



Les politiques publiques, y compris la Politique de la ville, manipulent un ensemble de notions - égalité des chances, cohésion sociale, développement soutenable, inclusion sociale... - censées affirmer des orientations et des finalités à l'action. Ces notions, souvent reprises dans l'énoncé même de ces politiques (contrats urbains de cohésion sociale, lutte contre les discriminations et pour l'égalité des chances...), participent d'un langage commun de leurs acteurs, aux niveaux national et local, et finissent par aller de soi, sans que le sens et les valeurs qui leur sont diversement accolés ne soient véritablement partagés et discutés.

Suite à un premier Petit déjeuner avec François Dubet sur la notion d'égalité des chances, ce rendez-vous s'est attaché plus particulièrement à la notion de cohésion sociale.

Ghettoïsation, séparatisme social, désaffiliation, crise du lien social, incivilités..., les mots pour dire les pathologies du monde commun ne manquent pas. Ils pointent tous dans la direction d'une interrogation inquiète sur la possibilité d'un être et d'un devenir collectifs et d'un problème de « cohésion sociale », autre manière de dire que nous ne ferions plus société. Avant même de se demander si tel est le cas, Patrick Savidan a examiné ce que nous entendons et attendons d'une société « cohérente » en s'attachant d'abord à montrer que la question est ancienne. Mais qu'est-elle devenue ? À travers elle, l'idéal d'une société démocratique bien ordonnée est-il visé ? Mais alors qu'exige une telle forme sociale ? Pour prendre en charge cette question à son niveau premier, pour Patrick Savidan, il convient de poser le problème du rapport aux différences (sociales, ethnoculturelles, générationnelles...) dans la société. C'est alors qu'il sera possible d'identifier la nature des divisions sociales parmi celles qui posent un éventuel problème de cohésion sociale.

Après une analyse de la notion de cohésion sociale, Cyprien Avenel a, quant à lui, livré quelques enseignements d'une recherche en cours sur la « gouvernance locale de la cohésion sociale ». À partir d'une investigation qualitative approfondie dans plusieurs villes françaises, il a interrogé les évolutions et les perspectives du système de gouvernement local, dans un contexte de crise économique et sociale, et de réforme institutionnelle. Il a également proposé un diagnostic sur la façon dont les collectivités locales s'organisent, en leur sein et entre elles, pour faire face aux enjeux de la cohésion sociale. Quelle est ainsi la performance des politiques publiques locales en matière de cohésion sociale et de « vivre ensemble » ? Quelle est la place de la politique sociale, en lien avec la Politique de la ville, dans la mobilisation d'ensemble des politiques publiques autour de cet objectif ?

# PATRICK SAVIDAN

Les approches historique et philosophique peuvent utilement éclairer les débats actuels sur les politiques de la ville et de la cohésion sociale. Cela est d'autant plus utile qu'une réflexion sur les usages de certains mots, invite à interroger les types de pratiques qui se trouvent derrière ces usages, et plus précisément l'idée même que ces pratiques sont constitutives de la signification de ces mots.

Il en est ainsi de la cohésion sociale. Derrière la question de son sens, de sa finalité, de ses usages, il est essentiel d'appréhender les conditions de production de ce terme. Ainsi, la cohésion sociale, comme « égalité des chances », comme « équité », s'appuie sur des luttes sociales et politiques. Ces luttes cristallisent le sens que va prendre un mot à un moment donné de l'histoire d'une collectivité. Ce mot s'inscrit lui-même dans des imaginaires, dans des cadres dans lesquels l'action et ses modalités

d'application sont conçues. In fine, le mot est lui-même une pratique, en tout cas il est le produit d'une pratique.

La question de la cohésion sociale semble très contemporaine, vive dans les perceptions : elle se poserait au regard d'une situation nouvelle ou tout au moins de plus en plus problématique : la société serait en train de se défaire, marquée par des crises d'incivilités, des processus de désaffiliation sociale, avec une incidence morale, culturelle, politique, et des causes sociales, culturelles...

Un sentiment d'urgence s'exprime donc parfois autour de cette question, car elle apparaît comme la condition à partir de laquelle orienter et poser des choix de société. C'est précisément parce que l'on a le sentiment de ne plus faire société comme nous devrions le faire que l'on s'interroge soudain sur la société que l'on veut et les politiques des sociétés de demain.

## Vivre ensemble, dans une société qui promeut l'individu : une question très ancienne...

Cette inquiétude est très ancienne. Elle est ainsi déjà exprimée dans la République de Platon, dans le cadre de sa critique de la démocratie. Selon lui, les démocraties sont fondamentalement inaptes à produire le type de lien que requiert toute communauté humaine pour exister en tant que telle. Il reconnaît sur un mode ironique que « *ce régime a des chances d'être le plus beau des régimes politiques, pareil à un manteau multicolore brodé*

*d'une juxtaposition de fils de toutes teintes, ce régime, lui aussi brodé de la juxtaposition de toutes sortes de caractères pour réapparaître comme le plus beau* ». Au-delà de cette critique formulée en même temps envers la diversité ou le multiculturalisme (au Ve siècle avant J.C.), il considère cette beauté comme trompeuse, sa séduisante apparence tenant, selon lui, à la possibilité de choix dont on y jouit. C'est parce que

les gens ont trop de liberté qu'il y a un problème de société. Dans le régime démocratique, tout le monde peut vouloir tout et n'importe quoi, il n'existe pas de pénurie de modèles, de modes de vie, dirait-on aujourd'hui. Les hommes y ont le choix entre commander, être commandés ou récuser l'une et l'autre de ces possibilités. Je le cite : « *on n'est nullement contraint de diriger dans cette cité-là, même si on est là apte à le faire, ni non plus d'être dirigé si on ne le veut pas, ni de faire la guerre quand les autres la font, ni d'être en paix quand les autres y sont, si soi-même on ne désire pas la paix. Cette façon de vivre démocratique, se moque Platon, n'est-elle pas un don des dieux et un délice sur le moment ?* ».

Dans son intention de disqualification de la démocratie, Platon insiste sur la tyrannie de l'instant, de l'immédiateté, les gens passant d'un lien à l'autre trop rapidement pour que la société se stabilise. La cité démocratique, dit-il, est esclave de l'envie. Elle porte en elle la marque de l'instabilité et de l'insatiabilité des désirs. Elle est un espace politique où la décision collective a perdu toute vigueur, toute consistance. Cela lui donne l'apparence de la douceur, car nulle contrainte ne peut résister à son air corrompu. On y voit, dit-il, « *des hommes condamnés à la peine de mort ou d'exil qui n'en restent pas moins là et se déplacent au beau milieu de tous* », dans des zones sans droit de la République.

En démocratie, la complaisance est de rigueur à l'égard de ceux qui bafouent les lois. Elle ne sait pas punir. Du point de vue de Platon, la douceur démocratique ne serait qu'une forme de faiblesse, d'où l'importance de réaffirmer l'autorité, qui vient d'en haut et qui contraint.

En fait, pour le philosophe grec, la nature même de l'homme démocratique est problématique, car il sera tenté de toujours s'adonner à la satisfaction de désirs non nécessaires, dépensiers, nocifs pour le corps, mais pour l'âme également, par leurs effets sur la réflexion et la tempérance. À tort, l'homme se voue ainsi à la multiplicité de ses envies, « *déborde de convoitise* ». Dans le contexte contemporain, la société de consommation se trouverait incriminée, avec le fait que les individus sont tous portés à la fois par un souci de distinction et en même temps de conformisme, vers l'ensemble des biens que la mode leur dicte.

L'éducation défaillante de cette donne démocratique ne donne pas à l'homme les moyens de résister à cette évolution, ses désirs vains profitent, poursuit Platon, « *de l'ignorance qui caractérise la façon dont le père a élevé son fils pour se multiplier et se renforcer* ». La question d'éducation est ainsi posée, elle aussi. Telle la déferlante d'une consommation que rien ne vient tempérer, ses désirs investissent « *l'acropole de l'âme du jeune homme, aussitôt qu'ils se sont aperçus qu'elle était vide de connaissances, de belle occupation et de discours vrais* ». À l'inverse, d'autres attitudes vont se charger d'un sens nouveau. Les discours faux et vantards plutôt que la bonne éducation vont faire entrer dans l'âme ainsi désarmée « *la démesure, l'absence de direction, la prodigalité et l'impudence brillante, couronnée, accompagnée d'un chœur nombreux, ils les célèbrent et les flattent par des noms aimables. Ils appellent la démesure : bonne éducation, l'absence de direction : liberté, la prodigalité : largeur d'esprit et l'impudence : virilité* ».

Même s'il ne parvient pas à se laisser engoutir dans cette frénésie dionysiaque, l'homme démocratique demeure incapable de donner à sa vie une direction ferme et constante. Il hésite et bascule d'un désir à l'autre, désirs qu'il pense au fond devoir tous satisfaire à égalité : « *il n'y a ni ligne directrice, ni contrainte qui s'impose à sa vie* ». Il nomme ce genre de vie « *délicieux* », évidemment « *libre et heureux* ». Voilà, dit-il encore, « *le genre de vie d'un homme dont la loi est l'égalité* ». Platon pose ainsi une critique morale d'une certaine organisation sociale, politique, une critique culturelle d'une certaine manière de vivre, liée, pour lui, à la promotion de l'égalité. C'est pour cela qu'il considère que la démocratie ne peut pas être la base d'une société véritablement cohérente, parce qu'elle projette, elle sépare les individus, elle les renvoie à leur individualité, en les invitant à ne plus suivre que les logiques de leur propre désir.

