

DES MÊMES AUTEURS

JACQUES DONZELOT

La Police des familles
Éditions de Minuit, 1977

L'Invention du social

Essai sur le déclin des passions politiques
Éditions Fayard, 1984
Éditions du Seuil, coll. « Points Essais », 1994

Face à l'exclusion

Le modèle français
(sous la direction de Jacques Donzelot)
Éditions Esprit, 1991

L'État animateur

Essai sur la politique de la Ville
(en collaboration avec Philippe Estebe)
Éditions Esprit, 1994

CATHERINE MÉVEL

Mixité sociale et Développement communautaire
(en collaboration avec Jacques Donzelot)
*Centre de prospection et de veille scientifique /
Ministère de l'Équipement, 2001*

ANNE WYVEKENS

La Justice de proximité en Europe
Pratiques et enjeux
(sous la direction d'Anne Wyvekens et Jacques Faget)
Éditions Érès, 2001

JACQUES DONZELOT
avec Catherine Mével et Anne Wyvekens

FAIRE SOCIÉTÉ

La politique de la Ville
aux États-Unis et en France

ÉDITIONS DU SEUIL
27, rue Jacob, Paris VI^e

Nous avons commencé ce travail en prenant appui sur la crise urbaine américaine pour montrer combien la fracture qui affecte les villes françaises en rappelle les traits, quoique sous une forme sensiblement atténuée. Une même logique de séparation y apparaît bien à l'œuvre, alimentée par la montée de l'insécurité et le refus plus ou moins déclaré de la solidarité envers la minorité pauvre. La ligne de séparation passe plus exactement entre les pauvres et les moins pauvres, ceux qui craignent justement de s'appauvrir du fait de la précarisation de leur condition. Ces derniers redoutent en effet les premiers en raison de la menace qu'ils représentent pour leur emploi, pour la sécurité de leurs biens et de leurs personnes, pour la qualité surtout de la scolarisation de leurs enfants. En France, la minorité pauvre est identifiée aux ethnies maghrébines et africaines. Elle fait peur à la partie des ouvriers et des employés qui se trouve le plus à son contact et qui s'efforce de la fuir, dénonçant l'insuffisance de la répression envers les membres incivils ou délinquants de cette minorité « issue de l'immigration », voire l'excès de la protection accordée à celle-ci par la société... au détriment de la sollicitude qu'elle-même réclame au nom de l'oubli dont elle serait victime. Cette logique de séparation ou/et de rejet, qui apparaît entre les pauvres et ceux qui craignent de s'appauvrir, n'a rien à voir avec la logique de conflit qui opposait, au XIX^e siècle, une majorité de pauvres à une minorité de nantis. Elle correspond beaucoup plus à la relégation des minorités ethniques dans les *inner cities* américaines, à la fuite des Blancs vers les *suburbs*

CONCLUSION

accompagnée de la dénonciation de l'insécurité qui émane des ghettos et de l'état de dépendance envers l'aide sociale dans lequel leurs habitants sont accusés de se complaire par le reste de la société, par les *working poor* en particulier, de loin les plus prompts à dénoncer le recours aux ressources de l'assistance par l'*underclass*.

Ce constat de la similitude foncière entre les crises urbaines des deux pays nous a conduits à rejeter le schéma d'analyse le plus courant en France à ce sujet, qui consiste à dénoncer, dans la situation américaine, le simple fruit des insuffisances ou de l'abandon d'une politique sociale telle que celle que nous menons, depuis la fin du XIX^e siècle, pour conjurer les conflits sociaux, qui fait de notre État-providence un sujet d'orgueil national. Pour autant que les crises urbaines des deux pays soient de même nature, il convenait de comparer ce qui était comparable, c'est-à-dire les réponses à ces crises, et de conduire cette comparaison sans condamner par avance la réponse américaine, par une lecture de celle-ci qui n'y verrait que l'absence d'une démarche équivalente à la réponse française. Pour éviter ce travers, nous avons adopté pour règle de conduite l'inversion de l'ordre habituel de lecture entre les deux politiques, en commençant donc par un travail d'identification de la ligne suivie aux États-Unis, d'explicitation des vocables qui servent à la caractériser; pour ensuite seulement définir notre politique par rapport à la leur, en recherchant ce qui, chez nous, peut être mis en regard des termes et des pratiques américaines. Lire notre solution à la leur de l'américaine permettrait d'abolir le statur d'évidence dont elle bénéficie à nos yeux et qui réunit d'autant la lucidité du regard que nous portons sur elle. Il n'y va pas, pour autant, du souhait d'étranger la réponse américaine en remède canonique. Son principal intérêt vient à nos yeux de l'opportunité qu'elle offre de sortir nos analyses de l'enlèvement dans des certitudes rétrospectives qui nous conduisent à un véritable déni de la réalité contemporaine. Rechercher la source de nos problèmes dans les maléfices du capitalisme et leur remède dans la fidélité aux recettes sociales de la République relève plus d'un

