcours qui conduit du primaire aux bonnes classes préparatoires des grands lycées, un phénomène de "clôture sociale". Cette clôture résulte, bien sûr, de la qualité supposée des établissements, mais aussi et surtout de celle du public. On choisit son école d'abord en fonction de ceux qui y vont. Quitte pour cela, à devoir changer de résidence si on dispose des moyens financiers pour le faire. Ou bien en se demandant dans quel établissement on réussira d'autant mieux que l'on aura les moyens culturels, la connaissance des motifs "légitimes", la manière de les exposer et

de les faire valoir. Reste pour les familles qui ne peuvent ou ne veulent changer leur enfant d'école, une troisième option : "la colonisation des établissements", manière de désigner les pressions que les parents peuvent exercer sur les responsables de ceux-ci via des associations qu'ils maîtrisent pour que soient créées des classes de niveaux ou tout simplement pour élever le niveau des élèves avec des séances de soutien scolaire le samedi matin. Mais le phénomène dominant est bien la recherche de l'entre soi par les familles aisées qui oriente la pédagogie des enseignants à proportion de la richesse sélective des ressources des élèves.

L'administration scolaire, les inspecteurs d'Académie en l'occurrence, reste-t-elle passive et docile face à ce refus flagrant de la mixité scolaire par les familles soucieuses de l'avantage que procure à leurs enfants la qualité du public d'un établissement ? Ce n'est pas qu'elle soit désarmée ou non motivée mais plutôt que la mixité constitue moins une priorité que la gestion des flux de façon à ce que les établissements soient remplis au mieux. Georges Felouzis montre ainsi comment le souci de bien remplir les lycées du centre ville dépeuplé de Bordeaux amène l'académie à "faire le jeu" des classes moyennes et supérieures qui décident de les investir en acceptant les démarches de dérogation. Tandis que Joëlle Perroton donne à voir l'âpre combat de cette même administration pour contraindre les familles populaires blanches relevant de "collèges ethniques" à y laisser leurs enfants... au nom de la mixité.

Faut-il donc durcir cette carte scolaire pour en finir avec les conduites d'évitement ? Ou même la supprimer comme c'est le cas dans nombre de pays européens afin d'éviter, et cette fuite des uns, et ce confinement des autres ? Peut-on conjurer les méfaits de la carte scolaire en améliorant le territoire urbain, en veillant à la mixité, d'abord, sur ce plan de l'habitat ? Ces interrogations furent au centre du débat avec la salle animé par André Rossinot, mais de Nancy. Durcir la carte ? Ce serait encourager la fuite vers le privé déjà conséquente. La supprimer ? Ce fut fait en Grande-Bretagne avec, pour résultat, une aggravation de la sélectivité sociale des établissements. En Belgique, par contre, la liberté de choix va de pair avec un jeu de subvention aux établissements qui est fonction du niveau de revenu des familles. Renforcer la mixité urbaine pour atteindre la mixité scolaire ? Mais la première paraît d'autant plus facile à accepter que la seconde peut être évitée... Et les enseignants refusent les classes trop hétérogènes, les jugeant intenable. Reste une solution, suggérée in fine par une élue de la mairie de Toulouse : fermer les écoles de ces enseignants trop dubitatifs sur leurs capacités pédagogiques...et les rouvrir avec des volontaires décidés à enseigner en toute connaissance de cause et avec des moyens élargis.

Synthèse

Séance du séminaire PUCA – AMGVF

Seconde séance

Qui sont les gardiens de la sécurité ?

Question simple dira-t-on, tant en ces temps où la coproduction est à la mode. Les gardiens de la sécurité se composent forcément de policiers bien sûr, des habitants évidemment, des élus aussi, cela va de soi. Mais selon quelles modalités ? Comment cette coproduction peut-elle prendre forme ? Là commence, en effet, la complication. Peut-on dire des policiers qu'ils conçoivent ainsi leur métier, disposant d'une formation et d'une organisation de leurs tâches adéquates à cet objectif ? Et les habitants, sont-ils vraiment disposés à une telle tâche, plutôt qu'à dénoncer rituellement la carence des moyens de la police, ou encore, dans le sens opposé, à s'investir inconsidérément dans ce domaine au risque d'un non respect de la loi ? Quant aux élus, la mise en place des Contrats Locaux de Sécurité et de Prévention de la Délinquance les y porte, poussés de surcroît par l'interpellation croissante des habitants sur ce sujet. Mais s'agit-il pour eux d'une figure imposée de la politique locale, effectuée aimablement mais sans trop de conviction tant le sujet est gros de difficultés en raison des professionnels de toutes sortes – policiers, magistrats, enseignants, logeurs, travailleurs sociaux – qui ne sont pas sous leur autorité et qui cantonnent de ce fait l'exercice à un niveau plus rhétorique qu'effectif ?

La question de la disposition des policiers, de l'acceptation plus ou moins large de leur profession a été traitée par Catherine Gorgeon à partir de l'enquête au long cours d'une promotion de gardiens de la paix réalisée par Dominique Monjardet. Ces entretiens réalisés à plusieurs reprises sur une douzaine d'années (1992-2004) montrent comment la culture professionnelle des gardiens de la paix est progressivement marquée par un certain désenchantement envers l'institution policière, et surtout une restriction de l'ouverture relationnelle avec le public. La conception de leurs tâches se réaménage au fil des ans pour donner trois types de policiers : ceux qui se contentent du registre de la mission spécifiquement policière, celle de la confrontation entre la loi et le comportement des individus et qui se plaignent de la carence en moyens dont ils disposent, ceux qui se vivent

comme de simples gardiens de la paix, dont le métier consiste à porter un uniforme et à veiller à ce qu'il produise, à lui seul, son effet, tant ils s'estiment handicapés pour accomplir des missions plus complexes, ceux enfin qui se pensent simplement comme des fonctionnaires condamnés à un relatif inconfort. Bref, l'idée d'une mission déserte progressivement le policier de quartier et reste l'apanage d'une petite minorité de policiers occupés à la tâche "noble" celle de la traque des criminels.

Pourquoi ces policiers "ordinaires" perdent-ils autant le goût d'exercer la compétence sociale pourtant inhérente à leur métier ? Thierry Oblet l'explique en rendant compte d'une enquête conduite à Bordeaux. Si les policiers investissent aussi peu le contact avec le public, c'est que leur emploi du temps se trouve précontraint par une série de tâches qui le segmentent et inhibent toute initiative conséquente en ce sens. Pris par des activités automatiques qui vont de la surveillance des détenus hospitalisés à des déploiements tous azimuts pour, par exemple, la recherche d'enfants disparus en passant par le recueil bureaucratique des plaintes ou les délégations de vote, ils se sentent assignés à ces tâches plus que disponibles pour le public. Et puis, comment décider que telle demande est plus légitime que telle autre ? Toutes paraissent également légitimes, laissant le policier choisir. Et son choix le portera vers ce qui va de soi, ce qui fait événement et justifie une réaction en masse plutôt qu'une initiative individuelle en amont. Et puis, tous disent bien savoir que leur présence peut procurer autant d'inquiétude que de réassurance dans un quartier, que la sécurité dépend d'abord des habitants, de la connaissance qu'ils ont de leur quartier, de leur capacité à en décoder les périls et à les éviter.

Les habitants, justement, peuvent-ils faire plus qu'identifier les menaces, les lieux à éviter, les personnes à contourner ? Peuvent-ils agir sur leur quartier ? L'enquête d'Anni Borzeix dans deux cités de l'Essonne, les Tarterêts et Grigny, démontre qu'ils font preuve d'une science certaine dans la gestion des incivilités et parfois même d'une capacité surprenante à contrôler leur territoire qui n'aurait rien à envier au *community policing* américain. Cette action des habitants paraît d'autant plus efficace qu'elle est discrète, faite de compromis et de ruse. A la limite, elle agit en ne faisant rien, en pratiquant ce qu'Erwing Goffman appelait "l'inattention civile", manière de désigner l'art de ne pas voir pour calmer le jeu et maintenir la paix civile. Mais elle agit aussi en prenant appui sur le contrôle social existant de fait, et sur les personnes identifiées comme actives. Ainsi, au conseil syndical des habitants de Grigny II, ses représentants rédigent des comptes rendus réguliers des incidents dont ils se servent pour identifier les jeunes à problèmes et alerter leurs parents... ou pour

distribuer des petits boulots rémunérateurs aux jeunes méritants. Mais aussi pour faire remonter les informations sur les trafics de drogue par exemple, à la police.

Si les compétences sociales manquent à la police, les compétences civiques sont bien présentes chez les habitants, au risque même, parfois, de déborder, de tourner à la dénonciation calomnieuse. N'est-ce pas alors à l'élus d'user de sa compétence politique pour développer les premières et encadrer les secondes afin d'obtenir cette fameuse co-production, objet de tant d'incantation ? Du débat qui s'instaure avec la salle sur ce point, Michel Marcus, responsable du Forum Européen pour la Sécurité Urbaine, dégagera, in fine, les principaux enseignements qui conduisent à la nécessité, pour les élus, de changer d'attitude ou plutôt de méthodologie. A quoi bon présider des conseils et comités dont l'efficacité se trouve plombée par la mobilité des personnels, annulée par le départ d'un commissaire aussitôt que construite ? On ne sortira de cette forme d'action aléatoire que par une intégration de l'exigence de co-production dans les métiers mêmes des professionnels concernés. Si elle fait partie du métier des procureurs et des policiers, elle leur vaudra d'être appréciés, évalués, sur leur comportement à cet égard. Et dans cette évaluation, chaque partenaire interviendra, soit les divers autres professionnels, ainsi, également, que les associations d'habitants. Une telle pratique a cours à Londres. Ce n'est pas bien loin de la France, deux heures trente exactement par Eurostar.

* *

Synthèse
Séminaire PUCA – AMGVF

Troisième séance

"Partage des ressources et offre de services"

Dans quelle mesure le partage des ressources auquel invite, depuis 1999, la loi sur les intercommunalités, conduit-il à une meilleure offre de services aux habitants des communes considérées ? Question apparemment simple... mais qui se complique beaucoup quand on examine localement les compétences respectives des élus communaux et des responsables intercommunaux, plus encore, quand on se demande si le local a une efficacité politique spécifique ou s'il ne faut le considérer que comme un simple relais, et beaucoup plus encore, quand on considère la place du local dans le global tant "l'échelon" national semble avoir perdu de sa consistance avec la mondialisation.

Les responsabilités des élus intercommunaux sont-elles à présent suffisamment claires pour qu'ils puissent œuvrer sereinement à une meilleure offre de services pour l'ensemble des administrés de l'aire urbaine ? C'est le questionnement proposé par Pierre Albertini, maire de Rouen et président du Comité d'Orientation du PUCA. Pour lui, la réponse est des plus mitigée. Il n'est pas évident que l'instance d'agglomération ait une légitimité claire en matière de répartition des services, des logements sociaux par exemple, et donc de mise en œuvre de la mixité sociale. Ni qu'elle ait les moyens de concilier les logiques différentes qui régissent le centre (les "coûts de centralité" qui vont de pair avec la détention des services attractifs) et la périphérie lointaine (soucieuse de réduction des coûts, de durée des transports, et de dotation en équipements). Ainsi s'agissant des ressources, les problèmes ne sont pas moindres : la taxe professionnelle "unique" ne devient telle qu'au prix d'un certain renoncement des élus à se battre pour attirer les entreprises. Sauf, bien sûr, si cette TPU se trouve redistribuée. Mais alors, comment concilier l'équité entre communes en la matière avec le souci de la discrimination positive dont se trouve investie la structure d'agglomération ?

Quelle est, par ailleurs, la marge de manœuvre de ce pouvoir local ? Gère-t-il seulement des compétences qui lui sont octroyées par l'Etat ou raisonne-t-il en termes de

responsabilité globale vis-à-vis de la population concernée par l'aire urbaine en question, ceux qui y vivent bien sûr, mais également ceux qui y travaillent ou y séjournent ? Posant cette question, Philippe Estèbe décrit et dénonce la tendance française à raisonner comme si l'échelon local n'était qu'un principe de résistance à une logique rationnelle, donc étatique. Une résistance qu'il s'agit de retourner et de mettre au service d'une politique rationnelle par l'institution d'intercommunalité qui permettrait une bonne distribution des tâches par blocs de compétences. S'appuyant sur les analyses de Michel Tiébout, Philippe Estèbe montre que le "bloc local" raisonne forcément en termes de responsabilité puisqu'il se voit sollicité par l'Etat pour la mise en œuvre de politiques publiques qui sont de la compétence de ce dernier, mais qu'il ne réussit pas à conduire lui-même parce que la société administrative n'a pas assez évolué et n'en a pas la capacité. En matière de logement, les "bribes de compétence" que reçoit le bloc local sont insuffisantes pour qu'il satisfasse à l'attente d'une politique de solidarité. Il faudrait un Acte III de la décentralisation qui lui permette de réguler le marché local si on veut qu'il assume une telle responsabilité. Soit un raisonnement auquel Pierre Albertini paraît souscrire en déclarant, qu'en matière de compétences, c'est la plus grande confusion qui règne et que seul "la loi de l'audace" régit les choses en fonction de l'adage selon lequel est permis tout ce qui n'est pas explicitement interdit.

La définition du local par des compétences spécifiques attribuées par l'Etat paraît d'autant plus désuète que nous entrons dans l'ère de la globalisation et que cela impose de dépasser le modèle napoléonien hypercentralisé sur lequel nous vivons encore. C'est le sens de l'intervention de Cynthia Ghorra-Gobin qui montre comment le local se trouve atteint de plein fouet par une mondialisation qui néglige l'Etat. Car, autant celui-ci fut puissant lors de la première (ou de la seconde si l'on considère l'ère pré-capitaliste des grandes découvertes, laquelle facilitait bien l'internationalisation des flux de marchandises et de personnes, mais précisément, en respectant l'échelon national, donc l'Etat, en le rendant même maître de ce dispositif) autant avec la seconde mondialisation, la "firme globale" a les capacités de segmenter la production et d'en délocaliser les phases dans différentes parties du globe. Les régions urbaines apparaissent alors plus déterminantes que les Etats. C'est à leur niveau que se joue l'attractivité, et territoriale, et la cohésion sociale, et le rapport entre les deux. Se pose alors la question du rôle de l'Etat dans ce contexte. Il ne faut plus du tout rester pétrifié dans le schéma napoléonien et hiérarchique d'un sujet central voulant "territorialiser" son action par le local. Il doit se mettre au service du local, de la compétitivité des "blocs locaux" de son

territoire. Comment ? En regardant ce que font ses voisins européens du Nord et de l'Ouest par exemple.

* *

Partie II

COMPTE RENDU DES SEMINAIRES

Repenser les services publics dans la ville
Organisation urbaine de l'égalité des chances.

Séance du 31 janvier 2007

Animation : Claire Gillio et Christian Lahu

Intervenants

- . **Antoine Prost** – Professeur émérite Université de Paris I.
« **La genèse de la carte scolaire** ».

- . **Agnès Van Zanten** – Directrice de recherche au CNRS.
« **Les choix scolaires des familles comme stratégie de clôture sociale** ».

- . **Georges Felouzis** – Professeur de sociologie, Université de Bordeaux II
. **Joëlle Perroton** – Maître de conférences en sociologie. Bordeaux II.
« **Ségrégation ethnique à l'école et marchés scolaires :
quelle place pour l'action publique ?** »

Grand témoin

- . **André Rossinot** : Maire de Nancy.

Claire Gillio : Nous avons choisi d'organiser trois séances en commençant par celle-ci qui porte sur le thème « Repenser les services publics dans la ville – Organisation urbaine de l'égalité des chances ». Il faut surtout souligner qu'il s'agit d'une première, car ces séances sont co-organisées avec l'association des Maires des Grandes Villes de France avec l'ambition et l'objectif de favoriser le transfert de connaissances des résultats de la recherche vers les acteurs et de créer ainsi une dynamique d'échange entre les acteurs de la ville, les élus et des responsables de la recherche. Nous avons donc choisi d'organiser trois débats sur des questions d'actualité pour lesquelles nous avons déjà obtenu des résultats. Je tiens à remercier M. J.M. Bockel qui a autorisé la MGDV, et je remercie M. Laville et ses services d'avoir porté ce projet avec nous et surtout M. André Rossinot, maire de Nancy, d'avoir patienté et de rester un moment avec nous aujourd'hui. Je remercie tous les intervenants, M. Antoine Prost, professeur émérite des universités qui a été président du Conseil Scientifique du PUCA pendant plusieurs années, Monsieur Felouzis et Madame Perotton de l'université de Bordeaux II ainsi que Madame Agnès Van Zanten.

Je voudrais situer ce débat sur le fond. Pour cela, il me faut revenir succinctement sur ce programme de recherche que nous avons lancé il y a plusieurs années et dont une partie des résultats exposés ici proviennent.

Le constat de départ était celui des clivages sociaux qui marquent les grandes agglomérations, et la question posée était celle de l'adaptation des services publics dans leur vocation à fournir des prestations égales en quantité, en qualité et en prix pour l'ensemble du territoire français. L'hypothèse de départ était qu'il existait une polarisation sociale qui se caractérisait par un accroissement continu des ségrégations entre catégories sociales, ce qui avait des effets sur les services publics. C'est donc sur cet aspect particulier que se sont concentrés les travaux des chercheurs. Le défi était de voir si l'ensemble des services, qui sont une ressource essentielle de la ville, et les services publics plus particulièrement en tant qu'instrument d'unification de la société, continuaient à jouer ces fonctions ou étaient atteints dans leur capacité à fournir sur l'ensemble du territoire des prestations équivalentes. On a constaté qu'il y avait un certain nombre de tensions, et que le défi était de contenir celles-ci. Quelles étaient ces tensions ? On peut tout d'abord en citer trois : tension entre pôle concurrentiel et pôle dit de solidarité, exigence d'égalité d'accès aux services publics et objectif de mixité sociale, et enfin, citoyenneté et communauté, tension entre formule de l'entre soi et exigence d'une ville pour tous.

Ces trois tensions permettent de situer le débat sur l'école que nous allons avoir aujourd'hui. Face à ces tensions, les pouvoirs publics ont développé une série d'actions. On peut aussi les ranger en trois catégories : la discrimination positive, c'est-à-dire compenser les carences reconnues du service public, rechercher la meilleure accessibilité possible, et enfin, la proximité, rapprocher le service de l'utilisateur. Il s'agissait de voir quelle était l'évolution des sociétés urbaines en liaison avec les services publics : sécurité, justice, école, postes, maisons de services publics, etc.

Une fois campé le cadre général, venons-en à la question de l'école et au débat qui va porter sur la mise en relation de la ville et de l'école.

La question de la place de l'école dans la société et la recherche des bonnes réformes est au cœur des débats actuels. La carte scolaire focalise de plus en plus l'attention, mais qu'en est-il du modèle républicain qu'elle est censée garantir ? Est-elle vraiment une garantie de l'égalité des chances ou bien renforce-t-elle les ségrégations, comment s'applique-t-elle, quelle

démarche d'évitement peut-on constater et quelles sont les stratégies des familles, quels sont les contextes de ces stratégies et quelles sont les politiques locales menées pour orienter cette politique ? En deux mots, sur ce thème scolaire de la justice et de l'équité, où en est-on ?

Chacun des intervenants présentera, en quinze minutes, un aspect du travail qu'il a mené de façon à permettre une réaction ou des questions de la part de M. Rossinot et un débat avec la salle. Pour commencer M. A. Prost nous présentera l'histoire de la carte scolaire. Puis Agnès Van Zanten va nous parler des stratégies des familles des classes moyennes et favorisées. La parole sera ensuite à Georges Felouzis et Joëlle Perroton qui doivent nous montrer que l'évitement scolaire dépasse largement les classes moyennes et ils évoqueront aussi la question des politiques publiques menées dans l'académie de Bordeaux.

A. Rossinot.

Je suis d'abord venu pour écouter, apprendre, entendre. Voir quel est le choc des cultures, lorsque vous parlez de sécurité, de service postal et d'école, c'est une confrontation entre le monde de la responsabilité des collectivités et pour une large part de l'Etat. C'est une confrontation sur le terrain, de services rendus. On est bien là dans la recherche de la complémentarité d'efforts entre deux secteurs qui ont chacun leur part d'efficacité, leur histoire, leur tradition, et sur les deux traditions du service public local et des services publics de l'Etat, s'est greffée une situation sociale nouvelle, rapide, et qui impacte ces deux secteurs. Et comme nous sommes en recherche de bonheur territorial partagé et homogène sur le territoire, je pense que l'adjonction de recherches est aujourd'hui indispensable aux élus. Au titre d'une autre structure, la FNAU, je demande à ce que des chercheurs et sociologues qui ont travaillé avec la Fondation de France sur le domaine du vieillissement par exemple, viennent enrichir le débat et les stratégies de prospectives et je fais en sorte que nous ayons dans les collectivités une démarche prospective doublée d'un projet d'agglomération, de diagnostics territoriaux, qui fait que l'on ne subit pas mais qu'on est lucide sur l'évolution de la société, sur les diagnostics de territoires. Il y a ainsi confrontation, travail transversal et définition des politiques publiques interactives entre un certain nombre d'acteurs au bénéfice de territoires donnés. C'est une vision nécessaire aujourd'hui pour exercer la fonction territoriale. C'est aussi une fonction d'ensamblier, ce qui pose le problème lié à la question de la décentralisation, à la déconcentration, et à la façon de travailler entre partenaires, d'où, peut-être, de nouvelles approches contractuelles sur un territoire et pour un territoire. Avec des politiques d'évaluation, un état des lieux et un suivi, parce qu'aujourd'hui on a beaucoup de retard pour dresser une physionomie exacte de la situation et l'on procède bien souvent par la reconduction de politiques traditionnelles qui ne prennent pas en compte l'évolution de la société. Ce qui caractérise cette évolution, c'est son accélération. Ce qui signifie que si l'on n'a pas des réactivités, des prises de risque par rapport à cette évolution et à une accumulation de difficultés, il se produit un dysfonctionnement, un éloignement du public, de l'usager, et une distance par rapport au monde politique et au monde des dirigeants. Je suis d'abord venu écouter, tirer profit, et ce n'est pas tout à fait désintéressé.