Ce dérèglement de désirs est pour Platon la cause d'un dérèglement politique. Les hommes démocratiques se ressemblent, mais rien ne les rassemble vraiment, ce qui se manifeste dans la dénonciation de tous les liens d'autorité. La cité démocratique nie sans cesse les hiérarchies et les inégalités de pouvoir. « *Ceux qui sont obéissants envers les dirigeants, elle les traîne dans la boue, en les traitant d'esclaves consentants et de nullité* ».

*En revanche, les dirigeants qui sont semblables à des dirigés, et les dirigés semblables à des dirigeants, elle en fait l'éloge et les honore aussi bien en privé que publiquement ». Ce penchant doit, en démocratie, bouleverser tous les rapports entre les individus. Il est inévitable que dans une telle cité « l'esprit de liberté aille jusqu'à atteindre tous domaines. Cet esprit de liberté s'institue dans les maisons individuelles. [...] Ainsi le père s'habitue à devenir semblable à l'enfant et à craindre ses fils, et le fils à devenir semblable au père et à n'éprouver ni honte ni peur devant ses parents, puisque bien sûr il cherche à être libre et le métèque s'égalise à l'homme du pays ».*

Déjà, apparaît une critique psychologisante de la manière dont les rapports entre générations se nouent, tout comme la relation de l'étranger « le métèque » à la cité. L'esprit de liberté vient également déstabiliser l'éducation. En effet, l'égalité rend problématique la transmission, car celle-ci suppose un rapport hiérarchique entre celui qui sait et celui qui ne sait pas, celui qui doit être en position d'accueillir ce qu'il y a à savoir et celui qui est en position de transmettre ce qu'il faut savoir dans une société, pour faire société précisément. Pour Platon, le savoir structurant - et non l'élève -, doit être placé au centre du système. « *Le maître dans un tel climat craint ceux qui fréquentent son école et les cajole, et ces derniers font peu de cas des maîtres. Il en vaudra de même pour les précepteurs. Et plus généralement, les jeunes copient l'apparence des plus âgés et rivalisent avec eux en paroles et en actes, tandis que les vieillards s'abaissant au niveau des jeunes ne sont plus que grâce et charme, et les imitent pour ne pas donner l'impression d'être désagréable, ni d'avoir l'esprit despotique* ». Il ajoute que la liberté de masse emporte tout avec elle, elle déstabilise tant la relation du maître et de l'esclave que celle des hommes et des femmes. Tout se confond, chacun se refusant aux hiérarchies et aux limites, voulant échapper à quelque contrainte que ce soit.

Cet extrémisme démocratique induit ainsi une irritabilité démocratique, facteur d'instabilité sociale, politique, éducative, morale... « *La somme de tous ces faits accumulés rend l'âme des citoyens délicate, si bien qu'au moindre soupçon de servitude dans les relations que l'on a avec eux, ils s'irritent et ne le supportent pas. [...] Tel est le point de*

*départ si beau et si juvénile d'où naît la tyrannie. [...] Le désordre qu'entraîne la liberté excessive ne peut qu'appeler à son tour en effet un esclavage excessif, c'est-à-dire une sorte de retournement* ». À force de promouvoir l'égalité, l'ensemble des problèmes qu'elle fait naître nous inciterait à nous en remettre à une figure d'autorité qui viendrait remettre le bon ordre.

L'idée d'une sorte d'enchaînement : démocratie, désordre et attente d'une solution autoritaire, déjà présente chez Platon, reste vivace dans l'existence contemporaine. La résurgence, lors de certains temps électoraux des thèmes de la sécurité, de l'autorité, s'inscrit parfaitement dans ce schéma. L'idée qu'il faille se préoccuper de la condition du « vivre ensemble » dans une société où l'égalité promeut l'individu, le met sur un piédestal, est donc une idée très ancienne. Les termes en étaient déjà posés, couvrant tous les champs de l'existence. Le problème n'est pas que politique, il se situe aussi dans le rapport entre les générations, entre le Français et l'étranger, entre celui qui commande et celui qui obéit, entre celui qui doit faire respecter la loi et celui qui veut s'y soustraire, entre le maître et l'élève... Le problème est généralisé, car la démocratie n'est pas un régime politique mais un régime social, une manière pour les individus et pour une société d'articuler le semblable et la différence.



## Le principe d'égalité, source de dissolution sociale ?

Alexis de Tocqueville a pensé cette idée du vivre ensemble au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, dans son ouvrage : « De la démocratie en Amérique ». À partir d'observations sur le fonctionnement de la démocratie aux Etats-Unis, il en tire une vision très précise, d'abord dans ce qu'elle porte de merveilleux, mais aussi dans les problèmes qu'elle pose. Il souligne ainsi que le lien social, lorsqu'il n'est plus que d'ordre privé ou naturel, n'est plus suffisamment dense pour faire tenir ensemble une collectivité humaine : « *L'individualisme est un sentiment réfléchi et paisible qui dispose chaque citoyen à s'isoler de la masse de ses semblables et à se retirer à l'écart avec sa famille et ses amis ; de telle sorte que, après s'être ainsi créé une petite société à son usage, il abandonne volontiers la grande société à elle-même.* » Cette grande société - l'État nation - serait donc délaissée au détriment de petites sociétés, avec un niveau de solidarité qui correspond davantage à l'idée que chacun se fait de ses besoins ou à travers laquelle il s'estime mieux protégé. Cette solidarité peut être familiale ou de type communautaire, voire se traduire par un repli sur soi-même, que la sociologie nomme « free rider » - le resquilleur, celui qui ne donne rien au collectif mais qui s'en sert autant qu'il le peut -. Mais cet individualisme s'accompagnerait d'un mouvement de désertion civique potentielle.

Alexis de Tocqueville oppose par ailleurs deux modes d'intégration sociale : aristocratique et démocratique. Le premier, aristocratique (relevant de l'Ancien Régime) est un ordre social caractérisé par l'existence d'une hiérarchie de droit instaurant une inégalité de principe entre les individus, mais comportant un régime d'obligations et de droits. L'aristocrate porte une certaine responsabilité à l'égard du bourgeois ou de ses subalternes. De même, le paysan a conscience de sa situation dans la hiérarchie sociale, il en connaît les obligations (d'impôts, de main-d'œuvre...) et les droits (protection...) liés à son statut. La différence est le ferment structurant le lien social.

La révolution française et la démocratie républicaine introduisent un bouleversement en prônant

l'intégration par l'égalité. L'aristocratie n'assumant plus sa responsabilité et ses obligations, les individus revendiquent plus d'égalité. Ils mettent alors en cause le principe de répartition des avantages par la naissance, pour revendiquer un principe de répartition des avantages du prestige, des honneurs par le mérite, d'où la révolution méritocratique consubstantielle à l'avènement de la démocratie. D'un coup, ce ne sont plus les différences entre les individus qui sont premières, mais le fait qu'ils soient identiques les uns aux autres. Les individus ont tous la même dignité morale et politique. Le droit ne peut plus être différencié en fonction des groupes, mais il devient indexé sur ce qui est commun entre les individus, d'où le principe de la déclaration des droits universels.

Mais, ce qui apparaît comme une formidable mesure d'émancipation suscite une série de problèmes que Platon aidait à penser : les individus se retrouvent renvoyés à eux-mêmes. Une nouvelle forme de solidarité est à inventer, mais, dans le contexte démocratique, elle semble poser problème. Ces analyses affirment une forme de dissolution sociale, qui tiendrait à la montée en puissance de ce principe d'égalité entre les êtres humains. De Tocqueville déclare ainsi : « *l'aristocratie avait fait de tous les citoyens une longue chaîne qui remontait du paysan au roi, la démocratie brise la chaîne et met chaque anneau à part* ». Une nouvelle manière d'être ensemble est à inventer, le vivre ensemble devenant un objectif de politique, pour produire le sentiment d'appartenir à une collectivité.



## Aujourd'hui, quelle société juste ?

Aujourd'hui, le monde commun serait devenu un problème plus qu'un héritage. Plus particulièrement, la forme même de l'État nation serait le noyau de la problématique, en ce sens que le sentiment d'appartenance nationale ne serait plus suffisant pour produire un sentiment de solidarité, d'adhésion, d'égalité. La société comme nation serait prise en tenailles entre l'individualisme et le communautarisme. Faut-il donc réaffirmer la nation pour résoudre les difficultés suscitées par la tension entre ces deux pôles, qui sont deux autres formes de solidarité concurrentes par rapport à la forme globale de l'État nation ? Une réflexion sur la redéfinition de la nation elle-même, aiderait certainement à résoudre la question de l'intégration à la mesure des problèmes qui sont les nôtres.

Depuis les années 1990, le constat que la justice sociale se pense davantage en termes d'exclusion qu'en termes d'exploitation (des gens exploitent et des gens sont exploités) est très important. Car subir une inégalité va placer, de fait, l'individu en dehors du régime d'intégration assuré par l'égalité. Cette approche par l'exclusion tient à une forme de dépolitisation de la question en posant l'exclusion comme un effet de système. Dans une société qui avance, des individus qui n'ont pas la chance d'avancer en même temps qu'elle, doivent être intégrés. Il me semble que les politiques d'exclusion sociale ont ainsi constitué une forme d'acquiescement d'un ordre social qu'on ne problématisait plus suffisamment, en considérant que la résolution du problème d'intégration résoudrait de fait l'injustice sociale. Mais si cet ordre social et la société qui en résulte sont fondamentalement injustes, y intégrer des individus ne les rendra pas plus justes. On aura seulement plus de monde subissant l'injustice. La société dans laquelle nous vivons est de plus en plus inégalitaire, et cette inégalité est perçue, précisément, comme l'une des raisons pour lesquelles la société ne fait plus société. Les enjeux de cohésion sociale sont fréquemment décrits, à l'heure actuelle, à l'aune des déficits d'identité, de solidarité nationale, de désaffiliation, car la communauté culturelle ne serait plus suffisamment homogène. Cette vision m'apparaît très

limitée. Bien évidemment, des résistances de type culturel sont réelles. Mais n'est-ce pas naturel du point de vue de celui que l'on veut intégrer, dès lors que l'on veut l'intégrer à un rang social qui ne l'intéresse pas, que l'on appelle à une époque niveau d'exploitation ? Jouer le jeu de l'intégration dans un système qui vous place culturellement en tant que chômeur ou travailleur précaire peut expliquer ces résistances.