D'UN MODÈLE L'AUTRE

exercice rituel que d'une réévaluation de la situation. L'histoire mène à tout, à condition d'en sortir, au moins le temps de prendre en compte la modification des enjeux.

Qu'avons-nous donc appris, d'abord, quant aux différences entre les réponses américaine et française et comment expliquer ces différences ? Mise de côté pour faire apparaître la similitude des problèmes, l'histoire fait nécessairement retour quand il s'agit d'expliquer ce qui sépare voire oppose les réponses qui leur sont apportées. Car ces réponses paraissent forcément tributaires des traditions sociopolitiques propres à chacun des pays. Cette différence des traditions nous condamne-t-elle, pour autant, à faire de la relativité des cultures le seul enseignement de la comparaison que nous venons de mener ? Ne pouvons-nous pas tirer de la prise en compte de cette différence des réponses, et de leur explication historique, un certain nombre d'enseignements pratiques ? Voilà, bien sûr, le point où nous voudrions arriver. Conceptualiser la différence des réponses, tenter de les expliquer, essayer d'en dégager une possible réorientation de notre action, telles sont donc les trois rubriques sous lesquelles nous nous proposons de présenter les enseignements de cette comparaison.

Comparer nous a conduits à faire apparaître le jeu des contrastes entre les deux démarches, au plan de l'urbain (*people versus place*), du social (communauté et citoyenneté) et de la sécurité (*community policing* et restauration du lien social). Flagrantes dans chacun de ces domaines, les différences entre les deux politiques paraissent encore plus fortes quand on met en évidence les liens qui s'établissent dans chaque pays entre les réponses apportées à chaque secteur. Chaque politique fait système à sa manière, et les manières peuvent être présentées sous la forme de deux idéaux-types que l'on propose de désigner avec les concepts de *communauté civique* pour les États-Unis et de *magistrature sociale* pour la France. L'exercice typologique permet de mieux distinguer, pas de comprendre. Les modèles n'ont d'ailleurs d'intérêt qu'autant qu'ils incitent à réfléchir sur les motifs de

CONCLUSION

leurs constitutions respectives, sur ce qui fait la prévalence de l'un et de l'autre à un moment donné face à un même problème. À quoi tiennent les particularités de ce modèle américain de la communauté civique et de celui, français, de la magistrature sociale ? La prise en compte des traditions sociopolitiques des deux pays donne à penser que la différence entre les deux modèles provient de la manière bien distincte dont ces nations ont établi le contrat social qui les fonde, l'une mettant l'accent sur la *confiance*, l'autre sur le *consentement*. Soit deux philosophies dont l'une, la première, dispose sur l'autre, dans la conjoncture actuelle, d'un indéniable avantage comparatif qu'atteste le caractère « offensif » du modèle de la confiance par rapport à celui, « défensif », du consentement. L'Europe en général, la France en particulier, terre d'élection de ce modèle du consentement, paraissent tenter de jouer les citadelles assiégées. Faut-il alors crier à l'injustice et se draper dans notre tradition ou rompre avec elle pour sacrifier aux impératifs de la conjoncture ? Ni l'une ni l'autre de ces options ne semble praticable ou même souhaitable, tant il est vrai qu'une nation ne réussit à faire face à l'adversité qu'en puisant dans sa tradition pour autant que celle-ci ne devienne pas une prison et ne s'interdise pas de faire son miel de l'influence des autres. Toute la question paraît alors de trouver le bon usage de l'Amérique.