Antoine Prost :

Je viens vous entraîner finalement assez loin de la ville, parce que la carte scolaire qui apparaît, en France, en 1963 (circulaire du 3 mai 1963) possède trois caractères. Premièrement, la carte scolaire organise une société rurale. Elle n'a pas été faite pour la ville mais pour la campagne. Deuxièmement, la carte scolaire a été le moyen de faire passer une réforme, de l'inscrire dans les territoires et elle ne se dissocie pas de la réforme qu'elle a permis de matérialiser. Enfin, troisième caractère, derrière la carte scolaire, il y a une

perspective d'orientation, c'est-à-dire, de gestion autoritaire des flux d'élèves. Mes trois points seront donc : la genèse, la crise de 62-63 et les événements de 1973.

- La genèse. J'ai rencontré en 1953, la première fois, dans les archives, le terme de carte scolaire. On était alors dans un climat extraordinairement conflictuel. Il était impossible de réunir les directeurs du ministère parce qu'ils ne voulaient pas discuter ensemble. Dans le même temps, au conseil supérieur, les représentants du SNI expliquaient qu'ils voulaient bien parler avec le ministre mais pas en présence d'un autre syndicat... Cependant, lors d'une discussion tendue avec le SNI, la direction de l'époque a fait passer une mesure qui déplaisait au SNI mais qui avait pour contrepartie un accord pour faire une carte scolaire. Quoique, de celle-ci, il n'en fut bientôt plus question.

Un travail s'est cependant fait à l'intérieur du ministère qui conduit, en juillet 59, à la création de commissions académiques de la carte scolaire. Si on regarde de près la situation, que constate-t-on ? On a, d'une part, la technocratie du ministère, - c'est-à-dire les hauts fonctionnaires qui vont se retrouver à la direction générale de Lucien Paille puis de Jean Capelle – laquelle réfléchit depuis très longtemps à la structure scolaire idéale et pense que la seule solution c'est de créer, entre l'école et le second cycle des lycées, une "école moyenne polyvalente" de premier cycle. Soit, ce qui va devenir le collège d'enseignement secondaire. Ces technocrates, (dont Habib fait partie) veulent offrir toutes les orientations à tout le monde, c'est-à-dire les orientations classiques même aux ruraux les plus éloignés des lycées. En 1958, une circulaire du second degré, crée des Groupes d'Observation Dispersés (GOD) qui permettront de faire enseigner le latin en 6^{ème} et 5^{ème} à des petits ruraux grâce à des professeurs de lycée qui se déplaceront. Mais ces GOD, le lobby instituteur et les syndicats ou encore les inspecteurs du primaire et d'académie tentent alors de s'en saisir pour reprendre la direction des opérations, et le ministère va se réorganiser en profondeur.

En 1960, on assiste à la mise sous tutelle de la Direction de l'organisation et des programmes scolaires qui se subdivise en trois directions : le premier degré, le second degré et le technique, qui deviennent donc des sous-directions avec, au centre, à côté du directeur général, la programmation et le budget ainsi que la carte scolaire.

Cette réorganisation de 1960 va faire deux choses essentielles :

- La première mesure consiste à prélever 12 inspecteurs généraux avec pour mission l'organisation et les services scolaires. On les envoie sur le terrain, pour « marquer à la culotte » les inspecteurs d'académie, les inspecteurs primaires, et les élus locaux. Ceux-ci prennent leur travail très au sérieux, mais on se croirait revenu au 19^{ème} siècle ! Voilà pour illustration un extrait d'un rapport manuscrit de l'Inspection Générale de l'Académie d'Orléans. Il y est dit : *Je me suis entretenu avec Messieurs les I.A. mais les effectifs qu'ils annoncent pour motiver leur création sont totalement fictifs. Ce sont des prévisions. Jamais le budget n'acceptera cela. Je me permets de faire observer, qu'en région rurale faiblement peuplée, 25 à 50 hab /km2, soit les 2/3 de nos campagnes, nous risquons de créer trop d'unités dispersées sans latin, trop de groupes d'observation, trop de CEG. Nous favorisons cela faisant l'accroissement du taux de scolarisation mais nous nuisons aussi, c'est très net déjà dans certains districts, à l'orientation des enfants vers l'enseignement long et même vers l'enseignement technique. Messieurs les I.A, dont je connais bien, et pour cause, les difficultés, pensent CEG. La formule a toujours l'accord des élus locaux et des pouvoirs locaux qui poussent dans ce sens l'inspection primaire et l'inspection académique. Et les inspecteurs sur le terrain de dire : non, pas de cours complémentaires à tel endroit.*

- La seconde mesure prise par ces inspecteurs est la création d'une commission nationale de la carte scolaire. Pourquoi nationale ? Parce que les commissions académiques de la carte sont beaucoup trop sensibles aux pressions de la base à laquelle résiste la Direction générale de l'orientation et des programmes scolaires. Pour canaliser l'explosion « champignonesque » de cours complémentaires à classe unique, ils vont inventer la carte scolaire. Ils préparent une circulaire dans ce sens. Mais une crise se produit, parce que la carte scolaire, dans l'esprit des réformateurs, c'est l'établissement polyvalent. Un petit groupe de travail mis en place par Sudreau produit un rapport, composé, en fait, de deux éditions. La première version qui était annotée par Pompidou alors Premier Ministre va donner lieu à une seconde version, celle qui sera retenue. Entre les deux versions, on constate qu'un chapitre a disparu, celui relatif à l'établissement polyvalent de premier cycle. Pompidou est, en effet, violemment hostile au tronc commun. Lui et son conseiller sont pour la continuité de l'enseignement secondaire. Et il tient le discours suivant : « *Vous n'allez pas primariser les 6^{ème} et les 5^{ème}, nous voulons que le latin commence en 6^{ème}* ». Alors que l'idée des réformateurs, c'était d'avoir un premier cycle avec un tronc commun de deux ans, sans latin, puis au niveau 4^{ème}, 3^{ème}, des sections différentes.

La circulaire sur la carte scolaire est alors arrêtée par Pompidou qui dit au ministre de l'époque, Fouchet : « C'est une question de gouvernement et la question se règle à Matignon ». Il y a donc eu une négociation à Matignon où, autour de la table, on a réuni le premier ministre, (Pompidou), le ministre de l'E.N. (Fouchet), les conseillers de l'un et de l'autre ainsi que le directeur général Capelle. Il faut préciser que Capelle et Pompidou sont de la même promotion de la rue d'Ulm. Et c'est entre eux que tout se joue, tandis que le ministre, pour sa part, ne dit pas un mot. Le compromis qui va se nouer au terme de cette crise sera entériné par le Général de Gaulle au Conseil Interministériel du 4 avril 1963. Il va aboutir à la création des CES. Ce compromis dit : "On vous laisse faire des établissements à plusieurs sections". (Donc, du point de vue de la carte scolaire, Capelle gagne). Il y aura une carte scolaire et on va lutter contre la prolifération des cours complémentaires à classe unique. Mais, dans ces collèges d'enseignement général ou collège d'enseignement secondaire, il n'y aura pas confusion des enseignements. Le secondaire restera secondaire, et le primaire restera primaire, ne « mélangeons pas les torchons et les serviettes ». Donc, il n'y aura pas de professeur de premier cycle. Et Ferrez qui travaillait constamment avec Capelle raconte dans ses mémoires, qu'il n'a mis Capelle en colère qu'une seule fois, le jour où il a utilisé l'expression de « professeur de premier cycle ». Car Capelle avait bien compris que parler de professeur de premier cycle, c'était sortir la hache de guerre, et que Matignon n'accepterait pas.

La circulaire sur la carte scolaire sort le 3 mai 1963. Cette circulaire est très claire. Elle explique qu'il faut plusieurs sections par niveau, au moins trois. Ce qui fait des établissements par tranche de 4 ans, de 400 élèves. Pour avoir 400 élèves, il faut un certain nombre d'habitants. On va donc distinguer les secteurs mixtes et les secteurs ruraux. Les secteurs mixtes commencent avec une population agglomérée de 4000 habitants, puis on trace un cercle de 10 à 15 kms autour. (Il y a ceux de moins de 10 000 habitants et ceux de plus de 10 000 habitants sur lesquels on ne s'attarde pas). Et les secteurs ruraux sont définis par une population stabilisée de 5 à 6000 habitants. Et une annexe technique explique comment il faut s'y prendre à partir d'une carte au 1/200 000ème. A pareille échelle, on n'est pas du tout au niveau de la géographie urbaine.

Ce dispositif va être parachevé avec les circulaires de 1973 et 74 qui organisent l'orientation scolaire. La circulaire du 3 mai ne définissait que la carte scolaire du premier cycle. Une fois celle-ci arrêtée, on va distinguer les secteurs de second cycle à partir du même principe qui consiste à avoir une pluralité d'orientations possibles. Et ce qui est décisif pour la gestion du

système, c'est l'organisation des procédures d'orientation, lesquelles incluent le vœu des familles, etc. C'est une procédure très juridique avec des délais d'appel, des instances d'appel, mais ce n'est pas une procédure contradictoire. On va en appel sans représentant des familles. Cette circulaire va permettre, en fait, à l'E.N. de disposer du droit de s'approprier l'avenir des élèves. Et cela va aussi lui permettre de prévoir la croissance des lycées à un niveau de l'ordre de 1% par an entre 75 et 85. Ce qui ne se fait pas sans peine, puisqu'en 83 et 84, 78% des élèves de 3^{ème} demandent à entrer en 2^{ème} générale et que seulement 62% obtiennent satisfaction, ce qui fait quand même 16 points d'écart entre le désiré et l'obtenu. C'est un chiffre fondamental pour expliquer la mobilisation contre la loi Savary. Car cette loi imposait aussi des contraintes d'orientation scolaire au secteur privé, mettant en péril pour toute une série de familles, la possibilité de faire appel des décisions d'orientation du ministère de l'E.N.

* *

A. Rossinot : A Nancy, je peux faire référence à Jean Capelle avec lequel j'ai travaillé et que j'estime beaucoup. Mais pourquoi, plutôt que de laisser la société actuelle s'entredéchirer sur la carte scolaire, n'explique t-on pas le sens de l'histoire ? On pourrait ainsi dédramatiser le débat et trouver une analyse et une perspective qui ne sont pas celles qui reposent sur un présupposé qui se révèle relever simplement d'une autre histoire et d'autres considérations. Pourquoi ce débat sur la carte scolaire est-il devenu ce qu'il est aujourd'hui ?

A. Prost : Parce que la France s'est urbanisée entre-temps, surtout entre 60 et 85, même si elle connaît depuis un mouvement de rurbanisation, de repeuplement des communes périphériques jusqu'à, parfois, 30 ou 40 kilomètres des métropoles. Mon interprétation, c'est qu'on n'a pas fait "l'école moyenne" et que Pompidou a donc gagné. La solution était en effet de faire une vraie école moyenne, avec seulement deux ou trois professeurs pour une classe – non pas l'instituteur "Maître Jacques à tout faire" de l'école primaire, mais pas non plus, la juxtaposition de spécialistes qui n'utilisent pas le même vocabulaire pour désigner le complément d'objet selon le cours dont il s'agit. Il fallait faire une vraie école, ce qui supposait effectivement de repousser de deux ans le début du latin. Mais vous n'avez pas idée de la violence, de la véhémence des défenseurs du latin. Le président de la "Franco-ancienne"¹ qui est d'ailleurs un professeur de khâgne socialiste de Henri IV, a écrit à un Inspecteur général pour lui demander de l'aider à faire des pétitions contre le ministre. Et l'inspecteur général lui a répondu ceci : *Si je vous comprends bien, vous m'invitez à prendre parti avec vous contre mon ministre !* Il envoie le double de sa réponse au directeur et le directeur l'envoie au ministre. C'était très violent et tout cela au nom de l'imprégnation lente, comme si les élèves étaient des tartines de pain dur qu'on trempe dans la soupe avec l'espoir que cela va les ramollir... tout cela dans un climat très véhément. C'est donc quelque chose qui s'est joué, en fait, à la rentrée de 1945. La bataille que mène Capelle est une bataille qui a déjà été perdue en 45. Le directeur du second degré est un grand résistant. Il s'agit de Gustave Monot, collaborateur de Jean Zay, inspecteur de l'académie de la Seine au moment de l'aryanisation, qui protestera vivement et sera révoqué par Vichy. Ce sera d'ailleurs le seul inspecteur général dans ce cas. Or, Monot veut faire cette réforme avec des méthodes

¹ La Franco-ancienne (Société des professeurs de français et de langues anciennes de l'enseignement secondaire public), est associée, depuis 1914, à la Société des agrégés créée pour défendre les avantages de ces derniers. Née en 1766 pour substituer des professeurs recrutés par concours aux jésuites interdits d'enseignement puis bannis du royaume, l'agrégation est devenue en 1821 un concours nécessaire pour obtenir la titularisation comme professeur de collège royal (les anciens lycées napoléoniens). Au début du XX^{ème} siècle, le latin et l'agrégation vont donc devenir la marque de l'enseignement secondaire. *CF Yves Verneuil.*

pédagogiques nouvelles. C'est le projet de la commission Langevin-Wallon. C'est une commission qui a eu des malheurs, parce qu'en mars 1945, son projet est pratiquement prêt et même publié par Langevin dans le bulletin officiel de l'E.N. En 1945, il faut prendre une décision pour les classes nouvelles que prépare Monot et qui sont la préfiguration du premier cycle que veut Langevin-Wallon. On ouvre donc des sixièmes nouvelles et la question était : est-ce que dans ces classes là, on enseigne le latin ou pas ? Tout ce que gagne Monot, en 1945, c'est ce à quoi on est arrivé en 1968, un trimestre sans latin. Il a perdu. De même, l'affaire de la formation des instituteurs s'est jouée à la rentrée de 45. La commission Langevin-Wallon voulait que les futurs instituteurs, recrutés par concours à la fin de la troisième, fassent leur secondaire dans le lycée, comme tout le monde, et que les écoles normales soient seulement des lieux de formation pédagogique. A la rentrée de 1945, on rouvre les écoles normales, elles recrutent fin de 3^{ème} et préparent leurs internes au baccalauréat.

* *

Agnès Van Zanten : Va aborder la question des choix scolaires des familles et tenter d'expliquer comment ceux-ci participent de la 'clôture sociale'.

J'utilise le terme de clôture sociale pour évoquer l'idée très importante à mon sens des processus de segmentation et de ségrégation qui ont un lien, qui n'est pas automatique, mais souvent très fort, avec le développement des inégalités parce que ces segmentations, ces ségrégations, sont liées à des processus de monopolisation des ressources d'un côté, et de privation des ressources de l'autre. Ce sera le sens de mon propos. Comment le choix scolaire des familles contribue-t-il à la monopolisation des ressources des uns et à la privation des ressources des autres et donc, à la fabrication des inégalités ? Bien sûr, les familles ne sont pas seules dans ce processus, mais ne disposant que de très peu de temps, je ne peux traiter le problème que sous cet angle. Je m'intéresse aussi beaucoup aux rôles des politiques éducatives dans ces formes de clôture sociale et surtout au rôle des établissements d'enseignement. L'action des familles ne peut pas être complètement comprise si on ne la situe pas en interaction avec ce que font les établissements d'enseignement.

Il n'y a aucune nouveauté à s'intéresser au rôle des familles dans la production des inégalités d'éducation. La sociologie de l'éducation, en France comme ailleurs, est née, d'une certaine façon, par l'entrée du rôle des familles dans l'éducation. Ce n'est pas du tout en soi un sujet révolutionnaire au sein de la recherche, même si il a été largement diffusé dans l'ensemble du corps social, avec toutes les théories sur le handicap socioculturel des familles, etc. qui se sont diffusées bien au-delà du monde de la recherche. Ces travaux sont importants, mais selon moi, aujourd'hui, totalement insuffisants pour comprendre ce qui se joue dans la relation des familles à l'école, d'où cette thèse que j'essaie de développer autour de la clôture sociale. Si l'on prend le travail le plus emblématique dans le contexte français, "*La reproduction*" de Bourdieu et Passeron, qu'observe-t-on du point de vue de la clôture sociale ? Qu'il y a, de la part des familles des classes favorisées, la possession des ressources culturelles et la forme d'appropriation dominante qui est une forme institutionnelle et une connivence entre la culture de ces familles et la culture de l'école. La culture de l'école est appropriée par ces familles qui contrôlent la culture scolaire. Sans oublier, bien sûr, comme le fait remarquer Bourdieu, que l'école a une autonomie relative, et n'est pas le simple reflet de la culture dominante. Il y a de nombreux travaux aujourd'hui qui montrent que les élèves intériorisent de moins en moins la culture scolaire ce qui conduirait, d'ailleurs, à se poser d'autres

questions. Mais la source de mon propos est de dire que cette forme institutionnelle est tout à fait importante et n'a pas disparue mais qu'elle apparaît aux familles aujourd'hui insuffisante. Insuffisante, parce que manque un certain type de contrôle, parce qu'il y a des formes culturelles qui se développent à côté de l'école, mais surtout, parce qu'avec la massification de l'enseignement, il y a aussi une diversification de la culture scolaire et des méthodes d'enseignement. On relève aussi une angoisse des familles face à cette transformation de l'école par ce que certaines familles appellent "l'invasion par le bas" du système d'enseignement, l'accès au collège puis au lycée, et au premier cycle universitaire des enfants d'origine populaire et immigrée. A cette angoisse, on peut en ajouter une autre liée à la transformation des relations école-emploi depuis les trente glorieuses, moment où il suffisait d'un diplôme universitaire pour avoir automatiquement accès à un emploi, alors qu'aujourd'hui, on est face à la dévalorisation des diplômes, à leur inflation et à la transformation du marché de l'emploi. - Je rappelle que l'étude dont je rends compte aujourd'hui portait sur les classes moyennes et supérieures.

1) Le premier élément que je voudrais développer est très simple : la clôture institutionnelle se maintient, de même que le contrôle politique et institutionnel sur les programmes, le mode de fonctionnement de l'école, etc. Les familles sont cependant aujourd'hui, au niveau individuel, actrices et plus actives qu'autrefois. Elles interviennent directement pour maintenir le positionnement de leurs enfants et, si possible, l'améliorer par un ensemble de stratégies. Au sein de celles-ci on peut citer, parmi les principales : le choix de l'établissement et les cours particuliers. Ceux-ci ne sont certes pas nouveaux, cependant la place qu'ils occupent et les organisations qui les proposent montrent qu'ils occupent un champ plus important. Pourquoi le choix de l'établissement est-il important ? Pour deux raisons. Pour moi, les familles sont des sociologues, mais imparfaits. Leur point de vue est rationnel – certains chercheurs pensent qu'il n'y a pas une rationalité dans ce type de comportement, qu'il n'y a que des intérêts, ce à quoi je m'oppose. Il existe une rationalité dans le fait que les familles font des différences entre les établissements et se disent que tous les établissements n'offrent pas la même qualité d'éducation.

Dans mon enquête qualitative qui portait sur 170 familles françaises et une trentaine de familles anglaises, la différence relative au choix ne porte pas sur la qualité du corps enseignant, reconnu comme homogène sur l'ensemble du territoire, mais sur deux autres aspects :

a) Le public de l'établissement. On a été frappé d'entendre le discours des parents qui disait "l'école, aujourd'hui, c'est qui va à l'école". En tout cas, pour l'école primaire et le collège. Pour savoir ce que c'est qu'une école, ce qui m'intéresse, c'est de savoir, "qui va à l'école". Conclusion, le corps enseignant peut être extrêmement qualifié, motivé et dévoué, le plus important, ce sont les caractéristiques du public. On retombe ainsi sur la question de la ségrégation. Et parce qu'il y a une forte ségrégation dans les zones urbaines, il y a une très forte différence entre les établissements. Et les parents - en cela la recherche leur donne raison - sont tout à fait conscients qu'il y a, du fait de cette différence de public - même si, par rapport aux chercheurs, ils tentent d'en exagérer les effets – des différences au niveau des enseignants qui s'adaptent à leur public, des différences quant au choix des enseignements qui sont faits, des variations dans les méthodes, etc. J'avais montré dans des études antérieures, que, dans les écoles de la périphérie par rapport à celles plus centrales, l'apprentissage oral et par les images était privilégié par rapport à l'écrit.

b) Il y a un second aspect, pour lequel nous avons très peu de document, mais auquel les familles sont très sensibles, ce sont les transferts élèves – élèves. L'école, ce n'est pas

uniquement les enseignants avec les élèves, mais aussi ce qui se passe entre les élèves. Les élèves culturellement favorisés sont mis ensemble et il se produit des transferts entre les élèves de nature à renforcer encore plus les avantages initiaux. Il existe un aspect auquel je m'intéresse beaucoup dans mes recherches actuelles qui porte sur la formation des élites (après avoir étudié les pauvres je monte dans les catégories sociales) et l'élément qui nous intéresse, ce sont les enchaînements institutionnels entre les établissements. Si les parents font des choix d'établissement, en exagérant parfois, c'est parce qu'ils savent que, si leurs enfants vont à tel collège, ils ont beaucoup plus de chance d'aller à tel lycée. S'ils vont à tel lycée, ils ont beaucoup plus de chances d'aller à telle classe préparatoire et ainsi d'accéder à telle grande école. En général, ils majorent ces chances par rapport à la recherche, mais la recherche leur donne quand même raison. Donc, le choix de l'établissement n'est pas seulement lié à la qualité supposée de celui-ci mais aussi à quoi il donne accès par la suite. Et c'est pour cela qu'il ne faut pas traiter l'établissement comme quelque chose d'isolé, dans un environnement institutionnel à la fois horizontal – avec la concurrence entre établissements – mais qu'il faut aussi y intégrer le vertical, c'est-à-dire, l'enchaînement. La logique des parents consistant à anticiper sur le futur.