Plus profondément, les raisons pour lesquelles les individus s'intègrent sont aussi liées à l'adhésion à des valeurs qui passent, par exemple, par la représentation du mode de fonctionnement des principes des institutions. Elles fonctionnent sur la base de principes animés par des valeurs : égale dignité de chacun, égalité des chances. Mais les individus constatent que les principes produisent des effets auxquels ils n'adhèrent pas. Ils se dissocient donc du fonctionnement de ces institutions. Cela peut se traduire par un détournement de l'institution : dans un rapport de consommateur à l'institution, mais aussi et surtout dans des logiques de non-recours au droit. Ceux qui ne font pas appel au système sont d'ailleurs bien plus importants statistiquement que ceux qui abusent du système, d'autant plus que cette logique d'abus, telle qu'elle est présentée dans l'espace public et politique, est extrêmement partielle et partielle. Car sous la catégorie du profiteuse du système prédomine souvent la représentation de l'abuseuse des allocations familiales ou des indemnités chômage, alors qu'économiquement, il est démontré que ce sont les classes privilégiées qui en profitent le plus par le biais des niches fiscales et autres avantages.

Pour conclure, deux approches pour penser l'injustice sociale co-existent. La première considère qu'il faut aider des populations extrêmement fragilisées. La logique de ciblage prévaut dans ce cas. Face au manque de moyens, la solidarité est concentrée sur ceux qui apparaissent en avoir le plus besoin. Ce principe de justice répond à la logique de lutte contre l'exclusion, politique de l'intégration.

La deuxième n'a plus pour objet de s'inquiéter de la situation d'un segment de la population, mais a pour objectif de se prononcer sur la manière dont se répartissent les avantages dans une société, de sorte que l'on puisse dire qu'il y a des inégalités ou des différences qui subsistent, mais qu'elles sont justes. Cette manière de penser la justice sociale concerne l'ensemble de la population.

La première approche vise à intégrer une population fragilisée pour qu'elle puisse ensuite s'intégrer dans la logique de la deuxième approche qui, elle, vise à se prononcer sur la justice des rapports sociaux dans son ensemble. Mais même cette deuxième approche tend à être restreinte pour assurer une prise en charge de cette population. Car les politiques d'assistance sont désormais traversées par le prisme de la question de l'égalité des chances. Et de fait, les

études qualitatives sur la forme d'injustice qui apparaît la plus répréhensible dans une société comme la nôtre, se traduisent souvent en termes d'injustice au regard de l'égalité des chances.

La cohésion sociale pose bien sûr une exigence de cohérence et de fluidification des rapports sociaux, puisque c'est le mérite et non la naissance (logiques de l'individualisme et du communautarisme) qui doit être déterminant. La question est vraiment de savoir, alors, dans quels termes cette logique du mérite se construit, car un idéal démocratique qui serait fondé sur le fait que tout le monde puisse subir le même degré d'injustice, me paraît quand même un échec pour toute politique, quelle qu'elle soit.

*Question : À travers ce regard philosophique sur le « faire société », sujet ancien d'une incroyable contemporanéité, vous évoquez les contradictions quasi insolubles entre liberté et égalité, et les effets qu'elles engendrent en termes de vivre ensemble. Il me semble que l'une des réponses qui permettent de dépasser ces contradictions tient à un autre pilier de la République française : la fraternité. Elle ne s'aborde pas toujours en ces termes aujourd'hui, certains parlent par exemple de politique du care, mais elle me paraît être un ciment du « faire société ».*

*P. Savidan : L'idéal de fraternité - mot qui pose d'emblée le problème du statut des femmes -, vient effectivement réaffirmer la nécessité du lien de civilité, de communalité, qui doit définir le cadre dans lequel et par lequel peuvent se déployer la liberté et l'égalité. L'héritage social démocrate va plutôt faire référence à la solidarité, qui suppose le fait par exemple de « démarchandiser » un certain nombre de ressources : éducation, santé... permettant à l'individu de s'individualiser. Il ne peut y avoir de liberté égale pour tous sans solidarité de principe. C'est pourquoi la crise du modèle social est si grave : elle rend impossible pour des individus la liberté, en mettant en difficulté leur capacité à faire des choix. La difficulté liée à la crise du système de solidarité produit non seulement de la pauvreté, mais au-delà, des dysfonctionnements de l'ensemble de la société.*

*Question : Les débats sur la justice sociale, ciment de la cohésion sociale, se centrent fréquemment sur la notion de redistribution matérielle. Une autre dimension, immatérielle, est constitutive de cette justice sociale : elle renvoie aux notions de redistribution du droit, de diversité, de reconnaissance des différences... Elle est notamment théorisée par la philosophe Nancy Fraser, qui affirme qu'il faut faire coïncider redistribution matérielle et reconnaissance symbolique. Comment lier ces deux dimensions ? Est-ce un enjeu pour créer de la cohésion ? L'État est-il en capacité d'assurer cette double dimension ?*

*P. Savidan : Je partage cette approche, même s'il me semble qu'il faut être prudent dans la manière d'aborder cette question, car elle peut produire des effets sociaux régressifs. Axel Honneth, un philosophe allemand, pense par exemple que le premier problème est celui de la reconnaissance. Soyons prudents face à un État qui, faute de ressources matérielles à redistribuer, chercherait à compenser cette incapacité uniquement par une forme de reconnaissance symbolique, mais qui, dans les réponses et dispositifs, n'agirait pas sur les formes d'injustice sociales persistantes.*

# CYPRIEN AVENEL

Après une analyse critique de la notion de cohésion sociale, je proposerai à la discussion certains enseignements d'une recherche-action en cours avec les villes de Besançon, Bordeaux, Clichy-sous-Bois, Le Havre, Strasbourg, Valenciennes et Tourcoing. Intitulée « La gouvernance locale de la cohésion sociale », cette recherche-action est conduite par l'Observatoire national de l'action sociale (ODAS), avec l'appui principal du Comité Interministériel des Villes (SG-CIV), et la contribution de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF). Elle vise à analyser les conditions permettant de renforcer l'impact de

l'action publique locale en matière de cohésion sociale et à proposer des axes stratégiques favorisant un renouvellement des réponses municipales, afin de mieux appréhender la façon dont les collectivités locales s'organisent, en leur sein et entre elles, pour faire face aux enjeux de la cohésion sociale. Quels sont les principaux enjeux ? Quelles sont les stratégies qui sont mises en œuvre ? Quelle est en particulier la place de la politique sociale, en lien avec la Politique de la ville, dans la mobilisation d'ensemble des politiques publiques autour de cet objectif ?

À ce stade de la réflexion, les propos développés dans ce texte n'engagent que leur auteur.

## De quoi parle t-on ? Les mots et la chose...

Évoquer la notion de cohésion sociale est devenu un « lieu commun ». Mais de quoi, au juste, est-il question lorsque l'on parle de cohésion sociale ? Malgré tous les débats en cours, il n'est pas du tout certain que nous sachions de quoi nous parlons en ce domaine.

En effet, la notion de cohésion sociale est un terme générique qui renvoie, tout à la fois, à une inquiétude grandissante sur la nature du lien social, face à des évolutions négatives de la société, et à des solutions volontaristes à toute une série de problèmes sociaux.

Le terme de cohésion sociale semble alors pouvoir s'appliquer à tout et définir à lui seul la société dans laquelle nous vivons, ainsi que ses transformations récentes. Il est d'ailleurs repris partout, parfois dans des optiques différentes. Tout le monde y recourt aussi bien dans les médias, les programmes politiques, les administrations, les associations, que

dans les textes académiques. Ministères, organismes mais aussi Union européenne ont érigé cette notion au statut d'objectifs politiques prioritaires<sup>(1)</sup>.

Mais le terme a beau être sans cesse utilisé, il n'est jamais précisément défini, et à force d'avoir étendu son usage à des domaines de plus en plus larges et différents, le risque est finalement de le vider de son contenu.

Définir la cohésion sociale est donc bien difficile. Ses significations sont variables selon le temps et l'espace, et le terme regroupe de fait une diversité de phénomènes et d'indicateurs, dont l'unité est pour le moins incertaine : conséquences de la mondialisation, limites de l'État

<sup>(1)</sup> Dans la conception de l'Union européenne, la notion de cohésion sociale renvoie à une intervention qui vise avant tout la prévention de l'exclusion et la lutte contre la pauvreté et la promotion de l'égalité (au sens égalité des chances). Le sommet de Lisbonne en 2000 a fait de la cohésion sociale son troisième pilier de la stratégie européenne, à partir de la définition d'un certain nombre d'indicateurs liés à l'inclusion sociale, et qui concernent essentiellement la pauvreté, les inégalités de revenus, l'espérance de vie, le niveau d'éducation et l'emploi.

<sup>(2)</sup> CERC,  
« La cohésion  
sociale »,  
séminaire  
2007,  
dossier n° 3  
du CERC,  
avril 2008.

<sup>(3)</sup> P. Tolila,  
« La cohésion  
sociale  
menacée :  
enquête sur  
une  
inquiétante  
étrangeté »,  
Le Banquet,  
n° 6, 1995.