Communauté civique et magistrature sociale

Comment caractériser les réponses respectives des États-Unis et de la France à la crise urbaine ? Deux termes paraissent s'imposer à première vue : « communauté » pour les États-Unis, « social » pour la France. Ils s'opposent fortement par leurs résonances idéologiques. Mais ils paraissent bien vagues quand on veut rendre compte de la particularité de chaque démarche, montrer en quoi elle invente, dans chaque pays, une solution spécifique. Aux États-Unis, le terme « com-

D'UN MODÈLE L'AUTRE

munautaire » sert à désigner une infinité de groupements et de pratiques ; il n'est en rien spécifique de la réponse à la crise urbaine. En France, il en va de même pour le terme « social », qui qualifie une infinie variété de politiques et de comportements. Il y a plus gênant encore que cette indétermination : le jeu des oppositions culturelles entre les deux termes, qui alimente la déconsidération de chacune des démarches au lieu de les donner à voir. Le terme « communautaire » se trouve comme fatalement associé, en France, avec celui de « dérive » tandis que celui de « social » rime trop souvent avec ceux d'« assistance » et de « dépendance ». Bref, on se trouve trop souvent devant des caricatures au lieu de la caractérisation recherchée. Pour réussir celle-ci, nous proposons de voir comment chacun de ces termes se trouve, en fait, « travaillé » dans chaque démarche de façon à servir une finalité spécifique. Ainsi l'approche américaine valorise-t-elle bien la notion de *communauté*, mais seulement dans la mesure où celle-ci se place au service d'un objectif *civique*. De même l'approche française mérite-t-elle bien l'appellation de *sociale*, mais avec cette particularité que le *social* sert ici à qualifier le souci de restaurer l'autorité, la *magistrature*, dira-t-on, des institutions.

*
*
*

Comment, d'abord, caractériser le modèle américain de réponse à la crise urbaine ? Une certaine suffisance nous porte à croire, en France, que, puisque les Américains n'ont pas une politique de la Ville du même ordre que la nôtre, cela vaut preuve qu'ils n'en ont pas du tout. Or, il y a bien une politique américaine face à la crise urbaine. Mais elle est si différente de la nôtre qu'elle paraît occuper par rapport à celle-ci une position diamétralement inversée dans tous les compartiments de l'action. Ainsi la démarche américaine consiste-t-elle à mettre l'accent non pas tant sur l'espace urbain, les lieux de la ville et leur traitement que sur *les gens* et leur mouvement. Elle s'emploie bien à construire une *citoyenneté* égale de tous mais

CONCLUSION

à partir de l'identité communautaire de chacun, non en luttant contre celle-ci. Elle s'occupe tout autant de prévenir le crime, mais en agissant plus sur le contexte qui permet à celui-ci de s'exprimer que sur les causes sociales et psychologiques qui expliqueraient son surgissement. Au total, ce n'est pas l'idéal de la cité – voire le mythe de la cité idéale – que l'on oppose aux États-Unis aux tendances spontanées de la société, mais celles-ci qui sont appelées à devenir civiques dans le cadre mouvant de la ville.

Il n'existe guère aux États-Unis de politique urbaine chargée de remédier vigoureusement à la fracture urbaine. Il serait plus exact de dire que ces politiques se sont effacées après avoir connu une certaine faveur dans les années cinquante et soixante au temps des programmes de renouveau urbain et de cités modèles. Mal maîtrisés par le gouvernement fédéral, ou heurtant par trop les autorités locales, ces programmes ont échoué. Le souvenir de cet échec suffit à contenir les velléités de faire retour à une logique forte de planification urbaine qui séduit occasionnellement une petite partie de la société américaine, celle qui goûte les charmes de la ville européenne à l'occasion de séjours touristiques. Les lieux des zones urbaines défavorisées sont bien l'objet d'une action depuis le début des années quatre-vingt-dix, à travers le programme des *empowerment zones*. Mais celui-ci met l'accent sur l'économie et le social beaucoup plus que sur l'urbain. Il s'occupe de développer l'emploi dans ces zones et l'employabilité de ceux qui y vivent. Son objectif est de permettre aux gens d'acquiescer les moyens nécessaires pour franchir les obstacles qui les retiennent dans ces lieux de misère plutôt que d'y édifier des cités radieuses. Ce programme s'inscrit d'ailleurs dans la même philosophie de l'intégration que celle qui était en cours dans les années soixante, quand on comparait sur l'enrichissement des gens pour leur permettre de sortir des ghettos. Il ne fait guère rupture non plus avec les politiques d'*affirmative action* et de déségrégation des années soixante-dix et quatre-vingt qui visaient la même fin quoique avec des moyens essentiellement juridiques. Toutes ces politiques,

328

D'UN MODÈLE L'AUTRE

depuis quarante ans que la crise urbaine est déclarée, ont eu en commun de chercher à agir non pas tant sur le territoire urbain que sur les obstacles que celui-ci opposait à la mobilité des gens en raison de leur pauvreté mais surtout de leur race. Faciliter cette mobilité constitue la vraie justification de l'action. Y compris celle de mobilisation sur place des gens afin qu'ils acquiescent, par eux-mêmes, la capacité de se développer et, partant, de se mouvoir sur le territoire au lieu de rester confinés dans les secteurs dévalorisés de la ville. La planification n'occupe certes pas une place négligeable aux États-Unis, mais elle ne se trouve pas au centre de la réponse à la crise comme nous prétendons le faire en France.