2) Le second point que je voudrais aborder, c'est comment les choix des familles ont un lien avec les inégalités. Et là, je développerai aussi deux points. D'abord, en précisant ce que j'entends par 'choix des familles', ce qui me permettra de rebondir vers ma conclusion sur la carte scolaire. Qu'entend t-on par là ? En France, on pense automatiquement à deux types de choix : choix à l'intérieur du secteur public, ce qui renvoie au problème de la carte scolaire, et choix du privé, toujours possible et dont on sait qu'il joue un rôle majeur puisqu'on sait aujourd'hui que deux élèves sur cinq, une famille sur deux, a fait le choix, à un moment donné, dans la 'carrière scolaire familiale', du privé. Mais ce n'est pas le seul choix possible et cela relèverait d'une vision totalement myope que de se concentrer uniquement sur ces deux choix. C'est la raison pour laquelle, dans mes recherches, je me suis intéressée à deux autres types de choix, les choix résidentiels qui sont extrêmement importants et liés à l'école. Ils peuvent être très conscients quand, à l'entrée au collège, les gens se disent, je déménage pour être à côté d'un bon collège. Mais il y a aussi des choix très difficiles à repérer, parce qu'on peut choisir un quartier pour vivre quand les enfants sont petits, parce qu'on déduit les qualités de l'école primaire des qualités du quartier, avec donc, déjà, une pensée sur l'école incluse mais largement inconsciente. Et l'on a aussi la colonisation des établissements. Quand on pense choix, on pense stratégie de défection. Choix, c'est : on part, on quitte. Mon idée c'est que ceux qui restent ne sont pas passifs. Donc, il y a beaucoup de parents des classes moyennes et supérieures qui restent, soit parce qu'ils ne peuvent pas partir, soit parce qu'ils ont un fait le choix délibéré de rester pour des raisons, par exemple citoyennes, ou de commodités, ou encore pour le bien être de l'enfant, mais ils ne restent pas passifs pour autant et "colonisent" les établissements. Par colonisation, j'entends un certain nombre de pratiques d'investissement très fortes d'instances collectives comme la participation aux associations de parents d'élèves, la pression pour la création de classes de niveau dans les établissements, et parfois, l'aide et le soutien proposés par les familles dans les établissements. Toutes ces formes de colonisations n'étant pas de même nature.

Pour revenir aux inégalités, deux points : pourquoi ces stratégies renforcent-elles les inégalités ? Premier point, parce qu'elles ne sont pas ouvertes à tous. Si ces stratégies étaient disponibles pour tous, on pourrait dire, les familles sont acteurs, les choix sont potentiellement ouverts à tous et l'on est dans un système où il va y avoir des différences, les gens feront des choix différents parce qu'ils n'ont pas les mêmes goûts, pas les mêmes intérêts, pas les mêmes valeurs. Or, les choses sont plus compliquées, car dès qu'on se penche

sur ces différents choix, on voit bien qu'ils ne sont pas accessibles à tous. Si l'on prend d'abord le choix résidentiel, c'est un choix qui, dans les villes, n'est accessible qu'aux très riches. Etre à côté d'un très bon établissement coûte extrêmement cher. Il y a là une clôture économique radicale, et plus on va vers le haut des établissements, plus on constate une ligne de fracture entre les classes supérieures et les autres. Si on prend le choix du privé qui suppose un peu de capital économique – moins que dans certains autres pays, puisque chez nous le secteur privé est très largement financé par la puissance publique, même si l'on trouve aussi du privé hors contrat – on a surtout beaucoup de coûts annexes qui se rajoutent aux frais de scolarité fixes. Et là aussi, on observe un aspect d'enchaînement institutionnel qui passe par des réseaux sociaux, par du capital social. Il faut parfois avoir une sorte de carte de visite du type : 'je suis la cousine de Mme X' et il faut des ressources culturelles pour décrypter les établissements les plus demandés. Parfois, il y a un seul jour pour s'inscrire et les gens font la queue à partir de deux heures du matin pour être à 7 heures à l'ouverture, pour les quelques places qui restent pour ceux qui, pour une raison ou une autre, n'ont pas été pré-acceptés. Le choix au sein des établissements publics demande, pour sa part, beaucoup de capital culturel pour décrypter des informations qui ne sont pas publiques. Il faut se repérer à travers l'opacité de notre école publique pour connaître les options et savoir ce à quoi telle option va donner droit ensuite. Et quelles sont les possibilités de dérogations ? Comment faire une dérogation qui marche, comment l'écrit-on ? Tout cela, c'est du capital culturel et beaucoup de capital social interne. La principale qualité de ce point de vue, c'est d'être enseignant, parce que les enseignants sont ceux qui se repèrent le mieux à l'intérieur du secteur public et parce qu'ils disposent de la double caractéristique d'avoir du capital social et du capital culturel interne. Dans mes enquêtes, j'ai observé certaines commissions de dérogations dans lesquelles être enfant d'enseignant constituait déjà, dans certains cas, un motif en soi pour que la dérogation soit acceptée. Dernière stratégie, la colonisation. Elle est plus ouverte à tous et on y trouve des familles de milieux populaires et immigrées qui s'investissent énormément dans l'école du quartier, dans ce que j'appelle les formes de colonisation. Elles demandent cependant une part de capital culturel pour pouvoir dialoguer avec les enseignants et une part de capital social un peu spécifique qui renvoie à des réseaux de quartier, à des réseaux au sein des établissements pour des familles qui sont très bien insérées localement, parce que ce capital est construit collectivement et suppose des réseaux sociaux très denses et très liés.

Premier point : le choix de l'établissement est producteur d'inégalité, parce qu'il n'est pas accessible à tous au même degré et l'on voit des fractures économiques, culturelles et fonction du capital social.

Deuxième point : ces stratégies participent des inégalités parce qu'elles privent des ressources. Je disais tout à l'heure que les parents se trompent mais qu'ils ne se trompent pas complètement quand ils disent : un établissement, ce sont les élèves qui vont dans l'établissement. Parce que les recherches montrent qu'il y a un lien extrêmement fort entre les résultats d'un établissement et le public qui y va. Il y a, à public égal, des établissements plus efficaces que d'autres mais les différences s'avèrent légères malgré tout, même là où les enseignants s'investissent de façon forte. Et les établissements les plus efficaces sont, bien sûr, ceux qui ont les élèves les plus favorisés. Cela en limitant l'effet public, parce que cet effet public donne lieu à bien d'autres choses, comme de permettre de mieux enseigner dans de meilleures conditions. Donc, en privant les établissements de ces quartiers et les élèves, il se produit une inégalité qui conduit à ce que j'expliquais tout à l'heure avec l'école de la périphérie où les enseignants s'adaptent aux élèves des milieux défavorisés, où l'on a des élèves pauvres qui sont à côté d'élèves pauvres et donc où il ne se produit pas de transferts de ressources entre élèves comme ceux-ci pourraient avoir lieu, mais en conséquence, une privation des ressources liée à cette stratégie du choix des établissements.

Pour conclure, je peux dire, d'une part, que la carte scolaire est, de façon tout à fait évidente, un instrument imparfait qui n'a pas été mis en place pour recréer les conditions de la mixité dans les villes. Il n'est donc pas étonnant qu'il apparaisse comme un instrument très imparfait à ce niveau, d'autant que, dans nombre de lieux, cette carte n'a pas été modifiée depuis très longtemps. Mais malgré cela, on voit que, dans les pays où des périodes de cartes scolaires et des périodes de libre choix ont alterné, il semble, dans ce dernier cas, qu'un accroissement des inégalités se soit produit. C'est le cas de l'Angleterre où l'on dispose de nombreuses études, et mêmes si les chercheurs ne sont pas tout à fait d'accord entre eux, les résultats tendent à montrer que, dans les grandes agglomérations, le libre choix a contribué à accroître encore les ségrégations entre les établissements. Malgré cela, je ne suis pas favorable non plus à un renforcement de la carte scolaire, parce qu'elle est très imparfaite et parce que je plaide aussi pour tenir compte de toutes les stratégies à la fois. Si l'on renforce encore la pression sur la carte scolaire, qu'est-ce qu'on produit ? On renforce d'autant la pression sur les classes moyennes et supérieures du public qui sont celles qui utilisent le plus massivement les dérogations, et l'on va aussi renforcer les autres stratégies qui sont : plus de choix vers le privé, plus de choix résidentiels, plus de colonisation des établissements. Donc, si on veut le faire et si on pense que cela peut être profitable, il faut au moins contrôler ce qui se passe autour. Une seule entrée quant au choix resterait totalement myope à tout ce qui peut se passer par ailleurs.

Deuxième élément. Je plaide pour une solution à moyen terme qui serait de réduire les différences entre les établissements. Les stratégies des familles sont rationnelles – même si elles prennent en compte aussi les intérêts. On ne peut plus dire aujourd'hui aux familles qu'il n'existe aucune différence entre les établissements. On peut réduire les différences entre les établissements, tant au niveau du public - par des politiques urbaines, un nouveau découpage de la carte scolaire, d'implantation etc. - que de l'offre. Les différences d'offres se situent entre des options qui incluent la répartition des enseignants, les formes de discrimination positive apportée aux établissements, etc. Et à ce niveau, on peut quand même réduire les inégalités entre établissements. Il s'agit cependant d'une politique à moyen terme. Et entre-temps, il faut quand même agir au quotidien en traitant les parents, justement, comme des acteurs rationnels. D'abord, il faut leur expliquer ce qui se fait dans l'établissement, les rassurer puisqu'on n'est pas, comme par le passé, dans une logique de confiance presque aveugle vis-à-vis de l'école. Il faut donc convaincre, expliquer, rassurer, et dire par exemple, qu'on s'est trompé, mais qu'on va faire une autre politique l'année prochaine. On a fait des classes de niveau, mais on a vu que cela ne marchait pas, maintenant, on va faire des classes hétérogènes et on met en place ce type de moyen, etc. Il faut aussi favoriser, ce que j'appelais les pratiques de colonisation, mais dont certaines sont plus positives que d'autres. Il y a une colonisation qui est une forme de privatisation de l'espace scolaire. On crée des classes de niveaux, c'est une façon de dire : je n'ai pas pu fuir ou je ne veux pas fuir, mais je construis un espace scolaire qui, malgré tout, est privatisé dans l'intérêt de mon enfant. C'est une forme de colonisation qui n'est pas favorable à l'égalité. Mais d'autres, comme faire du soutien scolaire le samedi matin pour élever le niveau scolaire des plus défavorisés, en se disant, si on élève ce niveau, on élèvera le niveau de toute l'école, c'est une stratégie positive. Il y a des stratégies qui sont entre les deux, par exemple, un certain nombre de familles de classes moyennes disent : moi je reste si il y a suffisamment de familles de classes moyennes qui restent. C'est une stratégie intéressée mais qui peut avoir des effets positifs et où les familles elles-mêmes recrutent d'autres familles pour les convaincre de rester. On trouve, en France, des quartiers où il y a encore une certaine mixité et où c'est possible de construire des écoles de quartier bien plus viables qu'elles ne le sont aujourd'hui.

* *

A. Rossinot : On commence à voir apparaître des endroits, des espaces où les élus jouent un rôle. Qui va à l'école ? Il faut commencer à regarder les dossiers de rénovation urbaine qui entraîneront de profondes modifications dans la juxtaposition des populations dans un même espace territorial. Vous avez dit tout à l'heure que l'on pouvait expliquer, convaincre, etc. Dans le dialogue qui est mené au moment de la concertation sur les grands projets urbains, peut-il y avoir des rapprochements entre, le monde des parents, celui de l'éducation, les collectivités, le secteur associatif, pour que, dès le départ, on bâtit une sorte d'argumentaire en disant, c'est difficile actuellement, mais on porte un projet. J'ai, dans ma commune, un grand ensemble où, d'un côté on démolit, de l'autre on reconstruit, on peut donc avoir une vraie mixité sociale. Mais on m'a reproché, par exemple, dans la nouvelle partie, de ne pas faire d'école parce que j'ai volontairement fait le choix de ne pas construire d'école dans cette nouvelle partie pour que l'école actuelle, qui a connu une profonde réhabilitation technique, devienne l'école de l'ensemble du quartier. Sur cet aspect des choses, il est actuellement très difficile de travailler avec le monde de l'éducation. Et ce que l'on essaie d'appréhender, c'est comment bâtir une sorte de contrat entre une filière, qui est l'école du savoir, et ce que l'ensemble du tissu local, sous l'impulsion et la coordination du maire, peut apporter comme élément de conviction, de juxtaposition matérielle en matière socio-éducative, sportive, etc. sur un terrain donné. Et ce, pour que l'école du savoir, dans sa verticalité, puisse être associée par le biais du maire et avec tous les autres intervenants, à rendre les lieux plus attractifs. Toute une série de facteurs permettrait donc, de manière contractuelle, visible, républicaine, et avec des objectifs partagés, de se mettre sur une méthode qui serait plus rationnelle, plus pédagogique, et qui associerait les responsables du terrain, des communes, avec le monde de l'éducation. Sont-ils ouverts à cette approche, peut-on procéder à des démarches expérimentales ? Relativement à l'ouverture à la culture, à l'ensemble des services des transports, au monde sportif, si l'on dit : on met le paquet sur un territoire déterminé là où il y a les prémices d'une vraie mixité sociale, peut-on y arriver ? Sinon, ce sera la course sans fin et on aura toujours une juxtaposition et des difficultés. Et ce n'est pas la carte scolaire qui réglera les choses.

A. Van Zanten : C'est important de réfléchir dans ce sens parce qu'il est évident que les recherches montrent que toutes les personnes tolèrent davantage la mixité urbaine que la mixité scolaire. Vous pouvez obtenir une cohabitation dans l'espace urbain plus facilement qu'une cohabitation dans les espaces scolaires. Et donc, ce n'est pas parce que vous avez gagné la cohabitation urbaine – que l'on accepte souvent d'ailleurs, parce que justement on peut éviter la cohabitation dans l'espace scolaire – que vous avez gagné la seconde. Il y a deux choses. Une action qui est plus globale et qui doit être nationale et des actions qui doivent être plus locales. Je plaide beaucoup pour dire que la mixité, pour l'instant, ce n'est pas un projet scolaire. C'est-à-dire, une fois qu'on a dit "la mixité", on n'a rien dit. Les enseignants ne sont absolument pas convaincus que la mixité soit une bonne chose. Nous avons de nombreuses recherches qui montrent que la mixité, c'est-à-dire l'hétérogénéité des classes, est favorable à l'accroissement du niveau global de la population française. Ce dont aujourd'hui nous avons absolument besoin dans la compétition internationale, quant à la place de la France, et pour la cohésion nationale, etc. Les recherches menées, y compris dans d'autres pays, montrent que l'hétérogénéité des classes est favorable au progrès de tous. Les enseignants pensent, en France, que c'est extrêmement difficile d'enseigner à des classes hétérogènes. Que c'est pratiquement mission impossible. Donc, il faut faire un véritable

travail en ce sens. Un autre aspect est aussi très important, et encore plus compliqué, mais là, on n'a très peu de recherches, c'est de montrer que la mixité est indispensable à la construction d'une forme de citoyenneté moderne. On ne va pas pouvoir construire la citoyenneté aujourd'hui dans la ségrégation qui est productrice de violence, de peur des autres, d'insécurité. On fait ces hypothèses, mais on n'a pas de recherches pour les étayer. On ne sait pas ce que produit la cohabitation dans des écoles hétérogènes à condition qu'elles soient, bien sûr, bien gérées. Au niveau local, je crois qu'effectivement, il faut travailler de très près avec les écoles pour qu'il y ait une crédibilité de l'école locale. Elle passe par beaucoup de choses, l'esthétique, les équipements de l'école, et aussi, à un niveau plus pédagogique, par le fait de montrer que c'est une école qui produit de bons résultats, dans laquelle il se passe des choses. Ce qui est assez facile dans les écoles primaires. Quand on commence à fuir les écoles primaires, c'est que la situation est assez grave. C'est beaucoup plus difficile au collège et on sait bien que les élus ont plus de mal à ce niveau là, et ce n'est pas le même type d'action. Mais en tout cas, il ne faut pas penser que c'est en agissant au niveau de la rénovation urbaine que cela va mieux se passer au niveau scolaire.

* * *

Intervention de :

Georges Felouzis

Nos travaux portent sur des objets en continuité avec ce qui vient d'être dit, comme la carte scolaire, les stratégies des familles, les questions de politiques urbaines en liaison celles de politiques scolaires, puisque nous avons travaillé sur la question de la ségrégation ethnique scolaire, notamment au collège. Cette question tient, à la fois, à la carte scolaire, c'est-à-dire à : comment « on attribue un élève à un établissement et un établissement à un élève », comment un certain nombre de stratégies de la part des familles contournent cette attribution et comment les politiques scolaires – et comme nous n'aborderons ici qu'une partie de notre travail – au niveau de l'I. A. donc, on arrive à gérer ou ne pas gérer, limiter ou ne pas limiter, ces effets des stratégies de contournement de la carte scolaire.

Nous parlerons d'abord de la mesure de cette ségrégation ethnique parce que ce n'est pas une question qui est classique dans la sociologie de l'éducation et plus généralement dans la sociologie tout court. Il y a actuellement beaucoup de débats sur ce qu'on appelle « la statistique ethnique », c'est-à-dire comment montrer qu'il peut y avoir de la ségrégation ou des discriminations vis-à-vis de personnes parce qu'elles sont noires, arabes, ou plus généralement, parce qu'elles font partie des minorités ethniques. Pour décrire et commenter ce que pourrait être cette ségrégation ethnique, nous avons dû passer par un certain nombre de procédures qui nous ont permis de distinguer, au sein des élèves, cette catégorie précise. Nous avons pris pour cela l'ensemble des élèves d'une académie, Bordeaux, où un peu plus de 144 000 enfants sont scolarisés au collège. Dans les fichiers de scolarité, on dispose d'un certain nombre de renseignements à partir desquels nous avons construit un indicateur qui nous a permis de distinguer ceux qui étaient, soit immigrés, soit issus de l'immigration. Nous avons donc distingué entre les élèves autochtones (qui sont censés venir du lieu où ils habitent) et les allochtones (qui viennent d'ailleurs). Ce vocabulaire peu esthétique nous a permis de donner un nom relativement simple pour désigner des élèves, soit immigrés, soit issus de l'immigration.

Et la première question que nous nous sommes posée, c'était simplement celle de savoir où étaient ces élèves. Nous avons 333 établissements de type collèges publics et privés dans l'académie de Bordeaux, la question consistait donc à déterminer où étaient scolarisés ces

élèves allochtones. Globalement, dans l'académie, nous avons 7.1% d'élèves allochtones. On s'est donc demandé comment certains élèves immigrés ou issus de l'immigration pouvaient être soumis, soit à des discriminations, soit à des pratiques de ségrégation. On s'est dit que ces élèves étaient ceux qui étaient plutôt issus du Maghreb, d'Afrique noire et de Turquie. On n'a pas constitué ce groupe parce qu'il posséderait une certaine unité ethnique, sa seule unité c'était, a priori, de pouvoir être considéré comme étant, peut-être, soumis à un regard discriminant dans la société française d'aujourd'hui. Ce qui est une hypothèse faible. Et parmi ces élèves (7.1% d'élèves allochtones) seulement, 4.7% étaient issus du Maghreb, d'Afrique noire et de Turquie, et toute la question a été de savoir où ils se situaient dans les établissements.

Quelques éléments descriptifs. Pour l'ensemble des élèves allochtones, quelle que soit leur origine, 10% des établissements (soit 33) scolarisent 26% de ces élèves. Ce qui est déjà une inégalité de répartition relativement forte. Mais si l'on considère uniquement les élèves issus du Maghreb, d'Afrique noire et de Turquie, on obtient 10% des établissements qui scolarisent 40% de ces élèves – pour une moyenne qui devrait être de 4% dans l'ensemble des établissements s'ils étaient répartis au hasard, sans que cette variable ait un quelconque poids sur leur inscription dans tel ou tel établissement scolaire. On aurait pu prendre d'autres indicateurs - comme celui de dissimilarité relativement classique dans la sociologie américaine ou ceux des économistes pour signaler les inégalités de revenus, indice de GINI – mais de toute façon, si l'on considère ces indicateurs, on s'aperçoit que la dissimilarité ou la dispersion, ou la ségrégation de ces élèves allochtones, est particulièrement forte, non pas parce que nous sommes dans l'académie de Bordeaux, mais parce que c'est un phénomène qui est très présent dans le système éducatif français.