<sup>(4)</sup> F. Choay,  
« Le règne de  
l'urbain et la  
mort de la  
ville »,  
in La France  
au-delà du  
siècle,  
Paris, Ed. de  
l'Aube, 1994.

Providence, marginalisation économique des populations et de certains territoires, dislocation du lien social, évolution des structures familiales, identités communautaires, taux de pauvreté, incivisme, déclin de la participation démocratique, etc., la liste n'est pas exhaustive. Par ailleurs, le terme de cohésion sociale ne renvoie pas seulement à des réalités objectives, mais demeure aussi une notion subjective, une représentation, qui diffère selon les sociétés, les situations, les contextes locaux, les périodes et les populations. Il faudrait donc pouvoir distinguer différentes thématiques liées à la cohésion sociale, car elles n'ont pas nécessairement de liens entre elles et ne renvoient pas forcément aux mêmes mécanismes, et donc aux mêmes réponses.

En fait, il apparaît des définitions « en creux » de la cohésion sociale par les indicateurs qui la menacent, sans que l'on sache très bien finalement à quelle situation d'équilibre elle renvoie. Quel est le contraire de la cohésion sociale, interroge par exemple le philosophe Marcel Gauchet<sup>(2)</sup> ? La montée en puissance du terme de cohésion sociale se trouve d'abord dans le diagnostic qu'elle serait menacée. Il n'y aurait d'ailleurs que de « cohésion sociale menacée »<sup>(3)</sup>.

## LA COHÉSION SOCIALE : QUELLE CONCEPTION DE LA SOCIÉTÉ ?

La cohésion sociale se réfère implicitement à l'idéal d'une société harmonieuse et pacifiée, sans aspérités et sans conflits, rétrospectivement largement mythique. En effet, la cohésion est une réalité si peu évidente qu'il faudrait sans doute remonter aux villes de la Renaissance italienne pour observer une forme urbaine idéalisée, où la circulation des biens et des idées, l'autonomie politique, l'expansion des activités économiques, la diversité sociale et culturelle, mais aussi le développement de la science et des arts, engendrent un sentiment d'unité et d'intégration<sup>(4)</sup>. Dans la société industrielle, par exemple, avec la formation du mouvement ouvrier, les conflits du travail constituent un principe d'intégration de la classe ouvrière dans la collectivité, mais avec le concours des institutions de régulation collective (État, organisations socioprofessionnelles, syndicats).

Par contraste, aujourd'hui, les termes que nous employons (cohésion sociale, mais aussi exclusion, quartiers en difficulté, mixité sociale) présentent la caractéristique d'évacuer la notion de conflit social. La portée des termes utilisés peut donc être interrogée : par exemple, les notions comme quartiers « défavorisés », « sensibles », « chauds », « en difficulté », constituent souvent le leitmotiv des études pour désigner des catégories de populations à partir du recouvrement incertain entre les problèmes sociaux et l'enclavement géographique. Peut-on définir un « quartier sensible » par comparaison à un « quartier insensible » comme on opposerait un quartier « chaud » à un quartier « froid » ? Non seulement les termes utilisés sont vagues, mais ils sont tous négatifs. On ne définit les populations et les territoires que par les problèmes qu'ils posent. Or, les mots ne sont pas neutres et ils assignent aux populations une identité et une signification profonde.

Ainsi, en utilisant la notion d'exclusion, qui est considérée comme une menace pour la cohésion sociale, on parle des « exclus » sachant qu'il y a un grand absent : l'acteur qui exclut. C'est alors rendre compte d'un « non-rapport » à la place d'une situation ou d'un processus qui détermine la mise à l'écart, comme si l'exclusion procédait d'une logique qui dépassait tout le monde, fatale et aveugle. L'identité des éventuels responsables des situations décrites sous le terme d'exclusion est invisible. Il n'y a d'ailleurs pas de mot (les exclueurs ?). Les « exclus » sont alors bien plus perçus comme des objets de solidarité que comme des sujets de parole et de protestation. Cela impose finalement une perception quelque peu désincarnée des personnes désignées sous ce terme. Car, d'un côté, il y aurait les grandes transformations de l'économie mondiale et les mécanismes abstraits du chômage. De l'autre, il y aurait les expériences singulières des « exclus », en souffrance, anomiques, pris au piège de leur isolement, et renvoyés à eux-mêmes car leurs problèmes ne parleraient plus qu'à eux.

D'une certaine manière, la même analyse peut être conduite à propos de la « mixité sociale », qui est un instrument politique associé à l'objectif de cohésion sociale.

Or, deux types d'analyses sociologiques peuvent être distinguées sur cette question. La première

analyse repose sur la critique des présupposés de la mixité sociale, et parfois de ses effets contreproductifs, en affirmant notamment que l'action publique devrait s'appuyer sur les communautés, plutôt que de les dissoudre. Car la concentration des classes populaires et immigrées jouerait finalement dans le sens d'une représentation collective et politique de leurs problèmes et de leurs intérêts. Est alors contestée la vision véhiculée d'une société harmonieuse. Certains auteurs affirment que l'idéologie de la mixité et du mélange social est une façon de rendre invisible dans la société la pauvreté et les inégalités. À y regarder de près, la mixité serait un projet d'acculturation douce des catégories défavorisées, permettant de maintenir la domination des classes supérieures, et de désamorcer à la base toute velléité des mouvements sociaux contestataires.

La deuxième analyse, majoritaire, montre que la mise en œuvre de la mixité, en dépit de ses difficultés évidentes, est une condition nécessaire à l'intégration des populations, pour au moins trois raisons : d'une part, la ségrégation urbaine engendre des inégalités cumulatives ; d'autre part, la mixité favorise une meilleure intégration politique. Enfin, elle soutient un projet concret d'efficacité et de performance de l'action publique et du fonctionnement de nos institutions, comme l'école et le marché du travail. À titre d'exemple, les travaux de Hugues Lagrange sur la scolarité au collège, dans trois sites de la Politique de la ville, montrent que le degré de mixité des réseaux de sociabilité des adolescents a une influence significative sur la réussite scolaire : ceux qui ont dans leur réseau de sociabilité des élèves d'un bon niveau ont tendance à progresser. Inversement, à niveau scolaire égal, on observe une logique négative associée à la présence dans son entourage d'élèves en échec<sup>(5)</sup>.

En définitive, la notion de cohésion sociale impose, dans une certaine mesure, une représentation en trompe l'œil de la société, qui est celle d'une vie sociale sans clivages, ce qui conduit à poser un certain regard sur les marges. En effet, l'analyse des banlieues pauvres s'appuie souvent sur l'idée d'un basculement des habitants dans la pauvreté et la déviance. Le problème est alors celui des écarts à une norme d'intégration et du rétablissement du lien social là où il semble en déshérence. Or, ce regard maintient cependant à distance une partie des habitants dans un rapport de marginalité ou dans un

soupçon de désocialisation, alors même qu'ils refusent cette idée qui les stigmatise. En même temps, ils se sentent souvent abandonnés.

Il n'est donc pas inutile de s'interroger sur le langage et les représentations usuelles. Car il s'agirait de modifier le regard sur les « quartiers sensibles » et la conception de la Politique de la ville. En effet, le discours social et politique sur les quartiers revient à faire de ces derniers des quartiers « hors norme », à l'image de la conception d'une politique de traitement des carences des territoires pour un retour au droit commun, montrant que les quartiers sont définis de façon pathogène par la somme des écarts statistiques à la moyenne de l'agglomération (la politique de mixité sociale poursuit comme objectif d'en faire des quartiers dits « normaux »). L'intervention publique véhicule alors une représentation des quartiers comme zones à détruire plutôt que territoires à valoriser. Ainsi renvoie-t-on aux habitants une image extrêmement négative d'eux-mêmes, qui ne participe guère au sentiment d'être reconnu et accepté dans la société. Sans nécessairement promouvoir un objectif de reconnaissance politique des quartiers populaires et métissés, il faut au moins apprendre à pratiquer l'idée de quartiers en projet, plutôt que de « quartiers en retard » et à « remettre dans la norme ». Car cette vision sur la compensation et la remise à niveau est devenue un élément du problème : elle enferme la Politique de la ville dans la réparation, et bloque la possibilité d'une approche plus préventive, participative et émancipatrice. Les quartiers ne sont pas qu'un problème. Ils sont un terrain d'aventures, un vivier, où nous avons encore beaucoup à apprendre et surtout à construire<sup>(6)</sup>.

<sup>(5)</sup> H. Lagrange, « Les effets de la sociabilité des adolescents sur la réussite scolaire et les inconduites », Informations sociales, 2007, n° 141.

<sup>(6)</sup> Je me permets de renvoyer à « Sociologie des quartiers sensibles », Paris, Armand Colin, 3ème édition, 2010.



## L'INSCRIPTION INSTITUTIONNELLE, LOCALE ET NATIONALE, DE LA COHÉSION SOCIALE

Cette prise de distance avec les conceptions normatives qu'un tel objectif engage implicitement, n'empêche pas de considérer les évolutions sociologiques récentes que le terme de cohésion sociale cherche à nommer et à décoder. En effet, le mot de cohésion n'est pas totalement vain. Il renvoie à l'idée de solidarité entre les membres d'un groupe ou d'une société donnée, et à l'idée d'une certaine interdépendance entre les

<sup>(7)</sup> Le terme renvoie de ce point de vue à la formation de la pensée sociologique, en particulier celle du « père fondateur » français, Emile Durkheim.