Il n'existe pas non plus, aux États-Unis, une politique centrée sur l'apprentissage de la citoyenneté, l'élévation de la conscience des individus au-dessus de leurs appartenances premières. Pour cette simple raison que la communauté n'y est pas considérée comme l'opposé de la citoyenneté mais qu'elle joue le rôle d'une brique élémentaire dans la construction de la nation. La forme communautaire ne se trouve pas accusée de creuser la distance entre une partie de la ville et l'autre parce qu'elle soulignerait les différences d'appartenance ethnique d'un côté et de l'autre. Si elle est incriminée, c'est plutôt au titre de sa décomposition, de sa perte de consistance. Le départ brutal des élites des communautés pauvres vers les *suburbs* avait privé celles-ci des moyens d'encadrer leurs membres, de les aider à s'enrichir et de les orienter progressivement vers l'intégration. Aussi cette intégration passe-t-elle, d'abord, par une reconstruction des communautés, qui s'est principalement illustrée avec la politique de soutien des *community development corporations*. Les CDC forment le socle de la politique socio-urbaine aux États-Unis. Elles ne valorisent pas l'ethnique en tant que tel mais prennent appui sur la base que constituent les groupements ethniques et religieux pour construire une citoyenneté locale. Elles y arrivent en se confrontant aux conflits qui apparaissent entre les ethnies qui peuplent les quartiers pauvres, en les amenant à dégager un intérêt commun à toutes. Elles n'enferment pas

329

CONCLUSION

les gens dans les frontières de leurs communautés respectives, mais les amènent à choisir eux-mêmes les frontières de celles-ci au lieu de les subir, à prendre ainsi place dans la ville au nom du développement qu'ils projettent. Elles leur apprennent comment intervenir de manière à faire jouer en leur faveur le poids de leurs suffrages ethniques ou de quartier ainsi que celui des alliés que ces corporations réussissent à trouver dans les médias, les universités et les milieux d'affaires. Le *community building* constitue ainsi une initiation à la citoyenneté qui part de la force minimale dont on dispose par son appartenance ethnique pour construire un pouvoir du quartier capable de peser dans la ville pour défendre les intérêts de ses habitants.

Il paraît aussi difficile de trouver, aux États-Unis, une politique de prévention sociale de la délinquance qu'une politique urbaine ou une politique volontariste de citoyenneté. Dans un pays où l'on estime qu'il vaut mieux parler sur les gens et leur envie de bouger que sur l'intervention de l'État dans leur cadre de vie, où l'on préfère apprendre aux gens à développer le pouvoir de leurs communautés plutôt que de compter sur leurs droits de citoyens pour recevoir les moyens nécessaires à leur épanouissement, il serait surprenant que le souci des causes sociales de la délinquance passe avant la mobilisation contre ses formes déclarées. Au demeurant, une telle politique ne marche pas. Y estime-t-on, après en avoir fait l'expérience dans les années soixante. Pourquoi ? Parce que le développement des gangs et les revenus des trafics illégaux procurent aux délinquants, même à un âge très précoce, un sentiment de force qui les rend insensibles à la sollicitude éducative. Pour endiguer cette délinquance qui s'est considérablement accrue depuis les années soixante-dix avec la décomposition des communautés, il vaut mieux, pense-t-on, contrecarrer cette force que faire comme si la délinquance exprimait une faiblesse appelant compréhension et bienveillance. Comment contrer la force de la délinquance ? En inclinant la population à s'organiser pour former elle-même une force capable, d'abord, de contraindre la police à prendre en compte toutes

D'UN MODÈLE L'AUTRE

les « petites choses » qui nuisent à sa tranquillité au lieu de se cantonner dans un professionnalisme purement formel. Une force également capable de se conjuguer avec celles de la police pour œuvrer à la résolution des problèmes que révèle la répétition des actes délinquants dans les mêmes lieux ou bien sur les mêmes types de victimes ou encore par les mêmes délinquants. Conduite sous les auspices du *community policing*, la politique de prévention de la délinquance à l'américaine consiste, précisément, en une réorganisation des communautés de quartier autour de la question de la sécurité. Elle établit entre les habitants d'un quartier cette forme première de solidarité qu'est la vigilance commune sur un territoire. Cette démarche restaure le sens de la responsabilité de chacun, que ce soit par rapport à ses enfants ou ceux de ses voisins, qui augmente le niveau d'exigence de tous de façon à redonner confiance à la communauté et espoir à ses membres d'un autre destin que celui de la délinquance ou de la dépendance envers l'aide sociale.