Notre propos étant plutôt de réfléchir sur les questions de politiques scolaires, on a considéré les causes et les conséquences de cette ségrégation. En laissant pour l'instant de côté la question des conséquences. Sur les causes, on peut se dire qu'il y en a au moins deux. La première, c'est la ségrégation urbaine. Dès lors que les établissements sont sectorisés, ils sont, grosso modo, le reflet de leur environnement urbain. Dès lors qu'il y a une ségrégation ethnique mais aussi sociale dans la ville, il y a aussi une ségrégation ethnique et sociale dans les établissements. Mais il n'y a pas que cela. Il y a aussi l'idée que les familles choisissent parfois, mais pas toujours, leur établissement et tentent dans certaines circonstances, de contourner les obligations de la carte scolaire. Et l'on s'est questionné sur le poids de ce contournement. On a essayé de l'évaluer de la façon suivante : on s'est demandé quelle était la ségrégation dans les secteurs de l'académie de Bordeaux, et, ensuite, quelle est la ségrégation dans les collèges. Et la comparaison des deux nous a permis de mettre en avant au moins deux résultats : le premier, c'est que la comparaison entre les secteurs et les collèges montre que les collèges sont toujours plus ségrégués que les secteurs. Mais globalement, à l'échelle de l'académie ou de la communauté urbaine, lorsque vous prenez de grandes aires urbaines, ce rajout n'est que de dix points. C'est-à-dire que la différence entre les secteurs et les établissements n'est pas énorme. Lorsqu'on a découvert ce premier résultat, nous étions très déçus, parce que la différence était peu parlante. Alors on a continué à fouiller, et on s'est dit : c'est un résultat qui compte pour un ensemble très vaste, or les secteurs scolaires sont très différenciés, et lorsqu'on a mis le projecteur sur des espaces de concurrence beaucoup plus précis, cela se joue souvent entre deux ou trois établissements, on s'est rendu compte que cette petite différence globale était en fait très forte. Et parfois, entre le secteur et l'établissement, vous avez 1.5 ou 2 voire 2.5 fois plus par d'exemple d'élèves allochtones dans les établissements de secteur. Ce qui veut dire que, globalement, ces contournements de la carte scolaire ne jouent qu'à la marge, ou très peu, mais que localement ces contournements ont un poids très fort. Agnès a tout à fait raison de dire qu'on ne doit pas avoir un discours culpabilisant pour les familles, on s'est donc situé plutôt sur un terrain descriptif et l'on s'est

demandé qu'est-ce que cela pouvait avoir comme conséquence. La conséquence, c'est que cela renforce la ségrégation, la ségrégation sociale, mais surtout ethnique. A partir de ce constat, on s'est demandé : que fait l'Inspection d'Académie ? C'est-à-dire, comment l'I.A. dont la fonction, ou en tout cas l'une des fonctions, est de gérer la carte scolaire, de faire en sorte simplement qu'elle soit respectée, comment fonctionne-t-elle, et est-ce qu'elle y arrive ou pas, et si elle n'arrive pas à gérer cette carte scolaire, pourquoi.

Joëlle Perroton :

Quel est le rôle de l'Inspection d'Académie qui est chargée d'inscrire les élèves dans les établissements et donc de veiller au respect de la carte scolaire ? Quelle est donc sa politique en matière de contrôle de l'évitement scolaire ?

L'Inspection d'Académie, sur la question de la gestion des dérogations, suit deux objectifs un peu différents. Le premier objectif est de préserver le plus possible la mixité sociale. Ce qui correspond à un souci qui s'est plutôt accru dans les instances gouvernementales parce qu'on parle beaucoup plus de ségrégation qu'avant. Elle a aussi un autre objectif, celui de la gestion des flux. Elle doit veiller à ce que chaque établissement soit rempli et préserver les équilibres d'effectifs entre les établissements. Ce que l'on peut dire immédiatement, c'est que ces deux objectifs sont souvent contradictoires, et que le second, qui consiste à mettre des élèves dans des établissements et des profs en face des élèves, est souvent, en fait, l'objectif privilégié.

On peut donner des exemples de ces contradictions et montrer que l'I.A. peine à gérer les dérogations. Premier exemple : la carte scolaire est très ancienne, très peu remaniée, parce qu'un remaniement implique des acteurs multiples aux intérêts contradictoires, (enseignants, parents, élus locaux) ce qui fait que l'on touche peu aux cartes scolaires qui ne correspondent plus forcément aux réalités démographiques et urbaines actuelles. On observe ainsi que certains établissements ont des secteurs inadaptés pour le remplir. C'est le cas des établissements de centre-ville qui se sont dépeuplés, et l'on trouve là des établissements traditionnellement attractifs dans un secteur qui ne leur amène pas suffisamment d'élèves. Du coup, c'est une opportunité pour les familles de classes moyennes et supérieures de gagner des établissements attractifs. L'I.A. est relativement démunie, car si elle veut remplir l'établissement, il faut non seulement qu'elle accepte les dérogations, mais même, qu'elle les suscite. Si l'on voulait directement passer à une politique de fermeté, ce qui n'est pas forcément souhaitable parce que cela pourrait encourager le privé, cette politique correspondrait pour l'I.A. à dire à ces établissements : l'année prochaine nous fermons la moitié des classes. Les enseignants présents disposant de relativement d'ancienneté ne sont généralement pas disposés à changer d'établissement. Dans d'autres secteurs, on a des établissements en surpopulation, notamment dans certaines zones péri-urbaines. On a des villes qui ont connu une croissance démographique très forte, dans des secteurs plutôt relativement mixtes, avec des établissements qui vont se trouver en surpopulation, et là aussi, l'I.A. va considérer comme de droit les dérogations parce qu'elles relèvent de questions purement démographiques. Le sens des dérogations peut donc être différent d'un secteur à l'autre. Et le travail de l'I.A. consiste alors à s'ajuster au terrain et aux réalités locales compte tenu d'une carte scolaire relativement figée. Mais du coup, on voit bien qu'aux yeux des familles, cela va produire des incohérences puisqu'ils vont observer des différences de traitement des dérogations. Dans tel secteur, on va accorder une dérogation sur un motif banal alors que, dans tel autre, pour le même motif, on va la refuser. L'objectif de mixité étant de plus en plus présent chez les responsables de l'I.A., on va voir se multiplier des zones qui sont mises sous surveillance. Des zones relativement proches de ces fameux établissements ghettos que nous avons identifiés, dans lesquelles, mêmes les familles populaires commencent à développer des stratégies de fuite des établissements, un peu différentes certes, plus par

‘saut de puces’, car elles se déplacent beaucoup moins que les familles des classes supérieures. L’I.A. va ainsi identifier quelques secteurs où l’on voit des flux qui sont de l’ordre de l’évitement scolaire et va les mettre sous surveillance. Ce qui conduit plutôt à renforcer les inégalités. Et les secteurs les plus surveillés, ce sont ceux où résident les familles populaires ou petites classes moyennes que l’on veut maintenir dans les ghettos, et dont la frustration est forte puisqu’elles subissent une double assignation à résidence, urbaine et scolaire. Lorsqu’on accède aux archives des dérogations et que l’on examine les motifs exposés, on constate que toutes les familles n’ont pas les mêmes ressources sociales et culturelles pour formuler la demande ‘telle qu’elle devrait l’être’, et l’on trouve, d’un côté, des arguments de commodité, d’équilibre psychologique de l’enfant, explicités dans des courriers très bien formulés et, de l’autre, des motifs comme : « je ne veux pas que mon enfant aille dans tel collège parce qu’il est très mal fréquenté et plein d’arabes ». En général, dans le second cas, la dérogation est refusée, même en appel. Pour l’I.A., l’objectif de gestion des flux l’emporte souvent aussi du fait du calendrier d’affectation des élèves très précoces qui conduit à la reproductibilité des fuites.

Que faire de cette carte scolaire : la supprimer et donc libéraliser ? On peut penser que cela ne résoudrait pas le problème fondamental des écoles ghettos, voire que cela les aggraverait. La renforcer ? Là aussi, on peut voir que cela donnerait encore plus de pouvoir aux familles supérieures en matière résidentielle et/ou un recours au privé pour y échapper. Et c’est même impossible parce que cela conduirait à fermer un certain nombre d’établissements. Son assouplissement ? La question est de savoir, qu’est-ce que cela veut dire. Dans quelles conditions ? Comment ? On peut penser déjà à refondre cette carte scolaire qui ne correspond plus à la France urbaine d’aujourd’hui et réfléchir aux conditions de cet assouplissement. Comme le soulignait A. Van Zanten, la carte scolaire n’est pas une réponse à très long terme, et l’on peut envisager une politique communicationnelle avec les parents, des moyens extrêmement forts pour une discrimination positive afin de rendre plus semblables les établissements. On pourrait prendre exemple sur la Belgique qui accorde des subventions au prorata d’élèves de milieu populaire dans l’établissement, ce qui incite tous les établissements à essayer d’avoir des enfants de milieu populaire. On pourrait l’assouplir en donnant un peu plus de cartes en main aux plus défavorisés. L’assouplir par le bas, et être plus sévères pour les dérogations des milieux supérieurs au profit donc de celles qui disposent de moins de ressources pour gérer le jeu de la carte scolaire.

* *

Claire Gillio : Face à la ségrégation, Agnès Van Zanten a évoqué la question d’être de ‘bons parents ou de bons citoyens’. Comment préciser cette question ? Par ailleurs, la carte scolaire est présentée comme la garante du modèle républicain, or, ce n’est pas ce qui ressort de votre exposé. Comment expliquez vous ce fait ?

A. Prost : J’attire votre attention sur le fait que la problématique de la démocratisation et la problématique de la mixité sociale sont deux problématiques différentes, et que la carte scolaire a été pensée dans la problématique de la démocratisation et non de la mixité sociale. Parce que, dans cette carte scolaire à dominante rurale, dans le collège des bords du Loiret par exemple, il n’y a pas de mixité sociale, on est entre ruraux. Mais simplement le collège donne à tous ces ruraux, qui représentent une population relativement homogène, la possibilité, comme fonction de mixité, de suivre une des trois grandes filières mises à la disposition d’un milieu qui n’en disposait pas jusque là, avec la gamme la plus complète possible des options et des choix scolaires. Ce qu’on essaie de faire maintenant, c’est d’avoir de la mixité sociale et c’est autre chose. Pour moi, historiquement, la mixité sociale est fonction de la pluralité de

l'offre d'enseignement. Quand je prends le collège d'Argentan et de Château Thierry – j'essaie de faire de la microsociologie des établissements scolaires de l'entre-deux guerres – pour l'un, en 1930 pour l'autre, en 1938, vous trouvez dans les deux, le pharmacien, le médecin, le mécanicien, le palefrenier. Vous avez donc une mixité sociale. Quand je prends le lycée de filles de Bordeaux en 1928, j'ai trois filles d'ouvriers, douze d'ingénieurs, une quinzaine de médecins, très peu d'avocats, beaucoup de négociants, etc. C'est un établissement où la bourgeoisie représente plus de la moitié de l'effectif, et à Argentan, même pas 20% de l'effectif. Comme cela s'explique-t-il ? A Argentan, vous avez un établissement, un seul pour les garçons, et pour vivre, il n'a que 190 élèves, et il est obligé de ratisser large. Donc, il va chercher les mécaniciens du dépôt des chemins de fer de l'Etat, les aiguilleurs, les palefreniers du haras du Pin, et aussi le directeur de la banque de crédit de l'Ouest. Alors qu'à Bordeaux, vous avez la possibilité d'écramer et le fait fondamental pour la disparition de la mixité sociale dans les établissements scolaires, c'est l'urbanisation du territoire. En y ajoutant la prolongation massive de la scolarité qui a obligé à mettre en place une diversité d'établissements pour accueillir les élèves, et dès lors, il y a eu spécialisation. Ce qui est valable aussi pour l'Université.

Bernard Duhem : (Programme recherche transport).

Vous avez dit que : 'l'hétérogénéité dans une classe élève le niveau global de la classe' faisait consensus, pouvez-vous nous donner quelques précisions supplémentaires à ce sujet, et préciser, qu'est-ce que c'est que le niveau global ? Car si c'est vrai, c'est la réponse à la question de Claire Gillio lorsqu'elle demande comment être à la fois bon parent et bon citoyen.

Agnes Van Zanten : C'est effectivement un tout petit peu plus compliqué que cela, car je suis allée très vite. Ce n'est pas l'hétérogénéité sociale, mais académique qui, elle-même, est très liée à l'hétérogénéité sociale, donc des niveaux scolaires et pas des origines sociales. On sait qu'il y a un lien très fort entre une hétérogénéité des niveaux scolaires et une hétérogénéité sociale, mais ce n'est pas tout à fait la même chose. Pour être plus précis, ce que montre la recherche dans une problématique d'hétérogénéité des niveaux scolaires, c'est que les élèves des niveaux moyens et moyens faibles qui sont les plus nombreux dans tous les enseignements par définition, sont ceux qui profitent le plus des classes hétérogènes. Il y a une proportion d'élèves très faibles pour lesquels d'autres types de traitement sont nécessaires. Les élèves en très grande difficulté ne profitent pas de ces classes. Et il y a des enquêtes qui montrent qu'il faut aussi doser l'hétérogénéité, c'est-à-dire que si l'on met des très très forts et des très très faibles ensemble, ce n'est pas très productif non plus, d'autant plus que la pédagogie de l'enseignant est de communiquer les résultats publiquement, de mettre les élèves en compétition. Il y a un petit problème dans tout cela, c'est que les recherches montrent aussi que les élèves très forts mis ensembles progressent un tout petit peu plus que dans les classes hétérogènes. Du coup les parents sociologues qui exagèrent un peu les choses, si on leur dit : c'est 0.5 point que votre enfant va gagner à être dans une classe de forts, mais, par contre vous allez faire progresser la nation française si vous mettez votre enfant dans une classe hétérogène, dans cette logique de l'intérêt individuel, les parents répondront : avec les forts, il sera naturellement plus fort. C'est logique. C'est vrai mais dans une mesure très limitée où l'intérêt individuel stricto sensu, est dominant. Dans l'intérêt global du progrès de tous, on a intérêt à avoir des classes hétérogènes, et l'on y gagne beaucoup plus. Et l'information n'est pas très diffusée. Mais le grand obstacle, ce sont les enseignants qui disent : oui, sur le principe, on est d'accord avec les classes hétérogènes, mais on ne peut pas, on ne sait pas, c'est impossible d'enseigner à des classes hétérogènes. Il faudrait donc un double travail de conviction.

A. Prost : En matière de pédagogie, l'intime conviction de chaque parent est beaucoup plus forte que n'importe quel rapport de recherche. Lorsque je rédigeais le rapport pour Savary, tous les chiffres prouvaient que l'âge en seconde des élèves diminuait et il n'y a rien de plus robuste comme information statistique que l'âge des élèves, mais je n'ai jamais pu convaincre un chef de bureau du ministère de l'E. N. que l'âge des élèves diminuait. Par rapport à son intime conviction, mes statistiques et mes courbes étaient totalement impuissantes.

Joëlle Perroton : Il y a en effet une conviction très forte entre cette logique collective et individuelle qui se double de préoccupations de niveaux scolaires. Les parents sont en effet intimement persuadés qu'il vaut mieux être dans une classe de très forts. Mais il y a aussi des préoccupations en termes de socialisation. Dans les enquêtes que l'on a pu faire auprès des familles, la fréquentation des enfants est extrêmement prégnante et constitue aussi l'un des moteurs de la fuite. Un désir d'entre soi qui est présent au-delà de la carrière scolaire de l'enfant.

Une des conséquences de la ségrégation autre que scolaire, c'est celle de la socialisation, et ce qu'on a pu observer dans les établissements très ségrégués, c'est le développement de tensions ethniques. C'est une redéfinition de soi par l'exclusion, par éventuellement le communautarisme, par la réintégration d'une identité stigmatisée.

A. Van Zanten : Cela renvoie au fait que la mixité n'est pas véritablement un projet scolaire, parce que l'école se contente de mettre les enfants ensemble et n'étudie pas ce que cela va produire, et cela peut produire des choses qui sont bien pires, parce qu'il ne suffit pas de mettre français/immigrés ensemble pour qu'ils cohabitent harmonieusement du jour au lendemain. Il faut qu'il y ait un projet pédagogique. Enseigner dans des classes hétérogènes apparaît déjà comme une difficulté majeure, alors qu'il faudrait que les enseignants s'impliquent dans un projet social en se demandant comment on construit la mixité au-delà d'une mixité mathématique de mélange dans les classes. Dans le laissez faire des écoles publiques d'aujourd'hui, les parents constatent en effet que l'hétérogénéité produit des effets négatifs en terme de socialisation. Et leurs peurs, leurs angoisses, les conduisent à majorer ces effets et ils n'ont pas totalement tort.

Claire Kieffing - Union Sociale pour l'Habitat. On parle aujourd'hui beaucoup de renouvellement urbain et donc d'un certain nombre de quartiers qui vont complètement se transformer par de la démolition et de la reconstruction avec de l'habitat qui ne sera pas tout à fait le même à l'intérieur de ces quartiers. Ma question est donc, quelle consigne seriez-vous tenté de donner alors que nous réfléchissons au niveau de l'habitat sur une politique de peuplement censée rééquilibrer ces quartiers ? Comment pourrions-nous travailler sur cette école et ces collèges qui vont se trouver modifiés à l'intérieur de ces secteurs de renouvellement urbain, mais aussi en périphérie, lorsqu'ils vont accueillir ces constructions nouvelles ?

Yves Fourniaire (élu chargé de l'éducation). Deux questions. D'abord j'ai observé que vous avez beaucoup parlé les uns et les autres du secondaire, du collège, et en même temps, Mme Van Zanten avait souligné la présence de stratégies verticales qui commencent parfois dès la maternelle. Considérez-vous que la question de l'évitement scolaire qui est à la base de la réflexion sur les secteurs scolaires – je préfère d'ailleurs parler de secteurs scolaires que de carte scolaire – est le fait principalement de quelques quartiers ou est-ce un phénomène qui est beaucoup plus généralisé ? Je pense aux grandes villes. Il y a une concentration de problèmes de ce type sur certains quartiers, mais j'observe aussi un nombre de dérogations réparties sur l'ensemble de la ville et l'on n'adopte pas les mêmes solutions si l'on doit traiter une minorité

d'établissements ou si le problème touche l'ensemble des établissements scolaires. Aujourd'hui, il me semble que le débat se concentre, sans le dire, sur les problèmes du secondaire sans prendre en compte la totalité des aspects. Par ailleurs, je suis aussi persuadé qu'il y a un lien, ou une interférence, entre les politiques urbaines et scolaires et qu'il y a là un problème d'articulation. Quelles sont les études qui portent sur les interférences entre ces politiques ?

Pierre Berger - Université de Caen, Géographie. Quand on évoque la question des solutions, on a l'impression que, derrière, en filigrane, se pose la question de la redéfinition des missions de l'école qui ne serait plus seulement l'école des savoirs mais aurait une mission éducative plus large qui concernerait les enfants, mais aussi les parents, l'environnement, etc, soit une école qui apprendrait à vivre ensemble. Est-ce que c'est un slogan, une possibilité, l'option souhaitable ? Cela rejoint ce que disait madame Van Zanten sur l'implication des parents sur la bonne marche de l'établissement. On pourrait mettre en confrontation notre situation avec quelles expériences étrangères, celle des Etats-Unis par exemple, pour essayer de mieux comprendre les éventualités de changement.

A. Prost : La chose la plus importante à faire, c'est peut-être des travaux de peinture et d'aménagement des abords, cela voudrait dire que l'on reconnaît à l'école un certain statut. Ce qui a une valeur beaucoup plus forte que les valeurs d'utilité. Mais il faut pour en discuter un interlocuteur, un principal ou un directeur d'école.

A vous monsieur, je répondrais qu'il y aura un signe clair d'un changement dans la fonction de l'école dans le 'vivre ensemble', lorsque l'école s'occupera d'organiser les récréations.

A. Van Zanten : Je pense que le primaire est très important. D'autant qu'on voit que les municipalités sont souvent bien plus tolérantes dans la manière dont elles accordent les dérogations. Dans un certain nombre de villes, il est beaucoup plus facile d'obtenir une dérogation pour une école primaire qu'après. Cela crée une habitude très forte chez les familles qui ont évité telle école maternelle et primaire grâce à la municipalité et qui se heurtent à l'E.N. lors de l'entrée au collège.

Pour répondre à la question de la politique urbaine et scolaire, dans une recherche européenne, on a étudié les espaces locaux en concurrence dans cinq pays européens, un phénomène constaté dans la plupart des pays qui se posent le problème de la régulation, c'est ce qu'on a appelé l'incomplétude des régulations. Elle vient du manque d'harmonisation entre les secteurs, les politiques urbaines et scolaires ont des logiques qui ne se combinent pas, il peut donc y avoir une incomplétude territoriale. Dans ces espaces étudiés, on a constaté que les logiques des familles dépassent les secteurs et même les frontières entre les I.A, entre les académies, et cette régulation interinstitutionnelle entre les espaces est très mal faite. Ainsi, à Paris, pendant très longtemps, on ne savait pas combien d'élèves de l'académie de Créteil étaient scolarisés sur l'académie de Paris. Il a fallu une mobilisation extraordinaire pour connaître ces chiffres, qui sont très élevés et contribuent aux mauvais résultats de l'académie de Créteil. Si l'on évoque le secteur privé, on retrouve cette incomplétude institutionnelle évoquée tout à l'heure. Quand on applique la carte scolaire, on l'applique avec beaucoup de rigueur sur le secteur public et cela touche certaines catégories de population. Dans le privé, on ne va pas trouver la même catégorie de population, et ce ne sont pas eux qui vont subir la force de la contrainte. Il apparaît donc important de réfléchir à une approche globale de la régulation, mais on n'en perçoit bien les difficultés.

Je pense que c'est important de rappeler avec A. Prost que la carte scolaire, c'était une démocratisation par un service de proximité pour mettre les établissements au plus près de la

population. Le contexte a maintenant complètement changé, et il faut inclure la question de la mixité et voir comment penser ce lien nouveau entre démocratisation et mixité.

G. Felouzis : Pour compléter ce qui a été dit, d'abord, à propos de la démocratisation, on ne peut pas faire l'impasse sur le fait que l'offre scolaire est très hétérogène et que la question de la carte scolaire implique un implicite qui est qu'un collège en vaut un autre, or aujourd'hui, tout le monde sait que ce précepte est faux. Ce qui transforme les implications de la question posée au tout début, 'bon parent, bon citoyen'.

Deuxième point, lorsqu'on a étudié les politiques scolaires au niveau local dans l'agglomération bordelaise, on s'est aperçu que tout un ensemble d'acteurs hétérogènes qui définissent à la fois leurs objectifs et leurs moyens, intervient, et l'on s'est trouvé face à un constat inquiétant qui est que tous ces acteurs ne sont que très rarement coordonnés et, qu'en conséquence, leurs actions se retrouvent parfois en contradiction entre elles. Le Conseil Général va choisir les établissements à rénover en fonction de critères d'effectifs ou d'ancienneté, mais si on prend en compte la carte scolaire, cela peut avoir des effets pervers alors qu'une simple coordination pourrait, en partie, éviter ces effets pervers.

Geneviève Vassal (élu à la mairie de Toulouse en charge des écoles).