<sup>(8)</sup> Il existe ainsi une définition européenne de la cohésion sociale qui est exprimée comme « la capacité d'une société à assurer le bien être de tous ses membres, à minimiser les disparités et à éviter la polarisation. Une société cohésive est une communauté solidaire composée d'individus libres poursuivant des buts communs par des voies démocratiques ».

différentes composantes de la société<sup>(7)</sup>. La cohésion sociale fait référence à une situation à l'intérieur de laquelle les écarts entre les groupes sociaux seraient perçus comme plus ou moins acceptables, et où les individus seraient insérés dans des liens d'appartenance suffisamment robustes pour leur donner le sentiment d'être membres à part entière de la société.

La cohésion sociale implique donc le partage d'une certaine communauté de valeurs et de projets. On pourra considérer qu'une société est « cohésive » lorsqu'il y a une interdépendance forte et complémentaire entre ses différentes composantes (ce qui n'interdit pas la diversité sociale et culturelle). Autrement dit, la cohésion sociale se réfère moins aux attributs d'une société, qu'elle ne renvoie à la nature des relations entre les différents groupes de cette société. Ce qui veut dire que la similitude ou la différence ne préjuge pas du degré de cohésion d'une société. On peut avoir une cohésion sociale dégradée avec des éléments homogènes et, à l'inverse, une cohésion sociale vivace avec des éléments hétérogènes. Une société cohésive se mesure donc par l'intensité des liens sociaux et du sentiment collectif d'appartenance à une communauté témoignant d'une volonté de vivre ensemble dans une certaine harmonie.

De ce point de vue, dans la formule « cohésion sociale », le terme de « social » est généralement entendu dans l'acceptation sociologique du terme, c'est-à-dire dans le sens de « sociétal ». On parle de cohésion sociale en ce qu'elle incarne l'expression de l'ensemble des conduites individuelles et collectives de la population dans une société donnée, et non pas parce qu'elle se limite au seul secteur des problèmes sociaux et des politiques sociales et médico-sociales (pauvreté, exclusions). L'utilisation de la notion de cohésion sociale vise à rendre compte de cette approche globale des problèmes, au niveau de la société dans son ensemble, et dans un cadre qui déborde les frontières territoriales<sup>(8)</sup>. Celle-ci traduit donc une nouvelle manière de penser la question sociale et de traiter les nouvelles formes d'inégalité, et ce d'ailleurs à toutes les échelles, locales, nationales, internationales.

Ainsi, malgré sa relative imprécision, la notion de cohésion sociale est entrée dans les mœurs et

trouve une inscription institutionnelle. La cohésion sociale est définie, par les acteurs locaux, comme un terme technique, qui renvoie à un programme d'action, au sens du Contrat urbain de cohésion sociale, qui peut être organisé dans une démarche d'objectifs et de résultats. Dans les organigrammes municipaux, la « cohésion sociale » est rattachée à la Politique de la ville (alors qu'au niveau national, le terme comporte une définition plus globale, comme le montre la création de la Direction générale de la cohésion sociale - DGCS). La notion de vivre ensemble, quant à elle, souvent utilisée au sein des collectivités locales, est plutôt assimilée à une volonté, une attitude, un art de vivre, voire une éthique et un système de valeurs. Par comparaison avec la notion de cohésion sociale, le terme de vivre ensemble apparaît, tout à la fois plus concret et plus large. Le vivre ensemble renvoie au lien social, au lien associatif et au lien civil.

Finalement, la cohésion sociale est associée à la notion de mixité sociale ; tandis que le vivre ensemble est davantage mis en relation avec la notion de maillage social. Le vivre ensemble renvoie à des échelles relativement fines, micro-sociologiques. La cohésion sociale renvoie à des échelles d'intervention plus macro. Par ailleurs, le mot « social » est souvent assimilé à la notion de difficulté. Quand on l'utilise, l'expression semble véhiculer avec elle une connotation négative. C'est d'ailleurs paradoxalement pour cette raison que les acteurs locaux sont souvent conduits à privilégier la notion de vivre ensemble, qui recèle des aspects plus larges et plus positifs ; ce qui nous interroge toutefois sur le statut du social aujourd'hui, perçu d'une façon négative.

En définitive, la notion de cohésion sociale est rattachée par les acteurs locaux à la notion de politique sociale et de Politique de la ville (lutte contre la pauvreté et les exclusions). Elle renvoie à la justice sociale et à la solidarité. La cohésion sociale est un élément du vivre ensemble. Autrement dit, le vivre ensemble est conditionné, au préalable, par le degré de pauvreté et d'inégalité. Mais la notion de vivre ensemble est plus large et renvoie à la question du lien social et à la population dans son ensemble, et donc à toutes les politiques publiques.

Cohésion sociale et vivre ensemble sont donc des notions distinctes mais complémentaires. Elles révèlent une certaine convergence de point de vue entre les acteurs locaux sur le plan de la conception des problèmes sociaux et du sens de l'intervention publique. Les différences de point de vue résultent moins de divergences d'interprétations ou d'oppositions irréductibles sur les finalités des politiques publiques locales, que d'une appropriation chaque fois spécifique de la définition, à partir de son propre domaine d'expertise et d'intervention. En somme, la définition du vivre ensemble se moule dans la pensée catégorielle des dispositifs. Toutefois, le vivre ensemble est bien une référence mobilisée sur les territoires. En effet, le vivre ensemble porte les projets politiques des municipalités. Il est le guide des interventions des CAF. Il est un des piliers des politiques départementales. Il est la raison d'être du mouvement associatif. Il est le moteur des orientations véhiculées par les représentants de l'Etat.

## LES REMISES EN CAUSE DU MODÈLE FRANÇAIS D'INTÉGRATION SOCIALE

Ainsi, quoi que l'on puisse penser de son degré de généralité, la notion de cohésion sociale renvoie à des réalités bien réelles, dont certaines sont incontestablement nouvelles et ne peuvent être réduites aux inégalités traditionnelles. Dans une société qui se caractérise par des situations de fragmentation sociale et culturelle, de morcellement des populations et des territoires, il apparaît de plus en plus important de renforcer les mécanismes de solidarité et de favoriser le développement des liens sociaux.

Ainsi, la question de la cohésion sociale s'impose aujourd'hui comme une préoccupation essentielle des collectivités locales parce qu'elle traduit la remise en cause de l'édifice même de notre modèle d'intégration sociale. Celui-ci a en effet connu de profonds bouleversements qui ont révélé certaines limites de l'action publique face à ce qui apparaît dorénavant comme une crise du lien social et du vivre ensemble. La vision la plus répandue consiste à souligner l'enracinement de l'idéologie de l'individualisme qui viendrait

corroder les fondements du lien social et du vivre ensemble. On insiste plus généralement sur l'indétermination des situations dans un monde devenu incertain et instable. L'installation du chômage de masse, la diffusion des situations de précarité et d'insécurité sociale, l'enkystement sur le territoire de la ségrégation urbaine, la crise financière récente et les exigences d'un capitalisme débridé (compétitivité, flexibilité, rendement, mobilité), finissent de faire voler en éclat la cohésion de notre société<sup>(9)</sup>. La plupart des observateurs s'accordent à penser que l'on est aujourd'hui en présence d'un modèle de société en crise, en particulier celui hérité des Trente Glorieuses qui fut associé à la notion de progrès social<sup>(10)</sup>.

Ainsi, le diagnostic du modèle de cohésion sociale français conduit à établir des constats de séparatismes, d'inégalités, de conflits et de crises. En termes de vivre ensemble, l'enjeu aujourd'hui consisterait donc à préserver un projet commun et partagé, entre des catégories de population portées à s'ignorer ou à se rejeter. Si la cohésion sociale implique une action de réduction des inégalités, elle ne peut se passer d'une volonté de redynamisation du tissu social. En effet, même si les nouvelles inégalités sociales et territoriales sont des questions privilégiées dans les programmes locaux, nationaux et européens, la cohésion sociale et le vivre ensemble apparaissent encore affaiblis, d'un côté par l'érosion des liens sociaux traditionnels et la montée de l'individualisme contemporain, et de l'autre côté par le développement des identités communautaires, qui peuvent tendre, dans certaines conditions, vers le communautarisme.

La situation est-elle pire que par le passé ? En réalité, il est bien difficile de répondre à cette question, si l'on s'en tient aux indicateurs statistiques. En effet, certains vont dans le sens de la réduction d'inégalités, de l'accroissement de la participation sociale et du bonheur privé<sup>(11)</sup>, d'autres vont dans le sens d'un creusement d'autres inégalités et l'augmentation des incertitudes<sup>(12)</sup>. De même, l'accroissement des espaces d'autonomie individuelle n'implique pas que les individus sont moins enchâssés dans des liens sociaux.

<sup>(9)</sup> Pierre Rosanvallon évoque l'impression d'un retour à l'atmosphère politique et sociale de la première moitié du XIXème siècle, *La société des égaux*, Paris, Le Seuil, 2011.

<sup>(10)</sup> J. Donzelot, « Refonder la cohésion sociale », *Revue Esprit*, décembre 2006.

<sup>(11)</sup> J. Viard, « Nouveau portrait de la France, la société des modes de vie », Paris, Éditions de l'Aube, 2011.

<sup>(12)</sup> F. Dubet, « Les inégalités démultipliées », Le Seuil, 2006.