Ce que vous venez de dire est très intéressant, parce que le partenariat entre les collectivités pose d'énormes problèmes. Je ne parlerai pas au niveau du collège, mais des écoles et du partenariat qui a pu souvent se créer avec l'EN. Et il y a quand même des bonnes volontés et des idées très innovantes. On avait deux écoles en périphérie de ZEP qui se vidaient de la population aisée de Toulouse et c'était les zones de ZEP qui venaient dans ces écoles, donc pas de mixité sociale. On a essayé de monter un projet et l'E.N. a collaboré. On a fermé l'école. On a fait choisir aux enseignants qui ne voulaient pas rentrer dans ce projet le lieu où ils voulaient être nommés. Sur les 6 enseignants qui étaient nécessaires, il y en a eu 30 qui se sont positionnés pour travailler sur le projet en donnant de leur temps, accueillant les parents, intervenant sur les cycles d'enfants en difficulté en grande section etc. On a mis ensemble grandes sections, CP, CE1 etc. et le troisième cycle dans une autre école où l'on va mettre la 6^{ème} collège pour qu'il y ait un lien avec le collège proche qui se vide aussi. Et d'ici un an, on va reprendre ce projet pour une autre école. Et au plan de la pédagogie de la compréhension des parents, les explications ont souvent été dures. L'école a ouvert en septembre. Pour l'instant, elle prend son élan, ça fonctionne et je crois beaucoup à ce travail de pédagogie nouvelle qu'il faudra faire sur les zones un peu difficiles mais qui nécessite beaucoup de volonté de la part des acteurs.

*

*

Repenser les services publics dans la ville

Séance du 7 mars 2007

Qui sont les gardiens de la sécurité ?

*Agents de police, habitants, citoyens, agents de sécurité, neighbourhood warden
Comment assurent-ils la sécurité dans la ville.*

Animation Jacques Donzelot et Christian Lahu

Intervenants :

Anni Borzeix – Directeur de recherche au CNRS.

« **Quand les habitants s'en mêlent** ».

Catherine Gorgeon – Responsable de la mission recherche de la Poste.

« **Devenir policier** »

Thierry Oblet – Maître de conférences en sociologie Université de Bordeaux II

« **Police et sécurité** ».

Grand Témoin

Michel Marcus

Secrétaire du Forum Européen pour la sécurité Urbaine

Jacques Donzelot introduit la séance en proposant à Claude Milliot directeur des études à l'Association des Maires des Grandes Villes de France de dire les problèmes qui, à ses yeux, se posent dans son institution. Ensuite la parole sera distribuée aux chercheurs et Michel Marcus en tant que responsable du Forum Européen de la Sécurité Urbaine interviendra comme grand témoin.

Claude Milliot : Je voudrais dire tout l'intérêt de ce type de rencontres qui confrontent les points de vue développés par les chercheurs avec ceux qui sont confrontés à cette question, disons, quasi quotidiennement, voire quelquefois 24 h sur 24 h dans certaines situations d'urgence, que sont les élus locaux et les adjoints aux maires en charge de la sécurité. Je voudrais dire tout l'intérêt de cette association pour traiter cette problématique dans la mesure où, sur une dizaine, voire une quinzaine d'années, les élus ont dressé un constat qui va en s'accroissant et qui établit que, de plus en plus, la sécurité, c'est de la co-production. Si l'on remonte une quinzaine d'années en arrière, on constate que la sécurité était l'affaire d'un seul homme, le commissaire de Police ou du DDSP. Maintenant, ce n'est plus le cas et c'est bien une co-production qui s'opère au niveau d'un territoire local. Je salue à cet égard, Madame Thieffry qui est dans la salle et représente l'Union Sociale de l'Habitat. Dans la récente loi de la prévention de la délinquance, les bailleurs sociaux, à travers ce qu'on appelle la 'prévention situationnelle' qui porte sur les bâtiments – et les études de sécurité qui devront être faites sur les bâtiments – peuvent aussi rentrer, s'ils ne l'étaient déjà d'ailleurs, dans le cercle de la co-production. On est véritablement dans le thème du débat sur la sécurité urbaine quand on demande : Qui sont les gardiens de la sécurité urbaine ? C'est le thème qui a été choisi et je crois qu'il est particulièrement pertinent. Par ailleurs, je dois excuser Christian Lalu mandaté pour une mission à l'étranger et qui ne peut assister à cette réunion.

Jacques Donzelot passe la parole à Anni Borzeix.

Anni Borzeix : « Quand les habitants s'en mêlent ».

Je souhaiterais commencer par quelques remarques sur la recherche menée entre 2004 et 2006 avec deux jeunes collègues du centre de gestion de l'école polytechnique dans le cadre du programme piloté par le Puca, recherche qui a été menée dans deux cités de l'Essonne, les Tarterêts et Grigny, et j'enchaînerai sur ce que nous avons appris sur le terrain en proposant, in fine, une typologie des formes d'intervention des habitants telle qu'on a pu la dégager.

Première remarque : la recherche a porté sur les incivilités et non sur la sécurité et sur leur traitement : par qui, avec qui, comment, au nom de quoi et non sur leurs causes. Et c'est bien par le biais du traitement que cette recherche fait directement écho au sujet d'aujourd'hui, à condition bien sûr d'admettre que sécurité et incivilités sont liés. Pour les actes d'incivilités, je rappelle qu'il s'agit d'atteintes matérielles et symboliques au code élémentaire de la vie en société, de désordres qui échappent donc aux sanctions pénales (dégradations, squats, attroupements, chahuts, manques de respect, insultes, menaces, etc.). Ces actes alimentent fortement on le sait le sentiment d'insécurité tout en échappant aux responsables et gardiens patentés de la sécurité et constituent un angle presque mort de la connaissance malgré certains travaux de spécialistes de la question, comme S. Roché. Ils restent cependant bien répertoriés et circonscrits que d'autres actes délictueux comme les vols et agressions et méritent donc qu'on les regarde de plus près.

Seconde remarque : de quel point de vue nous sommes-nous placés ? On a décidé de mener l'enquête, non du point de vue des acteurs-émetteurs de ces incivilités mais des récepteurs, des victimes des incivilités donc, de ceux qui sont concernés dans leur vie quotidienne. On a aussi mené l'enquête auprès des acteurs publics locaux municipaux qui coordonnent les CLS ou des professionnels de la prévention – médiation mais, faute de temps, je n'en parlerai pas ici. La question est : qui fait office de gardien de la sécurité, qui prévient, contient, enrayer ces comportements, bref qui sont ces acteurs gardiens de la paix ?

Troisième remarque : elle consiste à essayer de vous convaincre que les habitants ont largement leur part dans ce gardiennage profane, que leur contribution prend des formes variées – j'en évoquerai cinq – que leur compétence de civilités sont des ressources paradoxales, indispensables, pour éviter explosion et embrasement et que si, l'ordre public et la sécurité relèvent bien d'en haut, des forces de l'ordre, 'l'ordre en public' est aussi et évidemment l'affaire d'en bas et de régulations sociales endogènes.

Dernière remarque rapide sur la méthode : on a procédé par observations qualitatives avec une approche ethnographique sur le terrain et travaillé sur différents angles et entrées sur cette question. Pour cela, on a constitué une équipe pluridisciplinaire (sociologie, anthropologie urbaine, gestion) dotée d'un regard plus neuf et plus naïf qu'expert puisque nous n'étions pas des spécialistes de ces questions et que nous n'avions pas de domaine à défendre.

Qu'est-ce qu'on a appris ? Je m'en tiendrai à un seul résultat, à savoir que les habitants font plus ou autre chose que ce qu'ils sont censés faire. Je propose une typologie en cinq points. Leur contribution peut être : sollicitée, rémunérée, encouragée, instrumentalisée ou encore ignorée.

- **Premier cas, celui d'une contribution sollicitée mais entravée, empêchée.** Exemple type, les conseils de voisinage. Ce qu'on a vu, c'est qu'il s'agissait bien d'assemblées démocratiques ouvertes à tous, réunissant des habitants d'un même secteur, d'un même lot, pour essayer de faire quelque chose ensemble, de mettre fin à des rodéos, des squats, etc. Mais on sait aussi que ces conseils peinent à rassembler, fonctionnent difficilement, sont impuissants à regrouper les gens et à traiter la plupart des problèmes qui sont soulevés. On constate que ce sont, en fait, toujours les mêmes qui parlent et sont réunis dans ces conseils et que ce sont plutôt les gens qui se plaignent des incivilités que ceux qui en sont les auteurs ou les familles sources ou à problèmes comme on dit, lesquelles hésitent à venir par peur de se faire montrer du doigt. Conclusion, la participation recherchée à ces instances n'est pas probante, ne prend pas véritablement. En réalité, et c'est sur ce point que je voudrais insister, l'intervention des habitants n'est pas réductible aux places qui leur sont octroyées. Heureusement d'ailleurs. Octroyées d'en haut, au nom d'une démarche dite participative ou par les décideurs garants des lieux. Ce n'est pas dans ces instances délibératives ou consultatives qu'il faut aller chercher leurs contributions majeures.

- **Deuxième cas : une contribution rémunérée ou professionnalisée.** C'est l'exemple d'une petite PME montée par trois jeunes gens issus de l'immigration et vivant aux Tarterêts, dont l'un a un diplôme de gestion et est expert, comme il se définit lui-même, des coutumes locales, du laissez aller de leurs co-résidents (papiers gras, détritrus, poubelles sauvages) ainsi que de l'insuffisance endémique de l'entretien des parties communes, problème que l'on connaît bien. Leur travail : passer tous les jours et nettoyer partout, entre autres les escaliers, là où le bailleur couvre le contrat qui a été passé. On sait combien la plus petite dégradation pèse. Un seul carreau manque et tout est dégradé. La petite PME intervient à la fois sur le bâti et le

ressenti. Mais cet exemple ne sera pas comptabilisé au titre des actions dites participatives. L'initiative est venue d'en bas mais relève plutôt d'une catégorie économique de type création d'emploi ou d'entreprise.

- Troisième cas, une contribution de type encouragée.

Celui d'une co-propriété à Grigny II de 12000 habitants qui s'est auto-organisée pour assurer un système de contrôle social en interne, système qui rappelle, par certains côtés, les Corporations de Développement Communautaire d'outre-atlantique. La communauté d'intérêts formée par les résidents de Grigny est née lors d'un contentieux qui a pris forme dans les années 70 et qui a opposé les habitants au promoteur. Elle dispose aujourd'hui d'un ensemble de ressources dont elle s'est dotée pour assurer une véritable police des lieux. Se posant en garant du territoire, le conseil syndical principal a repris à son compte le pilotage et la coordination de toutes les tâches liées à l'entretien du bâti – avec pour objectif que les réparations soient effectuées dans les plus brefs délais conformément à la théorie du « carreau cassé ». Mais surtout, le Conseil mobilise les résidents pour des initiatives diverses, leur offrant des responsabilités comme celles de président de commissions, de chef de projets, et leur offre un certain soutien symbolique ou matériel. Exemple : mobiliser les résidents en vue de créer des actions collectives dissuasives pour venir à bout par exemple d'un squat prolongé dans un immeuble, dans un hall, se réapproprier le territoire en instaurant un rapport de force un peu différent avec les jeunes squatteurs en occupant eux-mêmes les lieux autour d'une partie de cartes ou d'un café. Autre exemple : encourager ou soutenir des porteurs de projet qui sont des sortes d'individus ressources remarquables, agents de civilité, à l'initiative, par exemple, d'une action de sensibilisation au tri sélectif des déchets auprès des jeunes enfants organisée avec l'appui de la Maison de quartier. Autre innovation : « la tente à palabres » ouverte aux jeunes tout l'été et qui a reçu l'appui de la mairie, ou encore le « conseil des sages » qui rassemble les représentants des associations dites ethniques, des anciens et des retraités, dans une structure ad hoc prête à saisir au vol les signes de surchauffe et à dialoguer avec les jeunes lorsque la tension monte.

- Quatrième cas : une contribution instrumentalisée très relayée. Même structure. Le conseil syndical réussit à renforcer les contrôles sociaux en impliquant les gardiens et certains habitants du quartier dans un recueil d'informations exploitables des actes criminels ou franchement délictueux comme, par exemple, le trafic de drogue. Pour éviter le risque de dérives dilatoires, une régulation collective fonctionne à peu près bien. Ces informations remontent au niveau d'une 'commission sécurité', organisée par le conseil syndical principal, puis elles sont triées, traitées et diffusées, si besoin est, auprès d'institutions de répression telles que police, RG, justice. On a là affaire à une sorte de community policing à la française. Autre exemple, celui d'un dispositif de gestion à vocation franchement sécuritaire. La commission sécurité déjà évoquée réunit chaque semaine des responsables et des gardiens, rédige un compte rendu qui décrit les incidents qui ont eu lieu et qui est envoyé directement aux autorités concernées si cela apparaît nécessaire. Plus officieux, un fichier qui répertorie les informations sur les jeunes des quartiers et sur leurs agissements sert autant à alerter les parents qu'à distribuer aux plus méritants des petits boulots rémunérés. Qu'en penser ? La crédibilité de la co-propriété auprès des habitants passe aussi par ce genre d'outils qui leur permet d'assurer des connexions entre cité et municipalité et entre cité et autorité – quand les individus ont été pris en flagrant délit, la police et les RG peuvent être sollicités. Ces dispositifs sécuritaires, musclés pourrait-on dire, et néanmoins concertés et régulés, sont sans doute le prix à payer pour que cette police des lieux ait une certaine efficacité. Mais on voit aussi combien la frontière entre fonction de sécurité et fonction de civilité peut vite devenir

fragile et confuse. Je note au passage que le président du conseil syndical est élu municipal et que le vice-président est un ancien fonctionnaire de la police.

Cinquième et dernier cas. La contribution silencieuse est de ce fait largement ignorée par les habitants. Pour en mesurer l'impact, il faut raisonner sur des comportements collectifs à bas bruit, incorporés, largement invisibles. Cela consiste par exemple : à ne pas relever, à feindre l'indifférence, à prendre sur soi, à intercéder, à calmer le jeu, ruser, lâcher prise, soit autant de tactiques traversières indispensables à la co-présence pacifique dans les espaces publics. Fermer les yeux sur un petit trafic, faire semblant de ne pas entendre un tapage. Intervention discrète qui repose sur des stratégies informelles, sur des compétences de civilités ordinaires, adoptée spontanément par les gens qui partagent un espace de vie grâce auquel l'ordre résiste quand même. Nos observations montrent que ces comportements tels que l'évitement, l'indifférence, la 'civil inattention' comme dit Goffman, sont de puissantes ressources pour maintenir la paix civile. Ce sont des comportements minuscules mais qui sont le socle sur lequel est fondé un certain ordre social en public et la civilité consiste, dans ces exemples, à ne pas voir, ne pas entendre, ne pas réagir.

Les points d'enseignement plus généraux. Le premier enseignement porte sur le caractère paradoxal de la contribution des habitants à cette régulation des comportements en société. Moins elle se voit, plus elle est efficace. Elle ne se mesure pas, ne se décrète pas, ne se prescrit pas, mais l'important est de réaliser qu'elle ne fonctionne pas à la marge, mais à plein régime en quelque sorte lorsque les règles ordinaires de la vie en société sont bafouées, sans provoquer de réactions violentes. Deuxième enseignement, cette régulation est paradoxale et ambivalente. La fonction sécuritaire échappe à la dichotomie simpliste entre prévention et répression. Elle peut être organisée, incorporée ou éphémère. Elle peut traiter d'indices mineurs ou d'actes graves : manque de respect ou délit. Elle est un mélange des genres. Elle mélange le matériel et le symbolique, le compromis et la ruse, la sagesse et la résistance, l'intérêt individuel et collectif. Elle ne se laisse pas réduire à une seule motivation. Elle est à la fois égoïste, altruiste, sécuritaire et civique, préventive et solidaire. Elle combine surveillance et abstinence. Troisième remarque, cette résistance larvée et silencieuse est tout sauf passive. Elle suppose une consommation d'énergie, un travail sur soi important, souvent à peine conscient. Cette contribution discrète est capitale et suppose pour être perçue que le chercheur adopte plutôt une attitude de type ethnographique – observation discrète et non intrusive, déambulatoire, impliquant de faire des rencontres et engager la conversation plus que des enquêtes. Quatrième enseignement plus général sur la nature du contrôle social. Contrairement à un stéréotype répandu, celui des cités, de la loi dérégulée qui échapperait aux normes de vie en société, on constate l'omniprésence de codes de conduite, de règles, de convenances à respecter. En réalité, un peu comme dans un village où tout le monde sait qui est qui, le contrôle social dans cette cité est particulièrement lourd, la surveillance constante, étroite. Il faut savoir décoder les signaux quand la promiscuité est forcée, les règles à respecter sont plus abondantes qu'ailleurs, ce sont des espaces publics et fermés à la fois, ce n'est pas l'anomie qui règne, mais son exact contraire, la nomos, la loi, l'interdit. Pas l'anonymat mais le repérage, l'attribution, l'identification, et c'est cette sorte de grammaire vernaculaire locale que nous avons tenté de déchiffrer. Son application pour l'action est importante, tout effort pour changer la donne doit en tenir compte, et l'on peut s'en servir il me semble, comme d'un langage dont il faut apprendre la syntaxe et le lexique. Enfin, sur la capacité d'agir de certaines personnes qui sont plus actives que d'autres, on constate que certaines personnes arrivent mieux à s'engager dans l'action et sont bien plus que des relais fonctionnels utiles à la mise en œuvre d'une politique municipale. Cette notion d'*Agency* n'a pas d'équivalent en France, on peut aussi bien la traduire par : acteur, action, agence,

agement. Ce qui permet de déplier les différentes facettes de ce « faire » qui n'est pas vraiment ni un faire avec, ni un faire à côté. Agency veut dire autre chose et plus que ce que nous entendons par action, ce terme désignant à la fois ce qui est actif et la force motrice à l'œuvre dans l'action. On peut donc le traduire aussi par principe d'action. Et dans le champ des *Cultural Studies* aux Etats-Unis, ce terme a été conceptualisé comme une notion alternative à celle de maîtrise et en est venu à désigner une action qui n'a pas pour origine un sujet souverain. Nous avons rencontré pas mal de gens qui avaient une sorte d'Agency à disposition dans ces cités.

* * *

Débat

Michel Marcus : Ce qui me semble important, c'est cette mise en évidence de ces quartiers que l'on décrit sans loi et où, en fait, il y a beaucoup de lois, mais évidemment ce n'est pas la loi de la République, la loi votée au parlement, mais plutôt des usages multiples des lieux. Lorsque j'étais juge d'instance dans le Nord, j'avais détecté dans les courées une sorte d'usage des lieux qui était antinomique avec ce que pouvait être la réglementation officielle, y compris celle des Pacts qui étaient souvent l'organisme social de rénovation, et cela concernait en particulier l'usage des toilettes, de l'eau, des robinets d'arrosage pour les courées et jardins. Il y avait constamment des chocs relativement à ces usages et lorsque les habitants venaient en désespoir de cause voir le juge, je me suis très vite aperçu, que si j'appliquais les règlements officiels et autres, j'accroissais le désordre et presque le conflit dans le voisinage, il fallait donc que je m'adapte et mette un peu de côté la loi officielle pour essayer d'entendre cela. Cet exemple rappelle bien sûr la lutte populaire à l'Alma-gare avec des habitants très fortement mobilisés autour des points d'eau. Je me souviens d'une histoire qui m'avait fait profondément réfléchir à l'époque, et la communauté des juristes aussi, et qui était une histoire de pétards dans les boîtes aux lettres des personnes âgées, et aussi, d'un jeune garçon un peu bizarre et troublé qui avait eu des attouchements sexuels avec un certain nombre de femmes. La communauté des habitants avait discuté de ces problèmes pour savoir de quelle manière la justice, ou encore la police, pouvait intervenir ou pas. Et les habitants sont venus dire très clairement : ne vous occupez pas de l'histoire du jeune avec ses problèmes sexuels, on réglerait cela, on sait faire, par contre les pétards dans les boîtes aux lettres, on sait pas faire et là, on vous demande d'intervenir. Ce qui a provoqué un fort émoi parmi les parties. On se retrouvait d'un seul coup avec une qualification quasi criminelle d'un côté, et de l'autre, avec une contravention de 5^{ème} classe (à l'époque), et des habitants nous disant : c'est sur cette contravention là que vous devez réagir. Ce sont les réflexions qui me venaient à l'esprit en vous entendant. Et lorsque vous parlez des comportements d'évitement, ce serait à creuser. Je ne suis pas certain que le comportement d'évitement, l'accumulation supposée, au bout d'un moment, fait le lien avec le sentiment d'insécurité et je me demande quelle est là, la marge de ce comportement d'évitement.

Jean-Yves Gérard (élu à Rennes en charge de la sécurité publique) : ce qui me gêne dans le schéma dressé, ce sont les absences. L'absence du politique et l'absence du service public. On est confronté, dans de nombreuses villes, au risque que des communautés d'habitants quelque peu constituées cherchent à développer ce type de démarche. Et on y est toujours très réticent parce qu'on pense que ce peut être dangereux. Pourquoi ? Parce que, d'abord, et je vais là dire une banalité, les villes changeant énormément et profondément, le politique a le devoir d'aider les habitants à comprendre ces changements et à se constituer une culture du changement et des réponses qui sont à adopter ainsi qu'une culture de la compréhension des

réponses des services publics. Il y a tout un travail important dans le temps et sur le temps pour aboutir sur ce sujet. Parce qu'on est face à des risques de dérive, de dénonciation anonyme, etc. et aussi face à des risques d'instrumentalisation. Car on peut tout à fait imaginer que la tentation existe de s'appuyer sur ces initiatives pour susciter, développer ou s'appuyer sur des contrôles sociaux périphériques à la législation et un peu insidieux, et ce risque là me semble très important. Ce travail avec l'habitant nécessite la présence du politique, parce que les actes des collectivités habitantes que vous décrivez là, ce sont des actes fondamentaux qui doivent prendre place dans les politiques conduites par les élus et qui doivent prendre place dans les actes politiques des élus. Et dans ces conditions là, il faut qu'une place leur soit possible et accordée et que ces habitants là puissent partager le contenu – même difficile, intime, conflictuel – des politiques qui sont effectivement conduites. Je suis très frappé du fait que les comportements de violence se développent rapidement, en particulier de violence inter-individuelle, et l'approche de ces phénomènes là nécessite des savoir faire, des formations et une organisation spécifique. Et il existe un danger à laisser ces initiatives habitantes naviguer dans des espaces qui peuvent rencontrer tout type de problème. Et dernier point, je pense que la présence du politique est importante dans le respect de l'initiative d'habitants parce qu'on a affaire à des problèmes de déontologie liés au respect des personnes, au respect des règles de droit, et même si il y a un aspect intéressant dans la coproduction, il faut que cela se fasse par rapport à des cadres susceptibles d'éviter que, sur certaines procédures pénales, on n'ait des problèmes ultérieurs.

Jacques Donzelot passe la parole à Catherine Gorgeon.

Catherine Gorgeon : souhaite tout d'abord réagir à l'intervention d'Anni Borzeix.

Ce qui me frappe, c'est qu'on a observé des choses similaires dans d'autres endroits que les cités d'habitat social puisque nos terrains d'enquête – je veux parler de la Poste, de la SNCF et des Galeries Lafayette – étaient des espaces commerciaux ouverts au public, et effectivement, on peut dresser un constat commun puisque l'une des deux recherches que nous avons financées mettait fortement en avant les compétences des clients et des utilisateurs de ces espaces pour produire effectivement de la civilité et éviter qu'un incident ou qu'un acte d'incivilité s'amplifie et se propage. Et ce qui me semble tout à fait important à mettre en lumière, c'est la capacité de chacun d'entre nous, par la dérision ou autre chose, à éviter des débordements.

Je vais vous parler plus particulièrement des « gardiens de la paix ». On m'a demandé de présenter les résultats d'une recherche et le type de ma communication s'appelle : « Devenir policier ». Vous allez comprendre pourquoi. Les résultats que je vais vous présenter sont issus d'une recherche longitudinale initiée avec Dominique Monjardet en 1992 et qui s'est répétée à plusieurs reprises jusqu'en 2004. Elle a consisté à interroger, à plusieurs reprises, durant cet intervalle de 12 ans, une promotion de gardiens de la paix. L'objectif était d'identifier et d'analyser les modalités, les étapes et les contenus, de ce qu'on a appelé 'la socialisation professionnelle des gardiens de la paix', soit l'étude du processus par lequel une population initiale fortement hétérogène – même si tous ont opté pour ce choix professionnel - en vient progressivement à adopter, endosser, une identité professionnelle de policier et à se définir et se reconnaître comme tel.

Il s'agit d'une même promotion, des mêmes individus interrogés à cinq reprises. Les trois premières enquêtes ont eu lieu pendant leur scolarité et les suivantes au fur et à mesure qu'ils avançaient dans la profession. L'idée de départ était de voir, en temps réel, quelle pouvait être l'influence du temps sur l'acquisition de cette identité professionnelle et examiner comment les différents temps de la socialisation professionnelle – du concours, à la formation, au choc

du terrain, à la titularisation, et à l'avancement dans la profession – vont agir et modeler ou non, le pluralisme des opinions et des attitudes à l'égard du métier. Et comment ces policiers vont se positionner par rapport à un certain nombre de lignes qui paraissent structurantes mais qui avaient été considérées comme favorisant la répartition des policiers entre deux axes importants - tels que déterminés par une enquête antérieure - le rapport à la loi et le rapport aux autres.

Quelques résultats rapides en reprenant l'ordre chronologique de l'enquête.

. Au moment où ils entrent à l'école (1000 gardiens de la paix ont été interrogés à cette époque), on a une photographie qui montre une très grande variété des motivations, des connaissances et des attentes des élèves gardiens de la paix. Et le niveau d'information sur le métier est très inégal. En 92, on a deux groupes qui s'opposent. Le premier est composé d'une forte proportion de policiers auxiliaires (de jeunes ayant fait leur service national dans la police et qui disposent d'une information détaillée sur le métier) et un second groupe qui ne dispose que d'informations très lacunaires, voire inexactes et qui témoignent des attentes les plus diverses. Et cette notion d'expérience policière peut être acquise, soit par le service national, soit par la filiation (proximité des élèves avec du personnel policier, parents, oncles, etc.). On note ensuite un investissement très inégal dans le métier et pour le vérifier, on avait construit un indicateur de vocation qui différenciait de façon assez nette les attentes et les motivations variées, aussi bien relativement à la future activité qu'à l'égard de la loi en général, qu'en ce qui concerne la formation qu'ils s'apprêtaient à suivre. Et ce qui paraît important, ce sont les dissemblances observées parmi les élèves. Sinon, on relève quatre traits saillants : une très grande proximité avec le monde policier, un optimisme très fort et très affirmée à l'égard des possibilités de carrière et de mobilité que va leur ouvrir l'administration, une importance accordée à la dimension relationnelle du métier et enfin la prédominance, chez les recrues, de l'image d'une police aux responsabilités et aux tâches étendues et pas seulement limitées à la lutte contre la délinquance.

. A la fin de la scolarité, on observe ce qu'on pourrait appeler un formatage scolaire et la première épreuve de réalité. On a trois évolutions générales majeures : un réaménagement des attentes marquées par un plus grand réalisme qui s'accompagne d'un désenchantement certain mais celui-ci porte moins sur le métier que sur l'institution policière elle-même. Et enfin, une moindre ouverture concernant la dimension relationnelle du métier et la relation entre police et public. Qu'est-ce qui, au bout d'un an de formation, réunit et différencie les recrues ? On a une année de formation qui va resserrer les diversités initiales observées, l'information de base ayant homogénéisé les attentes, et l'on voit que se mettent en place les éléments constitutifs d'un petit noyau de stéréotypes, comme la défiance à l'égard des médias, le sentiment d'une perception négative par la population, le postulat d'une contradiction entre respect de la règle et recherche de l'efficacité et là, on voit bien qu'une culture professionnelle se développe, mais avec pour trait principal sa faible extension, les stéréotypes étant peu nombreux. On n'a donc pas une culture professionnelle qui engloberait l'ensemble des dimensions en question dans la définition de la police, des missions, des métiers qui y correspondent, des rapports qu'elle entretient avec la population, etc. A l'inverse, on continue en revanche à observer une très grande diversité des attitudes et points de vue sur le rôle de la police, sur ses missions prioritaires, ses tâches essentielles, les rapports qu'elle doit entretenir avec le public, les coopérations qu'elle doit développer. Et cette diversité se structure autour de deux dimensions essentielles : le rapport à la loi d'une part, c'est-à-dire le degré de légalisme et de compréhension de la langue juridique dans la vie sociale, et le rapport aux autres, c'est-à-dire au public, aux non policiers. Et quand on croise les positions de ces recrues sur ces deux dimensions, on obtient une typologie dont le clivage est avant tout idéologique. Dans le premier rapport paru, les typologies avaient des noms tout à fait parlant, puisque on

appelait nos quatre groupes : les girondins, les jacobins, les bonapartistes, et les libéraux. On a donc une partition très idéologique autour de ces deux axes.

. Après un an passé sur le terrain, au moment de la titularisation, on a trois nouveaux traits : le désenchantement s'accroît très nettement et l'on voit l'importance croissante d'une autre dimension qui n'existait pas, qui est l'intensité des témoignages d'adhésion/de rejet, de satisfaction/d'insatisfaction à l'égard des réalités du métier et de son organisation. Troisième trait, on a une polarisation forte entre deux conceptions très opposées de la police, portée par deux sous-groupes que l'on avait baptisé « les légalistes ouverts » et les « illégalistes fermés ». Les premiers ayant une représentation plutôt positive du métier et de l'organisation de la profession, la réalité rencontrée sur le terrain leur a plutôt convenu, tandis qu'à l'inverse, les seconds ont été déçus et nourrissent une critique assez radicale, et du métier, et de l'institution, leurs attentes n'ayant pas été satisfaites. Et, entre les deux, on a un groupe intermédiaire qui s'accommode.

On vérifie bien là que la socialisation professionnelle est une expérience singulière que chacun interprète en fonction de ses attentes et de ses projets propres.

.Après cinq ans d'activité, on obtient des résultats qui tranchent profondément d'avec les précédents, le sentiment de satisfaction/insatisfaction devient tout à fait dominant dans l'organisation des attitudes et des opinions, et cette dimension se substitue très nettement au clivage lié aux positions plus idéologiques du rapport à la loi et de l'ouverture à l'autre. On obtient une partition beaucoup plus complexe, organisée cette fois-ci selon le cadre de référence où chacun situe sa situation professionnelle. On a des gardiens de la paix qui ont une définition que l'on pourrait appeler 'professionnelle' de leur rôle au sens où leur rôle est compris en rapport avec les missions assignées à l'institution dans son ensemble. Ceux-ci peuvent être définis comme des policiers. D'autres ne vont pas se prononcer sur les missions et le rôle de la police et vont se situer en référence au métier de 'gardien de la paix', métier conçu comme une spécification particulière au sein de la police et qui est indépendante d'une mission plus globale du rôle de la police. Et enfin, les troisièmes vont se définir comme titulaire d'un emploi stable dans la 'fonction publique'. De ce positionnement, vont découler des attentes différenciées. Et c'est cette partition qui est devenue centrale dans la distribution interne de cette promotion.

La première différenciation qui était celle du rapport à la loi et à l'autre va rester néanmoins opérante mais pour un seul des trois groupes, celui qui se positionne comme policier et qui se positionne par rapport aux rôles et missions de l'institution à laquelle il appartient. Et l'on a une double différenciation, d'une part entre ces ensembles, (qui se différencient, soit par rapport à l'emploi, soit par rapport au métier, soit par rapport à la profession), et pour la troisième catégorie, on a une nouvelle partition entre le rapport à la loi et dans le rapport à l'autre. Est-ce que j'ai une conception de la police comme ouverte et comme devant agir en partenariat ? Ou plutôt une conception de la police comme étant fermée ?

. Dernière interrogation, au bout de dix ans, qu'est-ce qui se passe ? On pourrait répondre qu'il ne se passe plus grand-chose. On a, entre 98 et 2002, une très forte stabilisation des attitudes et des opinions et on a toujours cette population qui se différencie en fonction de la signification de la définition donnée par chacun de son identité professionnelle. Pour les uns, être policier, cela veut dire être porteur d'une mission (définie au croisement du rapport à la loi et du rapport aux autres), pour les autres, c'est le port d'un uniforme qui identifie un métier spécifique dans lequel ils s'investissent et se reconnaissent, et pour les troisièmes, être policier, c'est occuper un emploi dans la fonction publique et cet emploi se révèle, à l'usage et pour ce groupe, accompagné de très lourdes contraintes. On a par ailleurs une dimension de

satisfaction/insatisfaction quant aux moyens, à l'organisation et à la profession, qui va transcender cette partition. Ce qui veut dire que l'importance donnée à cette satisfaction/insatisfaction va être pondérée par les attentes dont l'individu est porteur. Pour donner un exemple, l'insatisfaction à l'égard des moyens est quasi unanime mais quand on creuse, on voit qu'elle n'a pas le même sens selon qu'on investit dans une mission policière, qu'on exerce un métier de gardien de la paix ou qu'on occupe un emploi de fonctionnaire. Pour les uns, ce peut être une carence, pour les autres, un handicap, et pour les troisièmes, un inconfort. Plus rien ne bouge. C'est pourquoi on avait intitulé ce rapport « la cristallisation du pluralisme policier ». On voit que les différences initiales ne sont pas laminées, les positions se sont mêmes plutôt affermies, la question ultime étant : s'agit-il du dernier temps de la socialisation professionnelle et est-ce que cela ne va plus bouger, ou est-ce que d'autres remaniements sont à venir. Ce qui serait plutôt mon hypothèse. On voit bien que cette population de gardiens de la paix n'a pas été formatée comme on aurait pu s'y attendre au fur et à mesure qu'ils avançaient dans le métier, et cela indépendamment du fort processus de socialisation. La police n'est pas une et indivisible.

* *

Adjoint au maire de Clermont Ferrand et chargé de la police. En ce qui concerne le travail de la police, il y a ceux qui opèrent le jour et ceux qui travaillent la nuit. Et l'on dit toujours que, pour discuter dans un commissariat, il faut mieux y aller le jour que la nuit, la nuit étant plutôt réservée à la répression qu'à la discussion. Est-ce que votre enquête tient compte de cette partition là ? L'on peut penser que l'abandon de la police de proximité a changé beaucoup de choses dans le comportement des policiers, dans le rôle même de la police et relativement au nombre d'agents nécessaires. Suivant les types de politiques proposées, la police ne se comporte pas de la même façon.

Catherine Gorgeon : On en a tenu compte du fait que lorsqu'on les interrogeait, on connaissait leur affectation, on savait où ils travaillaient, et on donc pu opérer des croisements. On voit bien que les gens qui travaillent à la BAC n'ont pas la même conception du service de police que ceux qui travaillent dans un service de proximité. Au tout début de la scolarité, ils veulent « faire de la chasse », des missions, et après ils déchantent, parce que des BAC, il n'y en a pas beaucoup. Et alors qu'à l'entrée à l'école, ils ont une conception très ouverte de la police qui doit travailler avec la justice, au fur et à mesure qu'ils avancent dans la profession, le degré d'ouverture diminue considérablement, et au quotidien ils ne travaillent pas aussi souvent avec d'autres personnes que leurs collègues. Sur la police de proximité, on ne dispose guère d'élément du fait que la dernière enquête date de 2002, soit juste avant sa mise en place.

Florent Montillot (élu d'Orléans en charge de la sécurité) : Vous avez procédé par une approche qualitative entre ceux qui sont habités par la mission, ceux qui exercent le métier, ceux qui ont le statut de fonctionnaire, ou estiment l'avoir plus que les autres, mais au plan quantitatif, cette tripartition est-elle homogène, ou non ?

Catherine Gorgeon : De mémoire, les trois groupes n'épuisent pas l'ensemble de la promotion, ils en représentent environ 60% Il y a ensuite des « inclassables » ou ceux dont les attentes ne sont pas assez marquées pour qu'on puisse les rattacher à cette typologie précise. Sinon, les groupes sont approximativement de même équivalence.

Michel Marcus : Quelques remarques rapides.

On voit que c'est quand même le rapport à la loi qui devient prédominant, ce qui pose le problème des marges de négociation par rapport à la loi, en particulier dans les quartiers. L'ouverture sur le social rejoint aussi cette coupure progressive que vous notez dans l'enquête. Quand on se met au niveau de l'Europe où l'on a, soit le système de l'opportunité des poursuites - qui n'est pas l'apanage exclusif des procureurs, qui est aussi de l'ordre du commissaire, du chef de service et aussi, à mon sens, du policier de base - quand on négocie après avoir franchi un feu orange avec un policier, on a bien là une marge d'appréciation par rapport à la loi. C'est un exemple tout bête, mais l'on sent bien que la civilité passe aussi là-dedans, la latitude du fonctionnaire de police à ce moment là est quelque chose d'extraordinairement important, et il se joue là aussi, à cette occasion, un rapport de civilité. Le grand challenge dans les écoles de police et les lieux de formation, c'est comment enseigner un rapport intelligent à la loi, avoir l'armature juridique nécessaire pour l'intervention mais, en même temps, développer des appréciations de négociation.

La seconde remarque porte sur cette trilogie entre les missions, métiers, emplois. On voit bien que la notion de mission a certainement déserté le policier de quartier, de proximité ou autre, de « petite police », et ce n'est pas péjoratif dans ma bouche, mais que la mission s'est réfugiée, au fond, dans la partie la plus noble de la police qui est dans la traque du criminel ou du délinquant. On voit bien qu'il y a une dualité qui structure aussi l'appareil policier. Dernière remarque, l'enquête a démarré en 92, soit l'époque des premiers plans de modernisation de la police nationale, ce qui a du avoir une influence assez forte sur les jeunes qui se présentaient à l'école de police avec une attente d'un métier plus moderne, d'une ouverture plus grande.

Catherine Gorgeon : Ce qui a beaucoup évolué, en fait, c'est la formation. A cette époque, les recrues passaient un an à l'école et, au bout de 8 mois, démarraient un stage dans les services actifs. Or, on a aujourd'hui une formation en alternance qui laisse plus de place au terrain. On n'observerait certainement pas aujourd'hui le même processus de socialisation. C'est plutôt cela qui me semble avoir changé. Certains gardiens disaient qu'ils étaient entrés par hasard, sans vocation particulière. (L'enquête avait aussi été menée auprès des gardiens de prison et des formations de gendarmes). Le rapport à la loi, on l'entendait comme la manière dont les gardiens de la paix se positionnaient quant au degré de légalisme et de compréhension de la norme juridique dans la vie sociale, et on avait établi toute une série de questions de type : que pensez-vous d'une personne qui ne met pas sa ceinture de sécurité ? On avait différents types de réponse, du type : elle doit le faire parce que c'est la loi, il faut le faire parce que les accidents coûtent chers à la société, etc. On observait aussi qu'il y avait un certain nombre de messages de formation qui, par rapport aux gardiens de la paix, ne passaient pas, notamment sur l'usage de l'arme ou l'usage de la force. Quand on parlait « d'illégaliste fermé », cela voulait dire, qu'un an après le début de la formation, il y avait toujours des gardiens de la paix (peu nombreux cependant) qui n'avaient toujours pas intégré l'usage de la force ou l'usage de l'arme.

* *

Thierry Oblat. « Police et sécurité ».

Sur le rôle de la police nationale dans la production de la sécurité et en partant de l'enquête menée avec Jean Marie Renouard et Judith Kure sur l'offre publique de sécurité dans l'agglomération bordelaise, on peut distinguer deux grands types de raison qui expliquent pourquoi le rôle de la police nationale dans la production de la sécurité n'est pas aussi

essentiel que l'on serait spontanément enclin à le penser. Ce qui est aussi une manière de valoriser la co-production. Le premier type de raison touche à l'organisation du travail policier et de l'action policière, une organisation du travail qui, comme nous allons le voir, laisse au fond peu de marge de manœuvre pour un travail qui serait orienté vers la recherche de la tranquillité publique. Et le second type de raison touche à la nature problématique de la prestation policière et du service policier qui peut être tout aussi insécurisant que sécurisant.

En ce qui concerne l'organisation du travail policier, il faut noter le caractère très précontraint et bloqué de l'organisation de l'offre policière, ce qui rend en partie dérisoire la question de la possibilité de prendre en compte concrètement, dans le travail policier, les problèmes de tranquillité publique, et ce qui rend parfois un peu utopique l'intégration dans le travail quotidien du policier ce qui serait un travail de co-production concrète avec d'autres acteurs. Pourquoi ? D'abord, parce qu'il y a tout le travail incompressible, tout ce qui renvoie aux servitudes judiciaires comme la surveillance des détenus à l'hôpital, les missions de maintien de l'ordre à l'occasion de grandes manifestations comme un match de football, et toutes ces petites choses comme le recueil des plaintes, l'établissement des procurations de vote, etc. Ensuite, vous avez les événements graves, imprévus, qui obligent la police à réagir, les accidents, la disparition d'enfants, et là la police va réagir de la même façon que l'enfant soit issu d'un quartier favorisé ou défavorisé. Bref, ces figures que le DPU appelait les « figures imposées » qui peuvent être aussi bien programmées qu'imprévues et qui font que la hiérarchie policière, au final, ne dispose pas d'une grande marge de manœuvre dans l'utilisation de ses effectifs. Que ce soit pour faire des figures librement programmées, comme par exemple l'organisation de contrôles routiers, ou que cela soit pour arbitrer dans une répartition du travail entre du travail judiciaire et du travail relationnel de proximité, lequel, on le sait, a souvent pour enjeu cette recherche de tranquillité publique et de co-production de la sécurité. Sur l'agglomération bordelaise, on peut donc dire qu'il existe un maillage policier très fin du territoire - puisqu'à l'époque de l'enquête, il y a deux, trois ans, on pouvait dénombrer une trentaine de points de rencontre « Poste, Commissariat de police » avec la population - sans pouvoir dire que ce maillage conduisait véritablement à une territorialisation de l'action policière, laquelle semble une condition nécessaire pour co-produire de la sécurité. Le second type de raison a trait au caractère incertain du service policier en matière de sécurité. Pour deux raisons : la police n'est pas un service public ni, tout simplement, un service comme un autre. Elle est primordiale dans le secours et la protection des personnes et des biens et dans les situations les plus critiques, et les gens attendent leur soulagement de son action. Toutefois, si la police doit intervenir sans interruption ou sous la forme d'une vigilance maintenue, à titre individuel, il faut bien dire que son utilité ne se fait que très occasionnellement sentir et cela est quand même la conséquence de la dépendance de l'action policière à l'évènement. On attend l'incident pour intervenir en force et en masse. Ou alors on prétend qu'on considère légitime de répondre à toutes les demandes – c'est ainsi que les policiers que nous avons rencontrés définissaient le service public – or, on sait bien que c'est impossible, ce qui permet de choisir les problèmes auxquels on va répondre, et on va le faire aussi (comme nous l'avons observé) en fonction de ce qui est utile pour les statistiques. Donc, on n'occupe pas en amont le terrain pour établir, par exemple, une forme d'autorité dissuasive et compréhensive des situations à l'image de ce qu'avait peut-être pu être l'autorité de l'ancien sergent de ville, et le résultat, à l'échelle de leur expérience personnelle, est que les individus continuent pour l'essentiel à ignorer véritablement ce que fait la police. De plus, la police ne fait pas que servir les gens, elle peut également les sanctionner. Or, quelque soit ses intentions générales ou son degré de moralité, personne n'est à l'abri de commettre une infraction routière, ce qui fait que vis-à-vis de la population, le service rendu est toujours incertain. De plus, ce travail est ambigu comme nous l'avons observé sur un quartier de

centre-ville immigré (Saint-Michel). On voit qu'un même travail de surveillance peut constituer, pour les uns, une forme de protection rassurante et, pour les autres, un contrôle pesant. Dans ce quartier Saint-Michel on voit, qu'à la différence des habitants assez établis comme les commerçants qui sont les plus présents dans les CCPD ou réunions de quartier, les habitants d'origine étrangère se disent, pour leur part, plus inquiets que soulagés à l'idée d'un renforcement des contrôles policiers, ce que d'ailleurs les policiers n'ignorent pas.