L'individualisation ne débouche pas nécessairement sur un individualisme instrumental exacerbé qui signifierait un refus de toute forme d'engagement collectif et un désintérêt durable et délibéré vis-à-vis des enjeux de société. L'individualisme articule une tension entre le souci de soi et le souci de l'autre. La question de la solitude ne se réduit ni à celle de l'individualisme ni à celle de l'isolement. En effet, il existe une différence existentielle irréductible entre la solitude choisie et la solitude subie<sup>(13)</sup>. Enfin, l'idée de crise du lien social est aussi vieille que la ville elle-même. Ainsi, l'appel au rétablissement de la mixité sociale n'est pas une nouveauté de la Politique de la ville. Il réactualise au contraire un très vieux thème des « faubourgs » de Paris, lors de la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, à propos de l'« encadrement » des classes populaires dans des quartiers en grande partie définis par la peur et le regard des classes supérieures du centre-ville<sup>(14)</sup>. Il n'empêche. Tous ces constats affectent profondément le rôle et la place des

institutions et aboutissent à la nécessité de renouveler les réponses et les conceptions de l'action publique locale. En effet, la question aujourd'hui est bien celle de refaire société. Il est donc nécessaire d'explorer de nouvelles formes de gouvernance locale. Il y a à l'évidence un enjeu majeur pour la performance de la réponse publique. Or, les villes et les maires jouent un rôle décisif en la matière tant il est vrai que la cohésion sociale se constitue de plus en plus comme le cœur de l'action municipale. C'est ce que montre une recherche-action en cours, conduite par l'ODAS, avec la collaboration active de sept villes, ayant accepté de jouer le jeu d'une investigation qualitative approfondie, sur une durée de deux ans. Avec Besançon, Bordeaux, Clichy-sous-Bois, Le Havre, Strasbourg, Tourcoing et Valenciennes, nous avons interrogé les évolutions et les perspectives du système de gouvernement local, dans un contexte de crise économique et sociale<sup>(15)</sup>.



## Cohésion sociale et « vivre ensemble » : une priorité de l'action municipale

Intervenant dans la plupart des domaines qui régissent la vie quotidienne des populations, les maires sont en première ligne face à un tissu social qui menace toujours de se déliter.

Les acteurs municipaux ressentent sans doute plus radicalement que les autres collectivités territoriales, plus lointaines, la diversité et

l'intensité des demandes et des enjeux. Les élus locaux sont en effet bien placés pour vivre et constater au quotidien les conséquences concrètes des contraintes actuelles. Ce sont d'abord eux qui sont sollicités pour faire face à des demandes sociales aussi massives que pressantes et ils doivent faire feu de tout bois.

<sup>(13)</sup> C. Van de Velde, « La fabrique des solitudes », in P. Rosanvallon, Refaire société, Paris, Le Seuil, La République des idées, 2011, p.27-37.

<sup>(14)</sup> L. Chevalier, « Classes laborieuses et classes dangereuses à Paris, pendant la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle », Paris, LGF, 1978. Concentration spatiale de la pauvreté, délinquance et violences urbaines, sentiment d'insécurité, distance entre classes sociales, « démission parentale », volonté de « rétablir le lien social » réactualisent en effet les thèmes de cette époque. Hier comme aujourd'hui, la banlieue pauvre est vécue comme une menace pour la ville riche. Elle est perçue comme une « classe dangereuse ».

<sup>(15)</sup> Intitulée « la gouvernance locale de la cohésion sociale », cette recherche-action est conduite par l'Observatoire national de l'action sociale (ODAS), avec l'appui principal du Comité Interministériel des Villes (SG-CIV), et la contribution de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF). De très nombreux entretiens individuels ont été conduits, en deux vagues de visite sur site, auprès des maires, des élus adjoints, des services administratifs, des services de l'État (Préfets, Procureurs de la République, Commissaires divisionnaires, Éducation nationale, Pôle emploi, DDSC), des Conseils généraux, des EPCI, des CAF, des associations, des travailleurs sociaux, etc.

Le maire est ainsi au cœur des politiques urbaines et sociales, parce qu'il est directement confronté, dans la proximité des populations, aux conséquences des transformations en profondeur de la société française : étalement urbain, accélération des phénomènes de mobilité, nouvelles formes de pauvreté et d'exclusion sociale, individualisation des modes de vie, émergence et cristallisation d'une question « ethnique », mutation de la famille, vieillissement de la société, délitement du lien social, complexification des niveaux de pouvoir, etc. En somme, la ville est la projection sur le sol des problèmes sociaux de notre temps. Elle est le théâtre spatial des fractures sociales.

Ce sont autant d'éléments pour lesquels l'intervention en faveur de la cohésion sociale et du vivre ensemble se constitue de plus en plus comme un enjeu stratégique pour les maires et occupe donc une place de plus en plus centrale dans le projet municipal. En effet, même si les deux grandes premières priorités affichées par les maires sont la question de l'emploi d'une part, et la question du logement/habitat d'autre part (tranquillité publique aussi), l'importance d'une intervention plus directe sur le lien social, autour d'un objectif de vivre ensemble, se constitue comme une nouvelle priorité<sup>(16)</sup>. De par leur proximité avec les populations, les villes incarnent un rôle d'initiateur et de bâtisseur de la cohésion sociale, d'autant qu'elles disposent des principaux leviers du développement local, à travers leurs politiques urbaines, sociales, de la culture, du sport, de la jeunesse, de la petite enfance, de l'habitat, des transports, etc. Les maires doivent donc bien mesurer leur privilège d'être en première ligne des questions de cohésion sociale et urbaine. Car ils exercent désormais une responsabilité décisive, leur responsabilité « sociétale ».

Mais c'est là toute la difficulté. Car, si les villes (de l'échantillon de cette étude) se sont nettement embellies ces dernières années (Bordeaux, Strasbourg, Valenciennes, etc.), avec la mobilisation d'un véritable projet de reconstruction urbaine, de rénovation des centres-villes, mais aussi des quartiers périphériques, avec des politiques municipales très volontaristes en matière de culture, d'économie locale, de loisirs,

de petite enfance, d'équipements collectifs..., il n'est pas certain qu'elles aient progressé, au même rythme, en matière de cohésion sociale. Or, la réussite du projet urbain dépend, à terme, de la réussite du projet de cohésion sociale, et donc des politiques non urbaines.



### ATTRACTIVITÉ TERRITORIALE ET COHÉSION SOCIALE : LA NOUVELLE ÉQUATION MUNICIPALE

Les politiques municipales cherchent plus précisément à se construire autour de trois grands axes : le développement économique local, l'aménagement urbain, et la production de la cohésion sociale. Le développement durable est, à terme, l'intégration de ces trois dimensions dans une approche prenant en compte les aspects multidimensionnels des besoins humains et les attitudes de préservation de l'environnement.

#### Impulser et soutenir une logique de développement économique local

Avec la décentralisation amorcée au début des années 1980, et une fiscalité locale qui a fait de l'activité économique un des fondements des ressources communales (à travers la taxe professionnelle notamment), les élus locaux se sont engagés fortement dans la reconquête économique de leur territoire, avec des interventions destinées à rendre la ville attractive (développement des services à la population, accueil de la petite enfance, embellissement du centre ville, projets culturels, investissements commerciaux, programmes de rénovation urbaine, politiques de communication...).

Les maires ont de plus en plus développé l'ambition de transformer leur ville en acteur économique au moment où notre société de connaissance, dominée par les systèmes de communication et d'information, de services et de haute technologie, entraîne une plus forte mobilité des individus et des activités en développant la concurrence et la compétition entre les villes<sup>(17)</sup>.

Comme le révélait une enquête de l'Odas conduite en 1998, l'emploi est au cœur de leurs préoccupations, car l'installation du chômage et de

<sup>(16)</sup> ODAS, Les maires et le lien social, Cahiers de l'Odas, 1998. La lettre de l'ODAS, Les Maires et le vivre ensemble, 2005.

<sup>(17)</sup> Pierre Veltz, Mondialisation, Villes et territoires, Paris, PUF, 2005.

<sup>(18)</sup> Les rapports d'évaluation des ZFU soulignent cette logique de frustration sociale dans un contexte de redynamisation économique locale.

<sup>(19)</sup> Les différents rapports de l'ONZUS révèlent un creusement des écarts avec les autres quartiers, notamment en termes d'emploi, de revenus ou de mixité sociale.

la précarité dans notre société est une dimension essentielle, même s'il elle n'est pas exclusive, des problèmes familiaux et de la dégradation du lien social. C'est ce que les maires (et la majorité des acteurs municipaux rencontrés) considèrent être le plus important pour les individus, et c'est ce qu'ils considèrent prioritaire dans leurs missions parmi tout ce qui peut contribuer au lien social. Ainsi pour lutter contre le chômage, développer les entreprises et séduire de nouvelles populations, les élus locaux se sont engagés dans des opérations de valorisation des atouts de leur territoire. Il en résulte que la notion d'attractivité est devenu un élément clef de la gouvernance des villes. Gouverner une ville devient œuvrer à son attractivité.

#### **Aménager l'espace urbain, développer les équipements et les services collectifs**

En même temps, la réalisation d'un « projet urbain » est le socle de base de l'action des municipalités, car il s'agit bien de donner réalité à une nouvelle urbanité, considérée comme la qualité fondamentale de la ville, à même de favoriser les échanges entre les différents groupes sociaux, les liens de convivialité, les rencontres et la mixité, voire la participation des habitants aux affaires publiques de la cité. Les (grandes) villes se sont ainsi lancées dans de grands travaux et ont mobilisé d'importants investissements afin de remodeler profondément le territoire et la vie quotidienne des citoyens. La capacité à « faire territoire » et à « faire société », à articuler tout à la fois les « lieux » et le « lien », constitue l'un des défis majeurs du projet des villes. Avec la décentralisation de 1982 qui a doté les communes de nouvelles compétences en matière d'aménagement spatial (le permis de construire notamment), l'urbanisme est devenu une des clefs de l'expansion économique des villes et des enjeux de la mixité sociale.

Ainsi, après l'emploi, qui apparaît très majoritairement aux maires comme le sujet le plus important aujourd'hui pour le bien-être de leurs concitoyens, c'est le logement et les politiques de l'habitat, au sens large de l'expression, c'est-à-dire d'investissement de la commune en matière d'équipements collectifs et de services à la population, qui constituent la deuxième priorité. Mais l'analyse de l'impact de la décentralisation sur les politiques de logement montre les difficultés des villes à articuler la recherche de compétitivité économique, les opérations d'urbanisme et le maintien de la cohésion sociale.