Deuxièmement, en dépit du réflexe qui porte à réclamer plus de présence policière pour répondre au sentiment d'insécurité, on voit dans l'enquête que élus, habitants et professionnels, savent que la sécurité dépend de bien d'autres facteurs que de la seule action de la police ; et là on peut rejoindre ce que disait Anni Borzeix sur les ingrédients constitutifs de l'ordre social. Au premier abord, la diversité des problèmes rencontrés se traduit toujours chez les habitants des différents quartiers où l'on a enquêté, par une même demande de présence accrue de la police – dans les quartiers sociaux et périphériques, pour endiguer le débordement des jeunes, dans le centre ville, pour contenir les préjudices occasionnés par la présence de SDF et asociaux, dans les quartiers pavillonnaires, pour faire respecter le code de la route. Mais les habitants sont assez conscients, par exemple, que les contrôles routiers mobilisent des moyens humains et que leur extension inconsidérée n'est guère souhaitable, conscience à laquelle s'ajoute la prudence de ne pas vouloir s'y exposer soi-même et les habitants se tournent donc plus vers la municipalité pour réclamer des aménagements routiers (gendarmes couchés, coussin berlinois etc.) ce qui est de la compétence de la CUB. Nous avons (re)vérifié le fait – c'est un classique des sciences sociales – que le sentiment d'insécurité relève d'abord de l'exercice d'un minimum de contrôle social assuré par les habitants eux-mêmes, ce qui nécessite un niveau minimum d'interconnaissance entre voisins et d'une capacité d'imposer un certain usage des espaces communs et publics. On a vérifié, dans les deux quartiers de l'enquête, que l'homogénéité sociale (je ne dis pas ethnique ou autre chose) de la population favorise les bonnes relations de voisinage et aussi le sentiment de sécurité. Et dans un quartier d'habitat social comme les Aubiers, ceux qui disent que le quartier est le plus sûr, ce sont souvent ceux qui connaissent les jeunes qui peuvent faire effectivement problème et parfois peur en se réunissant au pied des immeubles.

Pour conclure, je dirais que, l'incidence du contexte résidentiel dans la constitution du sentiment d'insécurité, l'existence ou non d'un autocontrôle social par les habitants - et il faut aussi prendre en compte la fameuse distinction de F. Furstenberg qui, relativement au sentiment d'insécurité, sépare ce qui relève de la peur personnelle d'être victime d'un crime et ce qui relève de préoccupations sécuritaires d'ordre plus général – bref, tous ces facteurs rendent inévitablement confuse la demande de sécurité adressée par les habitants auprès des pouvoirs publics. Mais dès lors que l'on examine la question de la tranquillité publique avec sérénité (ce que l'on a fait à travers des entretiens qualitatifs) on voit bien que les habitants rejoignent souvent l'une des principales conclusions des recherches évaluatives sur la police, qui est que l'augmentation des effectifs policiers ne garantit, ni plus de sécurité, ni moins de criminalité, et que la présence policière, au fond, conforte autant les habitants sur la dangerosité d'un quartier qu'elle ne les rassure. Et c'est même souvent là où la police est la plus présente, comme sur le quartier d'habitat social des Aubiers et dans le centre-ville, (Saint-Michel) que les habitants sont le moins satisfaits de son action, parce que ce n'est pas vraiment l'action de la police que l'on évalue lorsque l'on discute de la sécurité ou de l'insécurité d'un quartier.

En forme d'épilogue, je voudrais revenir sur deux grilles d'analyse. Celle de Furstenberg et celle de Monjardet lorsqu'il distingue les trois missions de la police : l'ordre public, la répression judiciaire et la recherche de la tranquillité publique. Furstenberg établit une

distinction entre la préoccupation sécuritaire fondée sur l'interprétation du crime au sens large, américain du terme, comme étant le symbole ou symptôme d'un désordre social, de l'immoralité, de l'effondrement de l'autorité, d'une préoccupation sécuritaire qui peut être parfois dissociée d'une peur personnelle, et qui réclame de l'affichage et de la communication. Tandis que Montjardet, dans un article sur l'évaluation de l'action policière du ministère de l'Intérieur de Nicolas Sarkozy, à partir d'une enquête menée, établit que la population n'attend pas du pouvoir politique une impossible éradication de la délinquance, mais qu'elle exige que le pouvoir politique s'en préoccupe et donc, je le cite, « témoigne ostensiblement de l'intérêt et de l'attention qu'il consacre à ce domaine ». Quant à la question de la peur du crime, lorsqu'on a de bonnes raisons d'avoir peur là où l'on habite, et même lorsqu'on ne se montre pas particulièrement préoccupé par le crime, on voit que concrètement les gens misent, quand même, sur d'autres ressources que sur la police, surtout depuis que la police d'Etat a remplacé la police urbaine. Et l'on opte davantage pour des solutions qui relèvent plutôt de la prévention situationnelle, pas forcément en termes d'action sur le bâti, mais sur le fait de connaître le territoire, de le décoder, de savoir l'utiliser, de savoir qu'il y a des lieux qu'il faut éviter, (passerelles, angles morts, pieds d'immeuble) à telle ou telle heure, et d'autres endroits qui sont plus sûrs. Sur le quartier des Aubiers, un des endroits le plus sûr est le parking qui se trouve juste devant le petit poste de police, et les gens disent : « ça, c'est un lieu sûr » et de ce point de vue, on peut penser que la présence du poste de police est efficace. Par rapport à la trilogie de Monjardet que l'on a présentée à différents policiers (dont certains la connaissaient et l'avaient trouvée très intéressante d'un point de vue analytique), ils nous répondaient que, dans l'action du policier, il n'y a pas une partie forcément distincte de l'autre et que certaines actions de répression judiciaire peuvent avoir pour effet – parce qu'on va arrêter des gens qui sèment la terreur dans le quartier – de produire de la tranquillité. D'un autre côté, il me semble que, dans cette trilogie, là où cela ne fonctionne peut-être pas très bien, c'est lorsque l'on fait faire à la police ce qui ne relève peut-être pas de sa mission d'origine. Quand la BAC donne l'impression de surveiller un territoire, on croit qu'elle peut participer à la surveillance du territoire, mais cela peut aussi produire des effets négatifs. Aux Aubiers, le commissaire avait dit : « ne faites pas intervenir la BAC sur le territoire ». De même, l'utilisation des CRS, excellente lors des matchs de football pour le maintien de l'ordre, n'est pas forcément idéale pour tenter de donner l'illusion d'une police de proximité.

Dernière chose, en ce qui concerne l'enquête sur le quartier des Aubiers, quartier, en fait, relativement tranquille, je ferai référence à quelques entretiens menés auprès de la police de proximité. On a posé la question quelque peu rituelle de l'heure de fermeture du poste : « Est-ce que vous pensez pas qu'il serait pertinent d'élargir les horaires d'ouverture du poste de police, notamment en début de soirée, moment qui est souvent jugé comme dangereux ? » Et un charmant îlotier nous a répondu : « bah non ». « Pourquoi ? ». « Bien, parce que là, ça devient vraiment dangereux... ». Et lors d'une récente enquête mandatée par le Conseil Général qui porte sur les Aubiers parce que, durant les émeutes de 2005, c'est un quartier qui n'a pas vraiment bougé, il en ressort que, indépendamment des questions socio-économiques, ce qui peut expliquer qu'un quartier ait été plus sensible qu'un autre au contexte ambiant, c'est l'antécédent des relations entre la police et la population. Et en lisant les comptes rendus d'enquête, on voit apparaître cette réflexion : « Et bien, ici, les policiers, ils sont sympas ».

* * *

Jacques Donzelot : Ce qu'on vient d'entendre dans l'ensemble, entre, d'une part, le propos d'Anni Borzeix qui nous a décrit ces compétences civiques des habitants, bien réelles, mais tantôt lacunaires tantôt pléthoriques et parfois un peu inquiétantes pour l'oreille des élus, et puis, le propos de Catherine Gorgeon et d'une autre manière celui de Thierry Oblet, on a

l'impression d'une police qui manque de compétence sociale pour accomplir sa mission, soit par l'effet d'un repli corporatiste sur un statut de fonctionnaire béat, soit parce que c'est très compliqué. Et, est-ce que tout cela ne pose pas la question de « l'incompétence des élus ». Dans le sens, bien sûr, que l'art d'exercer leur compétence dans le domaine de la sécurité n'est pas trouvé. Et que, si il y a un effet d'interpellation adressée aux élus à partir de ces trois exposés, c'est bien celui-ci : comment faites vous pour ne pas réussir à obtenir qu'il y ait une positive interpellation réciproque des policiers et des habitants ?

Un élu (Bertrand Banetin) : Nous savons, nous, modestes élus, ce que savent tous les fonctionnaires et ce qu'ils ne se privent pas de dire, qui est l'incompétence complète des élus. La seule chose, c'est qu'ils sont légitimes, mais c'est un autre débat. Vous êtes tous des chercheurs extrêmement compétents, nous, nous connaissons les limites de notre compétence, mais nous sommes légitimes.

Un représentant de la DGUHC : Je ne parle pas au nom des élus mais je pense que l'observation est à faire : il ne faut pas perdre de vue que les élus ne sont pas les patrons des forces de police. Co-producteurs oui, mais ceux qui sont présents sont bien placés pour savoir dans quelle discussion de marchand de tapis ils s'engagent avec le commissaire de police pour négocier notamment un certain nombre d'effectifs. Je parle évidemment de la police nationale ou de la gendarmerie. Mais les élus ne sont pas compétents juridiquement au niveau de la police nationale, ils ne disposent pas, à ce niveau, de moyens d'action hiérarchiques. Leur seule compétence est la police municipale.

Jacques Donzelot : On dit aussi que le maire est responsable de la sécurité et que la police n'est qu'un outil pour la sécurité...

Un représentant de la DGUHC : C'est effectivement toute l'ambiguïté. Cela rejoint une observation que je voulais faire par rapport à l'intervention de Thierry Oblet sur la question des effectifs. Je pense qu'il n'y a pas effectivement une corrélation directe entre l'augmentation des effectifs et l'augmentation de l'efficacité de la police. J'émettrais cependant la réserve suivante : encore faut-il que les forces de police réparties dans les différents commissariats ne soient pas notoirement en sous-effectifs. Parce que si l'augmentation des effectifs ne produit pas directement en effet des actions sur l'ordre public, sur la tranquillité, ou en matière de police judiciaire, on sait très bien que, dans certaines grandes villes, les forces de police nationale sont en sous effectif permanent. Et cela joue quand même. Un dernier point à l'attention de Madame Gorgeon, pour l'observation de ces carrières sur 10 ans, est-ce que l'étude a intégré la notion de promotion hiérarchique ou non ? Un gardien de la paix peut être encore gardien de la paix 10ans après ou bien avoir monté dans la hiérarchie.

François Perdrizet (du Conseil général des Ponts). Une remarque parce que je m'occupe un peu de la police car je fais un tour des métiers de service public dans les quartiers difficiles. Un des points qui m'a semblé décalé dans notre interrogation, c'est qu'un maire, son interlocuteur normal, c'est le commissaire de police. Et il y a des interactions très fortes entre le commissaire de police et le maire. Pour savoir s'ils sont incompétents ou pas, au sens de M. Donzelot, je crois qu'il faudrait étudier de plus près cette articulation entre élu et commissaire de police. Il y a des quartiers où cela marche relativement bien, et puis, il peut y avoir des « clash » notamment sur les priorités, etc. Ce n'est pas tout rose, mais il y a là un nœud très fort parfois institué dans les Commissions Locales de Sécurité. Et aujourd'hui, pour analyser ce rapport, il nous manque un ciblage là-dessus.

Un élu du Havre : Avec une toute petite nuance, cela dépend des hommes. En quelques années, j'ai vu passer 3 à 4 commissaires de police et "ça fonctionne ou ça ne fonctionne pas". Et, second point, cela dépend de l'importance des villes. Le Havre n'est pas une grande ville, c'est la onzième ville de France et nous travaillons en permanence, pas seulement avec le divisionnaire, mais avec le sous-préfet parce que nous sommes la plus grande sous-préfecture de France, et aussi avec le procureur. Ce travail est toujours fait ensemble. Avec le commissaire, en rappelant qu'il est à la fois sous l'autorité administrative du sous-préfet et sous l'autorité judiciaire du procureur, c'est cette articulation qui est importante, et pour l'instant, elle fonctionne bien. Quand cela fonctionne bien dans la durée, (nous sommes aussi au 4^{ème} sous-préfet et procureur en 12 ans) c'est un atout. Car, lorsqu'on a mis en place un système de confiance qui fonctionne bien, le nouvel arrivant, après quelques semaines et un certain nombre de réunions, se fond dans le moule. Mais il y a quand même le jeu des personnes.

Claire Thieffry de l'USH : par rapport au positionnement des bailleurs, je voudrais évoquer trois points qui sont peut-être des pistes de réflexion ou du moins d'accompagnement du débat de ce soir. En ce qui concerne la prévention situationnelle dont on a parlé, il y a une réflexion à avoir sur l'adaptation de la réponse en rapport avec le niveau d'insécurité qui existe dans un quartier. Je vais prendre pour exemple ce qui se passe aujourd'hui avec la résidentialisation. A un moment, on en était à parler de la privatisation des entrées, maintenant nous en sommes à la privatisation de l'espace extérieur de proximité et je vois, au fur et à mesure de l'avancement des dossiers de renouvellement urbain, une montée de la grille qui ferme cet espace de proximité. Nous en étions aux arbustes et espaces restreints pour permettre aux enfants de jouer tranquillement, et aujourd'hui, la hauteur de la grille me fait dire, mais qui protège t-on ? Nous protégeons la ville des habitants de ces quartiers ou bien nous protégeons les habitants de ces bâtiments du reste de la ville ? Je crois que la question mérite d'être posée. Le deuxième point porte sur la police de proximité. Dans certaines communes et agglomérations, les collectivités locales, la police de proximité et les bailleurs sociaux, ont pu montrer que, lorsque ce partenariat fonctionnait bien, on pouvait en 24 heures réunir autour d'une même table les personnes qui permettaient de trouver la réponse immédiate et casser ainsi un sentiment d'insécurité naissant. Et quel dommage aujourd'hui que la réponse de la police de proximité se soit transformée en BAC. Qu'en est-il de ce lien de confiance ? Comment le recréer ? Car c'est lui qui fait que les gens vous parlent et qu'on évite la loi du silence par peur des représailles. Un dernier point, nous en sommes aujourd'hui à essayer de traiter la sécurité par la privatisation des entrées, dans le même temps nous sommes confrontés à la loi de la libre concurrence sur la distribution du courrier et autres colis. On nous demande, par décret, de rouvrir nos entrées pour permettre la libre accessibilité du courrier. Alors comment faisons-nous ?

Sophie Body-Gendrot : J'ai le sentiment d'un débat très franco-français et cela me fatigue un peu de rester à l'intérieur de ce schéma. Pour le rapport maire-police, il y a quantité d'autres pays où il existe une homogénéité entre la durée de mandat du maire et la durée de mandat du chef de police. Comment un maire qui est là pour 6 ans va t-il pouvoir travailler avec un préfet qui va valser au bout de 2 ans, un chef de police qui va partir au bout de 3, et des effectifs qui, à peine arrivés dans le 93, vont demander leur transfert ? Cela n'a pas de sens. Le directeur de la police nationale dit : je vide un tonneau avec une petite cuillère, à peine j'ai formé mes recrues qu'ils demandent à s'en aller. On en est là avec le rôle d'un Etat central tout puissant. Est-ce vraiment le meilleur des systèmes possibles ? Ce qui manque dans les présentations par ailleurs excellentes, c'est l'interaction entre l'*agency* et l'espace. Parce que,

si l'on discute en vase clos sur une cité formée d'immeubles et d'un espace central, on est d'accord, mais que se passe-t-il lorsque ces habitants qui ont des identités figées se déplacent, vont dans un centre commercial, dans un centre sportif, etc ? J'aurais aimé que l'on accorde plus d'importance à l'espace et au contexte qui transforment ces habitants. J'ai une doctorante qui vient de terminer un travail comparatif sur la prévention situationnelle dans un quartier de Brooklyn et dans une cité du 10^{ème} arrondissement, et elle montre le très fort taux d'hétérogénéité des attitudes des habitants par rapport aux grilles, digicodes, entrées de parking. C'est peut-être un problème français, mais on arrive difficilement à mettre les gens d'accord sur ce que doit faire un bailleur car, en fait, les gens râlent tout le temps.

Michel Marcus : On est parti d'une hypothèse qui m'a un peu surpris, celle de la "co-production" de la sécurité, car encore faudrait-il prouver qu'elle existe. Ce n'est pas du tout acquis. C'est un exercice en France qui relève de la mission, pas du tout du métier, et c'est bien là un des problèmes. Sophie Body Gendrot a fait la remarque que les hommes passent constamment et qu'on n'a pas le temps de construire quelque chose avec eux. Je crois qu'il faut en finir avec cela, qu'on ne doit plus être sur une mission de co-production mais sur un métier, c'est-à-dire une intégration du partenariat avec une co-production dans chacun des métiers concernés. On marche toujours un peu, en France, la tête à l'envers. La loi sur la prévention de la délinquance vient d'être adoptée et, à mon sens, deux ou trois de ses articles vont changer beaucoup de choses, notamment sur la place du maire dans cette co-production. Je ne sais pas si le législateur a bien conscience de toutes les répercussions que cela doit avoir sur un ensemble de législations parce qu'on n'a pas fini de tirer le fil rouge de cet article premier de la loi. Et c'est assez compliqué, parce que cela va remettre en cause, sans parler des problèmes de responsabilités, la qualité du dialogue. Ce qui rejoint l'interrogation de J. Donzelot sur « l'incompétence des élus », au sens où il faut quand même que les élus sortent d'une aimable participation et qu'ils entrent dans une certaine méthodologie pour se doter des moyens de dialogue, que ce soit avec la population ou pour aménager le dialogue population-police, mais aussi le dialogue tout simplement avec la police et avec la justice. En un mot : dotez-vous des moyens. Et ces moyens comprennent aussi un recours au diagnostic et à des systèmes d'évaluation.

Ce que je voudrais surtout souligner, c'est que l'une des conséquences de cette loi, c'est qu'il faudrait transformer les règles internes de fonctionnement de la carrière des policiers (il en va de même pour les procureurs). Je rappelle qu'il n'y a plus qu'un seul poste budgétaire au ministère de la Justice, pour la France entière, qui autorise un procureur à pouvoir disposer d'un chargé de mission chargé de la politique de la ville et ce poste budgétaire est localisé à Lille. Cela veut dire que, depuis 10 ans, (au moment où ces postes avaient été créés), il y en avait à peu près dans tous les gros tribunaux et ils avaient été institués de manière à conforter la présence de la justice dans la politique de la ville. On assiste donc à un retrait massif de la justice à ce niveau. Je veux bien qu'on parle de co-production, mais il y a déjà un des acteurs majeurs qui se retire. Sur la police, je pense qu'on a fait énormément de progrès en terme de dialogue, d'information, mais depuis un certain temps, on patine. Comment en sortir ? L'action de la police de Londres est évaluée, chaque année, à partir de 35 indicateurs d'évaluation et elle a 75 partenaires qui participent à son évaluation. Ce qui signifie que ce partenariat est totalement intégré dans la carrière professionnelle, dans le fonctionnement même de l'institution, et là, on ne plaisante plus. On participe. On coordonne. On va vers l'extérieur. Cela fait partie du métier et ne relève plus de la mission. Avec cette nouvelle loi, les élus ont, en quelque sorte, la balle dans leur camp et il faut qu'ils se « professionnalisent » aussi. Les adjoints à la santé ont été amenés à se doter d'énormément de connaissances pour faire face aux problèmes de santé publique, et il faut que les adjoints à la sécurité en fassent autant - même si des progrès énormes ont déjà été faits en 10 ans car, on peut constater que,

même dans les petites mairies, les connaissances des adjoints ont progressé. Mais il faut aussi recourir à d'autres outils, comme les enquêtes des chercheurs qui sont éminemment urgentes au sens propre du terme, c'est-à-dire qu'il faut que la recherche se dote aussi des moyens d'accorder un peu le temps de la recherche avec le temps du politique, avec le temps de l'action.

* *

Repenser les services publics dans la ville
Organisation urbaine de l'égalité des chances.

Séance du 4 avril 2007

Animation : Patrice Aubertel et Christian Lahu

Intervenants

. **Cynthia Ghorra-Gobin** – Directrice de recherche au CNRS

"Pourquoi avons-nous besoin, aujourd'hui, d'un projet territorial à l'échelle locale ?"

. **Philippe Estèbe** - Directeur d'études à ACADIE

« Les ressources fiscales des intercommunalités sont-elles à hauteur de leurs compétences ? »

Grand témoin

. **Pierre Albertini** : Député-maire de Rouen
Président du Comité d'Orientation du PUCA

Christian Lалу introduit la séance puis passe la parole à Pierre Albertini.

Pierre Albertini, député maire de Rouen, souhaite présenter la séance de ce séminaire consacrée à "Partage des ressources et offre de services" en posant cinq questions.

- 1) Celle de la légitimité des acteurs politiques de l'intercommunalité et la question de leur élection au suffrage universel direct. Il rappelle que l'AMGVF avait été pionnière en 1994 dans son manifeste "Mon pays, c'est la ville" en faisant deux propositions phares : celle de la taxe professionnelle unique (TPU) et de l'élection au suffrage universel des conseillers communautaires. Cette dernière proposition est toujours en débat.