#### **Lutter contre les exclusions sociales et la ségrégation spatiale**

La dynamique d'attractivité économique et urbaine engendre en effet des conséquences paradoxales sur la vie sociale, car elle n'empêche pas les situations d'exclusion, et apparaît même au contraire parfois aggraver une logique de fragmentation spatiale en termes de ségrégation. En effet, le développement d'un pôle d'activité économique peut s'accompagner, dans le même lieu, de logiques d'exclusion sociale et de relégation urbaine. Le territoire du département de la Seine-Saint-Denis est un exemple emblématique, théâtre tout à la fois d'une logique de développement économique accrue ces dernières années (autour du Stade de France), mais en même temps le lieu de logique d'enclavement urbaine tout aussi puissante.

Ainsi la revitalisation du tissu économique porte en elle les germes d'une dualisation de la structure de l'emploi local et d'une distance sociale croissante entre ceux qui parviennent à bénéficier des emplois créés et tirer leur épingle du jeu, et ceux qui n'y parviennent guère, ayant alors le sentiment de basculer plus loin encore dans le huit clos de leur quartier. Cette situation est donc potentiellement génératrice, pour les habitants concernés, d'un sentiment de frustration sociale. En effet, une dynamique positive est engagée, tandis qu'une partie de la population apparaît se marginaliser<sup>(18)</sup>.

Toutes les villes, petites ou grandes, ont vu se creuser un écart entre les quartiers les plus aisés et les quartiers cumulant les difficultés (même si les situations de pauvreté se diffusent sur le territoire). La logique de concentration spatiale du chômage et de la précarité dans des quartiers spécifiques est largement attestée<sup>(19)</sup>. Les « quartiers » sont devenus une grave préoccupation pour les élus locaux : une émeute, une diffusion de la violence dans le système scolaire, et tout s'effondre. Dès lors que la situation d'une ville se dégrade, ce sont les cadres et professions libérales qui sont les premiers à fuir, accentuant la spirale de la détérioration. Ainsi, gouverner la ville ne se limite pas à une optimisation de son attractivité économique et urbaine, mais implique également un positionnement sur les conséquences en matière de lien social et de vivre ensemble. La tension entre ces deux évolutions est un élément structurant, voire même déterminant, de la gouvernance des villes.



## LE MAIRE, CHEF D'ORCHESTRE ET BÂTISSEUR DE LA COHÉSION SOCIALE

---

En définitive, les enjeux d'articulation entre le développement économique local, le développement urbain et la production de la cohésion sociale, autour d'un objectif de vivre ensemble, se constituent comme une des clefs de voûte de la gouvernance locale. Gouverner une ville, ce serait alors impulser une politique d'articulation et de complémentarité entre ces grands domaines de l'action publique. Se pose ainsi la question des marges de manoeuvre du maire, de l'institution politique, dans la capacité de régulation d'impératifs souvent contradictoires. Articuler attractivité territoriale et cohésion sociale est un défi et une nécessité.

De par leur proximité avec les populations, et les principaux instruments du développement local à leur disposition, les villes incarnent un rôle d'initiateur et de bâtisseur du vivre ensemble. Il faut donc l'affirmer avec force : l'enjeu, désormais, pour les villes, c'est bien le « social » au sens large du terme, c'est-à-dire dans une perspective de faire société, à l'échelle de la proximité, en intégrant la priorité d'une politique d'investissement humain au cœur du projet urbain. Il s'agit autant de reconnaître la dimension urbaine du vivre ensemble que d'intégrer la dimension du vivre ensemble dans l'urbanisme. Le maire ne doit pas seulement être l'artisan de l'embellissement des villes, mais aussi un tisserand du lien social et de la citoyenneté urbaine.

Ce sont d'abord les acteurs de la politique sociale qui sont directement concernés. En effet, la question du vivre ensemble ne peut d'abord se concevoir et se traiter sans développer une action volontariste auprès des populations les plus vulnérables, étant donné l'ampleur des situations de précarité voire d'exclusion. La lutte contre les inégalités, les situations de détresse matérielle, de ségrégation urbaine, est le préalable indispensable.

Mais ce n'est pas suffisant. Car « refaire société » est un projet qui déborde largement la seule question de la pauvreté et des quartiers défavorisés. En effet, ce projet concerne l'ensemble des citoyens et la nature de leurs liens. Les enjeux du vivre ensemble renvoient à toute la population et relèvent plus largement d'une véritable stratégie de gouvernance territoriale de la vie locale dans ses différentes dimensions (sociale, économique, urbaine, éducative, culturelle, sportive, etc.) Le vivre ensemble est un projet de société et ce sont l'ensemble des politiques publiques qui doivent concourir au lien social.

Mais passer du constat à une action politique d'envergure suppose un volontarisme certain pour engager un inévitable changement dans la conception même des politiques publiques locales et la façon de les mettre en œuvre. « Refaire société » exige en effet de nouvelles priorités qui doivent conduire les maires des villes à concevoir et à tenter de mettre en œuvre une vision plus globale et intégrée de l'action municipale, avec leur EPCI, afin de dépasser les approches sectorielles.



## Le défi d'une approche transversale de la question sociale

---

La définition des enjeux de cohésion sociale à partir de leur globalité explique la nécessité de prendre en compte les situations locales dans leur complexité, c'est-à-dire dans la pluralité de leurs dimensions. Elle appelle une transformation qui concerne la conception même des politiques publiques et leur mode d'élaboration dans une démarche de transversalité.

La transversalité de l'intervention n'est pas une fin en soi. La transversalité se situe à deux niveaux. Elle se trouve d'abord dans l'objet même des politiques publiques locales, étant donné la globalité et la complexité des problématiques territoriales à traiter. Elle se trouve ensuite (ou non) dans la construction de la réponse.

En effet, la prise en compte des enjeux de cohésion sociale modifie fortement les catégories usuelles de l'action sociale et implique de nouvelles formes de l'action publique locale. Il s'agit non plus seulement de soutenir les populations en difficulté, mais de s'engager dans une intervention plus globale sur le « faire société ». Cette orientation exige de promouvoir le passage d'une approche spécifique de l'action sociale, ciblée sur les populations les plus vulnérables, à une approche plus transversale de la cohésion sociale, qui concerne l'ensemble de la population, visant une politique non seulement corrective mais également plus préventive des besoins sociaux.

## REPENSER LA POLITIQUE SOCIALE

On est donc dans une étape où les villes cherchent à appréhender autrement leur responsabilité sociale. Il apparaît en particulier la nécessité de sortir d'une approche trop exclusivement réparatrice de la politique sociale. Car il ne s'agit pas seulement de se consacrer aux politiques de compensation, mais de pouvoir intervenir dans le cadre d'une conception plus préventive des besoins sociaux. Il s'agit donc moins de réparer, de compenser, que de produire, et produire un enrichissement des liens sociaux, une extension de leur qualité, en prenant appui sur les ressources locales existantes. C'est donc mobiliser une politique sociale plus large de lien social, susceptible d'articuler l'action ciblée en direction des publics les plus démunis, avec une intervention dans les domaines de la petite enfance, de la jeunesse, de l'éducation et de la culture, des seniors, de l'emploi, de la formation... C'est intervenir sur le « faire société », à l'échelle de la proximité. Cette orientation exige donc de désenclaver la politique sociale, en l'inscrivant dans une véritable politique de prévention, en intégrant les impératifs de cohésion sociale dans les enjeux d'attractivité territoriale des villes, c'est-à-dire dans le processus de développement économique et urbain, objectif qui se dessine d'ailleurs progressivement dans les politiques de développement durable.

C'est en ce sens qu'il faut comprendre l'enjeu de désenclavement de la politique sociale : au sens où cette dernière doit être développée et irriguée par les autres politiques publiques de droit commun, en intégrant au cœur du projet communal l'objectif du lien social. Il s'agit donc bien d'une évolution de fond qui engage une nouvelle forme d'intervention sociale centrée sur le développement du capital humain et qui conduit l'action municipale à redéfinir un

véritable projet social, au sein duquel se pose notamment la question du rôle et de la place du CCAS. En effet, dans les villes concernées, les démarches de projet social visent à impulser, au sein de la collectivité, le passage de l'action sociale à la recherche de cohésion sociale et de vivre ensemble. Elles visent, tout à la fois, à diffuser la préoccupation du lien social au sein de l'ensemble des politiques municipales, à renforcer l'intégration du CCAS dans la ville, à consolider la territorialisation politique et administrative, et enfin à augmenter la qualité de la participation des habitants.

## PRATIQUER LA TRANSVERSALITÉ : UNE RÉVOLUTION CULTURELLE

On observe donc, dans l'échantillon des villes observées, une posture résolument volontariste, accélérée par la crise et un contexte budgétaire contraint, qui conduit très concrètement les municipalités à revisiter, d'une part l'organisation interne de leurs politiques (architecture administrative et politique), et, d'autre part, à réinterroger l'ensemble de leurs partenariats traditionnels, avec l'État, les autres collectivités locales, les organismes publics et privés, les associations, et à rechercher à définir de nouvelles alliances.