Il souligne que, dans les faits, le partage des ressources dans les aires urbaines est peu lisible. L'exemple du logement en est l'illustration concrète. Mais quelle est la légitimité des élus du second degré en matière de répartition de logements et de mise en œuvre de la mixité sociale ? Et que faut-il faire ? Répartir la population la plus modeste sur l'ensemble de l'aire urbaine ou contraindre à la construction de logements sociaux ?

- 2) Celle de l'adaptation géographique et fonctionnelle des services publics locaux. Se pose alors une question de cohérence. Il est tout à fait concevable que la conception des actions se situe à un niveau large (l'aire urbaine, le bassin d'emplois) et que la mise en œuvre se fasse à un niveau de proximité. C'est particulièrement vrai en matière de sport, d'animation, de culture, d'accès au droit et de sécurité urbaine. Le problème étant : comment en assurer l'articulation ? Soit une cohérence de l'ensemble allant de la prise de décision à la réalisation concrète.

- 3) Celle de la répartition équitable des services publics et d'une discrimination positive au profit des populations les plus défavorisées qui ont besoin de plus de services. (Exemple des ZEP). De nombreuses difficultés résultent de la confrontation entre ces deux logiques.

- 4) Celle du traitement uniforme du territoire intercommunal, alors qu'à l'évidence, il y a dualité entre la ville-centre (qui concentre de nombreux services publics) et les périphéries plus lointaines. Les deux obéissent à des logiques différentes : comment les concilier ?

- 5) Celle enfin, des ressources financières et de leur distribution. L'un des problèmes qui est apparu suite à la mise en place de la TPU, est que les communes, qui ne perçoivent plus directement le produit de la taxe professionnelle, ne se battent plus pour attirer sur leur sol des activités industrielles. Certaines communautés effectuent bien une redistribution aux communes des ressources de la TP, mais il ne s'agit pas là d'une règle générale. Et de nombreuses communes préfèrent construire des logements plutôt que de créer des emplois.

* *

Christian Lалу passe la parole à Cynthia Ghorra-Gobin pour son intervention :

Pourquoi avons-nous besoin, aujourd'hui, de construire un projet territorial à l'échelle locale ?

Cynthia Ghorra-Gobin :

L'intervention ne vise pas à rendre compte du fonctionnement de nos institutions à l'heure de la décentralisation, pas plus qu'elle ne cherche à faire état de sérieux soucis rencontrés par les acteurs dans la mise en œuvre du récent arsenal juridique. Elle se propose de présenter en quelques minutes certains arguments en faveur de l'impératif de la construction d'un projet territorial, aujourd'hui, à l'heure de la mondialisation. Comme chacun le sait, la mondialisation est un processus relevant d'une grande complexité et présentant de multiples dimensions (facette démographique, déterritorialisation des cultures etc...) qui ne le limitent donc pas au seul champ économique. L'analyse sera toutefois ici centrée sur les mutations du capitalisme. Mais avant de lancer le débat sur la manière dont les reconfigurations du local à l'heure de la globalisation modifient la donne politique, il paraît utile de préciser chacun des termes du titre.

1- Aujourd'hui : la question de la dynamique démocratie-capitalisme

Le terme « aujourd'hui » renvoie à ce début de XXI^e siècle qui se présente, non comme un simple nouveau siècle, mais comme une étape « inédite » dans l'histoire de l'humanité, c'est-à-dire pas encore clairement conceptualisée, même s'il est vrai que « notre » mondialisation n'est pas la première de l'histoire. Les historiens ont relaté la mondialisation pré-moderne (Braudel) et les économistes ne cessent d'évoquer celle de la fin du XIX^e siècle qui s'est achevée avec le début de la première guerre mondiale et l'avènement des nationalismes au début du siècle dernier. Toutefois une des spécificités majeures de notre « deuxième » mondialisation provient du fait qu'elle se déroule dans un contexte où certains Etats qui étaient autrefois absents de cette dynamique (pour des raisons diverses et variées) sont à présent d'accord pour jouer (à plusieurs) le jeu capitaliste, tout en excluant certaines parties du monde. Nous sommes, de ce fait, devenus plus nombreux à revendiquer l'accès aux ressources naturelles (énergies fossiles) ou encore à nous mettre d'accord pour lutter contre l'effet de serre. Ces deux exemples illustrent de manière explicite la charge de travail accrue pour l'Etat afin de négocier ou renégocier en permanence « notre » place au sein de l'Europe et dans le monde. Par ailleurs, la « deuxième » mondialisation, contrairement à la première, ne se limite pas à l'internationalisation des flux d'échanges de biens, de capitaux, d'information et de personnes. Comme l'indique le terme globalisation, elle repose sur l'interconnexion en temps réel entre des acteurs, indépendamment de toute localisation géographique.

Dans ce contexte « inédit », un des enjeux fondamentaux consiste à s'assurer de la vitalité du couple fondateur de notre modèle social : le couple « capitalisme-démocratie ». Les observateurs et médias qui relatent les affaires du monde indiquent que l'« esprit » du capitalisme - qui dans les représentations du monde occidental est une dynamique inhérente à la tradition politique en faveur de l'émancipation de l'individu - peut également être dissocié de toute référence aux droits de l'homme. D'où l'impératif d'une forte vigilance à l'égard du couple capitalisme-démocratie, ou encore, à une régulation pertinente d'une nouvelle donne capitaliste globale.

2- Territoire : espaces territoriaux et espaces globaux

Le terme « territoire » a pendant longtemps été associé à l'Etat-nation et à l'exercice légitime de la souveraineté. Le territoire ne pouvait être pensé qu'au niveau de l'Etat et les affaires locales relevaient principalement de l'autorité centrale, même si le local pouvait être rusé et avait appris au fil du temps à négocier avec l'Etat. A la suite de Pierre Grémion, la notion de « pouvoir périphérique » a d'ailleurs fait son chemin, remettant en cause avec subtilité l'idée d'un intérêt général imposé par un centre (Etat) en mesure de prendre les meilleures décisions pour tous en faveur du développement économique territorial et de la redistribution sociale. En ce début de XXI^e siècle, la notion de territoire est mise à mal par l'émergence de nouveaux espaces liés à la globalisation. La révolution moderne technologique centrée sur internet autorise les altermondialistes tout comme les firmes et les ONG (pour ne pas mentionner les réseaux terroristes et maffieux) à se connecter et ainsi à œuvrer dans un système global ou transnational en dehors de toute notion de frontière (ce qui ne veut pas forcément dire mondial).

Cette révolution moderne technologique, difficile à appréhender, associe deux catégories d'espaces : 1) les espaces territoriaux et, 2) les espaces globaux ou encore transnationaux. Les espaces territoriaux relèvent des Etats qui ont la légitimité de l'intervention politique et des espaces globaux que l'on a encore beaucoup de mal à conceptualiser parce qu'ils intègrent aussi la dimension virtuelle. Aussi, contrairement à la première mondialisation qui, en fait, était synonyme d'internationalisation des flux de capitaux, de biens et de personnes et qui n'a jamais mis à mal l'idée de l'Etat comme acteur central, la spécificité de la deuxième mondialisation repose plus sur l'interconnexion entre des acteurs susceptibles d'être situés dans différentes parties du monde. Le terme d'« internationalisation » présente l'avantage de considérer l'Etat comme un acteur central du dispositif de la mondialisation alors que celui de « globalisation » souligne l'instabilité dans lequel se retrouve le jeu capitaliste incluant désormais un paramètre virtuel.

Dans cette « nouvelle » phase du capitalisme, les théories économiques qualifiées de néolibérales comme celle de la division internationale du travail (DIT) remontant à Smith, ou encore celle de l'avantage comparatif que l'on doit à Ricardo, sont de moins en moins d'actualité. Elles ont certes permis d'expliquer et de légitimer la première mondialisation tout comme elles ont servi à cautionner ce qu'il est convenu d'appeler le consensus de Washington dans les années 80 et 90, mais leur pertinence s'avère de moins en moins valide avec l'émergence de la firme globale. La firme globale a les capacités (1) de segmenter les différentes phases du processus de production d'un bien ou de services (2) de les conceptualiser et ainsi de les sous-traiter ou encore de les délocaliser (en fonction d'un certain nombre de paramètres) dans différentes régions du monde. Elle s'est dotée de compétences qui lui permettent d'assurer en permanence les conditions d'un travail organisé autour de différentes équipes oeuvrant ensemble grâce à la maîtrise complète de l'outil virtuel. On parle d'ailleurs de NDIT.

A l'heure d'un capitalisme qui s'inscrit dans une dynamique de globalisation où la maîtrise du virtuel devient un enjeu majeur, la représentation de l'Etat comme la figure majeure ou centrale de la régulation est difficilement soutenable. L'Etat ne disparaît pas, comme le prétendent certains discours néo-libéraux, mais ses préoccupations se modifient considérablement dans la mesure où il lui revient de travailler à l'échelle supranationale (Union Européenne) et à l'échelle internationale pour assurer sa place dans ce nouveau jeu.

3- Imaginer le « bien commun » à l'échelle locale.

La nouvelle donne économique reconfigure le territoire de manière à ne plus assurer, non pas la légitimité de l'Etat sur son territoire, mais l'efficacité de ses performances en termes d'attractivité et de régulation. En d'autres termes, l'image d'un capitalisme encadré par un Etat devenu au fil du temps un Etat-Providence en mesure de prendre en charge l'ensemble des coûts sociaux (et environnementaux) liés aux effets pervers du capitalisme grâce à la maîtrise de la distribution de la richesse est susceptible de n'être plus qu'une image du passé. Mais si l'Etat n'est plus le seul acteur pertinent, il devient impératif de le démultiplier et de le re-imaginer à l'échelle locale pour penser attractivité et cohésion sociale. C'est dans ce sens qu'oeuvrent un certain nombre de régions urbaines, en se mobilisant pour lutter contre l'effet de serre : elles prennent leur distance par rapport à l'Etat fédéral tout en s'autorisant à le proclamer dans les médias globaux et, de ce fait, à se faire connaître.

3.1- L'attractivité exige une cohérence spatiale.

La NDIT qui résulte de l'émergence de la firme globale, fait que ce n'est plus le territoire français qui est en rivalité avec le territoire roumain ou le territoire américain mais c'est la localité A dans le territoire français qui se retrouve dans une position de rivalité avec la localité B dans le territoire roumain et avec la localité C dans le territoire américain. Un centre aussi performant qu'il soit n'a plus les moyens de décider seul de l'attractivité des différentes parties de son territoire. Cette tâche exige la mobilisation du niveau local parallèlement à l'engagement du centre impliqué dans des politiques d'infrastructures, d'éducation ou encore de santé. En revanche il revient aux localités A, B et C qui souhaitent maintenir leurs capacités d'attraction sur le moyen terme, de se doter d'une cohérence territoriale pour assurer une organisation optimale du marché du travail et de la vie quotidienne des habitants.

La logique de l'attractivité ne découle pas automatiquement de l'addition de politiques publiques (infrastructures physiques et sociales) mais s'inscrit dans une logique de mobilisation et d'affirmation autorisant l'échelon local à se doter d'une plus grande visibilité (ou encore d'une forte identité) dans les flux européens et globaux. Aussi assurer la cohérence de l'organisation spatiale d'un bassin d'emploi et sa capacité d'attractivité ne peut se faire en dehors d'un projet d'ordre territorial ou encore d'une stratégie.

3.2- Solidarité et redistribution

Inscrire l'attractivité territoriale sur le moyen terme exige par ailleurs d'y inclure la dimension sociale. Des chercheurs américains avaient ainsi mis en évidence le fait que des métropoles ou encore des « global city-regions » pouvaient être déclassées dans la hiérarchie mondiale si les zones de non-droit et les zones de pauvreté s'étendaient. L'image d'une ville région se lit également au travers de l'absence de conflits sociaux et d'une capacité à penser le vivre-ensemble. D'où l'impératif d'étendre au-delà du principe de la péréquation verticale (Etat), un principe de péréquation horizontale entre les municipalités intégrées dans ce même projet.

Ce point de vue peut être illustré par l'Etat du Minnesota qui a choisi à la fin des années 1980 d'inscrire son territoire dans les flux touristiques (échelle régionale, nationale et globale) en se dotant d'un équipement culturel/touristique *The mall of America*. Ce projet a réussi à attirer des investisseurs privés mais la commune qui accueillait cet équipement a dû également engager de sérieuses négociations avec d'autres municipalités au sein de la région urbaine

pour établir les conditions d'une redistribution des bénéfices. Le *mall of America* n'est pas associé à la commune où il est localisé mais à la région urbaine. Le montant des taxes perçues par la municipalité accueillant l'équipement participe d'une politique de redistribution fiscale reflétant la logique d'un projet territorial.

Le bien commun à l'échelle locale consiste à assurer la vitalité de trois principes présentés : attractivité économique, cohérence spatiale et cohésion sociale au sein d'un projet territorial.

Conclusion : Un projet territorial à l'échelle locale pour assurer la pérennité du couple « démocratie-capitalisme »

Nous nous trouvons à l'heure où, suite à la révolution technologique moderne liée notamment à l'émergence du virtuel dans les activités économiques, sociales et culturelles, et suite à l'entrée de nouveaux Etats dans le jeu capitaliste, assurer la pérennité du couple « démocratie-capitalisme » devient un enjeu prioritaire, non seulement pour l'Etat (tâche qu'il a toujours assumé), mais aussi pour le niveau local. Les responsabilités de l'Etat ne cessent de se complexifier compte tenu de la multiplicité des négociations en cours dans la sphère internationale et supranationale pour assurer notre place et notre influence en Europe et dans le monde. Par ailleurs, la vitesse du changement est devenue telle qu'il est difficile de concevoir un centre en mesure d'être informé en temps réel de l'ensemble des paramètres susceptible d'assurer : attractivité territoriale, cohérence spatiale et cohésion sociale sur l'ensemble de son territoire.

L'Etat n'est peut-être pas en mesure à lui tout seul de prendre la mesure de l'ensemble des mutations, compte tenu de ses engagements croissants dans les débats et négociations supranationales et internationales. Il revient au local (donc à une association comme l'AMGVF) de s'organiser pour faire entendre l'impératif d'un projet territorial à l'échelle locale au niveau de l'Etat et pour imaginer, avec plus de complicité, une division des responsabilités. Aussi l'objectif consiste à décentrer l'Etat au profit de projets territoriaux à l'échelle locale ou encore à le démultiplier.

D'où les trois questions :

- Quel sens faut-il donner à un projet territorial à l'échelle locale ?
- Comment concevoir la légitimité politique d'un projet territorial à l'échelle locale (au sein d'une culture politique démocratique) ?
- Est-ce que, face à la globalisation, l'intercommunalité telle qu'elle est pratiquée peut devenir le vecteur d'une nouvelle complicité entre l'Etat et l'échelle locale ?

* *

Débat :

- Selon C. Lallu, la question pourrait donc se résumer à : comment décentrer la figure de l'Etat dans le cadre d'une politique démocratique ?

Pierre Albertini : Observe que c'est ce que l'on essaie de faire en France au moyen des pôles de compétitivité. Mais le problème est de savoir comment rapprocher les Universités des pôles de compétitivité.

Gilles Guérini : directeur général des services de la Communauté d'agglomération de Montbéliard, souligne que le processus ne va pas assez vite du fait notamment de la difficulté de l'Etat à se décentrer.

Philippe Estèbe : craint qu'en France, on veuille tout régler par la territorialité. Or, à ses yeux, l'intercommunalité n'est pas un processus ultime de territorialisation. C'est un pivot qui permet d'aller de l'avant et de déterritorialiser l'action. En France, on a du mal à raisonner en termes de production d'accord ou de complicité entre les échelons territoriaux. On se situe toujours en termes de compétition entre échelons. Les accords sont plus difficiles à négocier. On ne sait pas les fabriquer, contrairement à l'Allemagne où l'accord est une tradition.

Pierre Albertini : Il ne faut pas oublier notre point de départ : un modèle napoléonien hypercentralisé qui s'est poursuivi par la construction de strates successives qui n'ont jamais été remises en question au fur et à mesure de leur empilement. De ce point de vue, la loi "Chevènement" sur l'intercommunalité n'est pas une bonne loi. Par exemple, si l'on additionne les budgets des régions de Haute-Normandie et de Basse Normandie, on aboutit à un montant largement inférieur au budget du département de la Seine-Maritime. La France est "sur-étatisée mais pas gouvernée".

La parole est passée à **Philippe Estèbe** pour son exposé :

"Les ressources fiscales des intercommunalités sont-elles à hauteur de leurs compétences ? "

La question pourrait, en fait, se dédoubler : Les ressources fiscales sont-elles à hauteur de leur compétences ? Et aussi, les ressources fiscales sont-elles à hauteur de leurs responsabilités ?

1) Les ressources : la fiscalité locale est figée du fait des tentatives permanentes de réformes en vue d'une maîtrise de la pression fiscale, mais aussi d'une plus grande équité et autonomie des instances qui les gèrent. Ce qui rend le problème quasi insoluble. Et il faut ajouter aux ressources fiscales traditionnelles, la délégation des aides à la pierre qui suppose une certaine régulation politique.

2) Les communautés : ou intercommunalités telles qu'introduites par la loi Chevènement. Il apparaît qu'un couple nouveau s'est constitué : les communes/communautés, avec un système d'interdépendance, c'est "le bloc local". Ce couplage est différent de l'intercommunalité autant que des communautés plus anciennes comme les Sivom.

3) Il faut parler de responsabilité plutôt que de compétences. La responsabilité est plus politique, la compétence, plus juridique. Et l'agenda politique local dépasse l'échelon du local. Les communautés se saisissent de questions qui vont bien au-delà des compétences prévues par la loi et au-delà même de leur propre territoire (coopération décentralisée). Le local, c'est la gestion pertinente des externalités, car les populations sont mobiles. Plus mobiles que les capitaux. Quelle est la population réelle administrée ? Faut-il réduire les habitants à ceux qui travaillent ? Il faut s'occuper de la population qui dort dans une commune, mais aussi de celle qui y travaille et de celle qui y vient. Or s'agissant de ces deux dernières catégories, où sont-elles prises en compte dans le processus démocratique ? Le PDU de Paris par exemple, établi par le Conseil de Paris, a été réalisé en ne prenant en compte que les parisiens, alors que 800 à 900 000 "non parisiens" se rendent tous les jours dans la capitale.

Par ailleurs, le "bloc local" est mis au service d'enjeux nationaux. Il est de plus en plus sollicité par l'Etat central pour mettre en œuvre les politiques nationales, ainsi que par les régions, pour la mise en place des politiques régionales. D'où l'émergence parfois d'un partenariat local/national, comme les pôles de compétitivité d'intérêt national. En fait, on constate que la société civile évolue beaucoup plus vite que la société administrative.

En ce qui concerne la fiscalité locale, il semblerait qu'elle soit en "coma dépassé". La TPU, moteur de l'intercommunalité, a une visée double : l'équité spatiale et la redistribution d'actions collectives. Le développement sur le territoire intercommunal induit une augmentation des bases de la fiscalité des ménages qui profitera donc aux communes. Ce qui conduit à des tensions entre communes. Mais aussi à des pressions sur les ménages. Les politiques locales deviennent, en fait, interdépendantes, c'est le "bloc local".

En matière de logement, le bloc local reçoit des bribes de compétences (le PLH, les aides à la pierre), mais il est aussi très fortement sollicité pour la mise en œuvre des politiques nationales, notamment en termes de solidarité, domaine qu'il ne maîtrise pas. L'action sur le logement neuf (via les aides à la pierre) ne suffit pas. Il faut aussi pouvoir intervenir sur le parc existant et récupérer une partie des aides à la personne qui assurent la solvabilité des ménages. En un mot, le bloc local devrait pouvoir réguler le marché de l'ancien. Un "acte III de la décentralisation" devrait donc traiter le bloc local comme un régulateur des marchés locaux.

* *

Débat :

Victor Chomentowski : consultant en finances locales, fait observer le faible recul dont on dispose pour apprécier l'intercommunalité (1999). Ce qui paraît insuffisant du fait, qu'en France, les effets des politiques publiques ne sont généralement visibles qu'après un long laps de temps. Il rappelle que les dernières études sur la sécurité routière n'ont connu un début d'application que quelques 10 ans plus tard.

Gilles Quérini : s'interroge sur l'alchimie du "bloc local" et se demande s'il est transposable. Ce qui fonctionne entre communes et intercommunalités pourrait-il fonctionner également entre départements et régions ?

Pierre Gaudez : consultant en matière de logement, souligne que l'on a, de fait, la constitution de "blocs de responsables"; et pour le logement, on a une augmentation des responsabilités partagées. Pour la fiscalité, le niveau communautaire (agglomération) devient le responsable de l'organisation et de la régulation. Les intercommunalités sont donc en train de devenir de véritables autorités organisatrices en de nombreux domaines, autres que le seul logement. Il ajoute, qu'en termes de régulation, la véritable nouveauté réside dans le PLH qui est de la responsabilité entière des communautés de plus de 50 000 habitants et qui correspond à un véritable acte de planification. Mais il craint que ne se pose un important problème en termes de fiscalité en raison de l'absence totale de retour aux communautés des effets de leurs politiques sur les valeurs foncières.

Victor Chomentowski estime que l'on arrive "en bout de course" de la fiscalité locale et que celle-ci doit nécessairement évoluer.

En Conclusion, **Pierre Albertini** souligne que, dans de nombreux domaines, en matière de compétences, la confusion règne. C'est la "loi de l'audace" qui régit les choses, en vertu du principe que "tout ce qui n'est pas interdit est permis". Cela se fait, comme toujours, très rarement en dehors du droit : mais comme toujours aussi, l'évolution des choses précède l'évolution de la règle. Ce qui n'est pas une mauvaise chose pour insuffler une dynamique nouvelle, à condition, bien sûr, que ce soit provisoire.

* *