Or, cette ambition nécessite plus de transversalité interne des collectivités publiques et une autre approche de leur complémentarité. Car tant du côté de la gouvernance interne des collectivités territoriales que sur le plan de la coopération entre les différents partenaires, l'architecture politique et administrative se caractérise par la prégnance du cloisonnement sur le projet partagé. En effet, la coopération entre les différents partenaires est en bute à des difficultés persistantes. Car l'action publique demeure très largement segmentée, compartimentée, par thèmes et populations spécifiques. La fragmentation des responsabilités et des budgets ne favorise guère les conditions d'une approche intégrée des politiques de cohésion sociale. Il existe bien une réelle volonté de transversalité de l'intervention, mais celle-ci se déploie souvent, de fait, avec de multiples outils qui se superposent et des modalités de financement relativement fractionnées. Il y a une vision globale mais avec des modes opératoires spécialisés. Il revient toujours cette difficulté à sortir l'action publique d'une certaine fragmentation des différents secteurs d'activité du développement local. Le chantier est en fait sans cesse recommencé : comment favoriser le passage d'un empiement des dispositifs et de la gestion de

la complexité administrative, à la stratégie territoriale et au développement local ? Peut-on diffuser et construire une culture de projet de territoire ? On entend déjà : « oui, certes, mais ce n'est pas nouveau ». Mais c'est bien précisément parce que la démarche de projet de territoire peine à se concrétiser sur le terrain qu'il est devenu urgent de s'y atteler. Les difficultés bien connues d'articulation entre l'urbain et le social, dans le cadre de la Politique de la ville en offrent une illustration. Or, un train peut en cacher un autre. Car, et c'est un enseignement de l'étude, ce qui conditionne le partenariat externe, c'est d'abord la réussite du partenariat interne. La transversalité interne aux collectivités territoriales (entre les élus, entre les services, et entre élus et services) est le premier paramètre du développement local. Car c'est l'organisation de la coopération interne qui pèse sur la cohérence et la performance des politiques publiques sur le territoire.

Entendons nous bien. Nous ne disons pas : il n'y a pas de transversalité. Rien n'est plus faux. Ce n'est pas ce que nous observons. Mais le « hard », ce n'est pas tant la mission (l'urbain ou l'humain), que l'organisation. C'est-à-dire les façons concrètes de vivre et de travailler ensemble, dans la vie quotidienne, la manière de coopérer, de construire et de prendre des décisions. Pour « faire société », finalement, tout est dans le « faire ». Nous avons donc besoin d'un nouveau modèle de gouvernance. La révolution culturelle, souvent évoquée de vive voix, est donc bien celle du rapport au pouvoir politique et administratif et de sa conception, moins sectorisée et verticale, plus participative et horizontale, renouvelant notamment les coopérations entre administration et élus, mais également avec les citoyens.



#### UNE ILLUSTRATION : VERS UNE REDÉFINITION DE LA GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

La Politique de la ville comporte de nombreuses réalisations. D'abord, contrairement à l'opinion courante, les quartiers concernés ne sont pas abandonnés. Il importe au contraire de souligner la mobilisation accrue des collectivités locales et la forte présence des institutions publiques et privées dans les quartiers. Un des acquis tangibles est notamment l'apparition de nouveaux métiers (chefs de projets, médiateurs, agents de développement local...) ayant pour particularité d'initier la concertation afin de mettre en œuvre l'aspect contractuel des relations entre l'État, la ville et les habitants. Par ailleurs, les zones urbaines sensibles sont mieux équipées que les autres quartiers, en certains services publics, bien que

moins bien dotées en services marchands. Elles n'apparaissent pas comme des territoires sous-équipés<sup>(20)</sup>.

Mais la Politique de la ville révèle ses limites quand elle est utilisée comme une politique de substitution, alors qu'elle est une politique d'innovation. À l'origine, elle devait être un levier pour irriguer et rendre plus efficaces les politiques publiques dites de droit commun (emploi, éducation, santé, sécurité, logement) dans les quartiers. Mais une forme de dérive s'est peu à peu installée par laquelle les crédits dédiés se substituent aux crédits de droit commun. Ce n'est pas la philosophie ni la méthode de la Politique de la ville qui est en cause, mais l'adéquation du droit commun aux caractéristiques spécifiques des quartiers, avec un service public adapté en termes de compétences, d'effectifs et de pérennité.

Or, cette ambition exige d'impulser un changement en profondeur, voire une rupture, du modèle de gouvernance, à partir d'une approche ascendante de l'action publique fondée sur la définition d'un projet local de territoire, dont le maire est le pivot, avec un appui de l'État, et la signature d'un contrat unique. Cette impulsion peut être incarnée par le couple stratégique maire/préfet, et l'EPCI le cas échéant. Car, l'évolution récente de la Politique de la ville consacre moins la logique de développement endogène des quartiers que la conception d'une politique de traitement des carences des territoires pour un retour au droit commun. La stratégie de développement social de départ a été éclipsée par une approche valorisant le zonage. La logique de projet s'est vite transformée en logique de guichet. Le traitement des déficits s'est substitué à la mobilisation des habitants. La valorisation d'une politique descendante a remplacé la promotion d'une démarche ascendante.

Ce constat, que l'on peut bien sûr nuancer, est toutefois récurrent d'un site à un autre. Le sentiment des professionnels locaux de la Politique de la ville est celui d'être dans une sorte de fin cycle où l'on aurait perdu le processus dans la procédure, sans pour autant entrepercevoir le fil rouge d'un nouveau modèle d'action. Il faudrait donc en finir avec l'empilement des dispositifs et la part croissante du temps consacré à la recherche des financements et la gestion de la complexité administrative au risque d'une perte de sens de la mission. Ainsi, les Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) créent des opportunités et des dynamiques qu'il importe de poursuivre et d'approfondir. Mais les CUCS font l'objet d'une critique récurrente, celle qui consiste à faire du contrat une simple source de financements supplémentaires, au détriment d'une dynamique de projets de développement social intégré, et ne sont donc

pas véritablement définis comme pourvoyeurs de mise en cohérence des dispositifs existants. Les chefs de projet apparaissent alors comme des courroies de transmission en charge de l'application de dispositifs descendants. Du Contrat de ville au CUCS, on est passé du chef de projet, partenaire et développeur du territoire, au chef de l'appel à projet, exécutant de la municipalité et capteur de financements...

Les délégués du Préfet, quant à eux, sont engagés dans ce paysage avec une mission transversale d'impulsion et de relais des méthodes de coopération. La perception de leur rôle est très inégale selon les villes, mais ils incarnent la présence physique de l'Etat sur le territoire et un rôle de facilitateur entre les partenaires. De ce point de vue, le dispositif des délégués du Préfet apporte une plus value reconnue par les intervenants locaux, car ils peuvent jouer un rôle de levier de la transversalité de l'intervention. Pour autant, la jeunesse du dispositif ne permet pas de parler d'une modification de la gouvernance locale de la Politique de la ville par l'action rapprochée des délégués du Préfet. Il s'agit d'une impulsion prometteuse qui doit être consolidée, notamment en articulation avec les chefs de projet de la Politique de la ville.

Ce fonctionnement complique également la mission des associations de proximité dans les quartiers. Les associations constituent un acteur et partenaire à part entière de la décentralisation, mais elles soulignent fortement le risque que comporte un positionnement trop resserré dans une fonction d'opérateur des politiques publiques, ayant une délégation de service et de prestation, au détriment de leur rôle actif de creuset de l'action collective et de la participation citoyenne (la « fonction de généralité », selon la formule de Pierre Rosanvallon). La fonction historique de médiation des associations, entre les besoins sociaux et territoriaux et les institutions publiques, ne doit pas être supplantée par ce rôle d'opérateur, favorisé par la diffusion d'un nouveau mode de management public centré sur la démarche objectifs/résultats des activités engagées.

En définitive, la mise en oeuvre effective des fondamentaux de la Politique de la ville (un diagnostic partagé et porté sur le plan politique, puis un projet, une approche globale et un contrat unique sur le plan du développement social et urbain) implique vraisemblablement un changement en profondeur des

postures et des pratiques en matière de coopération entre les différents partenaires, autour d'un projet partagé, étant donné la persistance des difficultés d'articulation entre le social et l'urbain.

Si les grands instruments de la gouvernance locale existent (ANRU, PLU, SCOT, PLH, CUCS, etc.), ils n'intègrent encore qu'à la marge le développement social. Le social est considéré comme le « volet », « l'accompagnement de », « ce qui reste à prendre en charge ». L'articulation entre projet social et projet urbain est certes une tendance émergente, mais elle demeure largement insuffisante pour contrebalancer les processus lourds de ségrégation. Or, ces enjeux socio-économiques qui procèdent de l'urbain posent la question de la définition partagée, et de la mise en oeuvre d'un véritable projet de territoire, tout particulièrement celle des complémentarités entre les politiques du département, chef de file de l'action sociale, les politiques municipales, les organismes de protection sociale et le mouvement associatif. Mais on observe une vraie fragilité dans l'effort de construction locale d'une politique sociale et d'insertion économique coordonnée autour du projet urbain. Après l'inflexion urbaine, il est donc temps désormais d'engager la rénovation sociale des quartiers. Cette orientation implique une définition locale de la Politique de la ville, avec un accompagnement de l'État, et non pas une programmation nationale que le local doit appliquer. Elle s'appuie sur une conception moins étatique et plus décentralisée de la Politique de la ville. Car la norme nationale ne garantit pas l'implication des acteurs locaux autour d'un projet global malgré la méthodologie du contrat, ni l'effet levier attendu sur le droit commun. Cette approche ambitieuse engage donc une transformation en profondeur du modèle de gouvernance, à partir d'une approche ascendante de l'action publique fondée sur un diagnostic local et la définition d'un projet de territoire, dont le maire est le pivot, avec un appui de l'État, et la signature d'un contrat unique.

Dans cette perspective, nous identifions quatre priorités stratégiques : clarifier et repenser l'objectif de mixité sociale, remobiliser le droit commun autour du projet de territoire et de la transversalité, articuler l'urbain et le social dans un contrat unique, faire émerger un dispositif crédible de co-décision avec les habitants et les associations. ■