Remettre les gens en mouvement, les amener à construire une communauté, faire de la force de celle-ci le moyen d'augmenter les chances de chacun : voilà la réponse américaine à la crise urbaine. Cette réponse s'appuie sur une idée simple selon laquelle il convient d'abord de faire confiance aux gens, ensuite de leur apprendre à se faire mutuellement confiance et enfin de permettre à chacun de reprendre confiance en lui-même grâce à l'appui de tous. Peut-on parler de communautarisme pour caractériser cette politique ? On voit bien qu'il s'agit de travailler la forme communautaire plutôt que de l'ériger en réponse toute faite à la crise urbaine. D'abord, parce qu'une communauté peut très bien s'organiser autour du crime et des trafics illégaux. Ensuite, parce que la communauté peut être synonyme de fermeture, de repli sur le cercle étroit de l'ethnicité pour survivre à l'écart de la société. Face à ces dangers, c'est le rôle du *community policing* que de faire prédominer les liens moraux au sein de la communauté, celui des CDC de provoquer l'ouverture de la communauté sur la ville afin de développer ses ressources. Comment alors caractériser le

système de liens que cherche à promouvoir cette démarche, puisque le terme de communautarisme paraît, pour le coup, insuffisant, voire trompeur ? Il s'agit de veiller à l'orientation des liens plus qu'à leur consistance. Pour définir cet objectif, Robert Putnam a avancé le concept de « capital social », par lequel il désigne l'importance plus ou moins grande des liens civiques dans une communauté. Seuls ces liens civiques lui paraissent de nature à établir une confiance qui ne s'arrête pas aux limites de la communauté et n'y entérine pas du même coup ses membres. Les liens civiques sont importants parce qu'ils engendrent une « confiance généralisée » entre les membres d'une communauté ainsi qu'avec son dehors. Une telle confiance porte chacun à rendre à autrui un service sans en escompter un retour immédiat mais plutôt dans l'espoir d'une répercussion du même geste vers d'autres afin d'entériner la confiance en soi de chacun, à travers le sentiment qu'un appui peut lui venir de tous¹. Les « liens forts » qui existent à l'intérieur d'une communauté ont de l'importance parce qu'ils permettent à ses membres de « se dérouiller ». Mais les liens faibles établis par ceux-ci en dehors de la communauté se révèlent encore plus précieux pour ceux qui veulent « s'en sortir »². C'est la finalité des liens qui compte, plus que leur existence ; le but de la communauté, plus que la communauté elle-même. Ainsi compris, le concept de capital social ne pouvait que convenir aux promoteurs des CDC et du *community policing*. À tel point qu'ils l'ont placé au centre de la réflexion sur leur action. Il permet en tout cas de dissocier clairement l'action des *community development corporations* de la représentation que l'on se fait, en France, du communautarisme, où il se trouve associé non pas à l'idée d'une finalité civique de la communauté, mais à celle d'une auto-finalisation de celle-ci,

et constitue donc une figure ennemie de la citoyenneté. Le terme « communautarisme » conduit à utiliser le mot « communauté » en opposition à celui de « citoyenneté ». Or la communauté promise à travers les CDC trouve dans la citoyenneté sa finalité et non son contraire. Elle s'unit avec elle pour former une *communauté civique*, à mi-chemin entre les appartenances originelles – ethniques ou religieuses – et l'appartenance citoyenne à la nation, servant de moyen de passage de l'une vers l'autre et réciproquement plutôt que de négation de l'une par l'autre.

Cette communauté civique promise par le développement communautaire constitue un moyen de lutte contre la dégradation des *inner cities*. Fournit-elle, pour autant, un remède à la crise urbaine, à la logique de séparation qui affecte la ville ? C'est l'espoir que fondent sur elle les théoriciens de la « troisième voie », parmi lesquels il semble possible de ranger Robert Putnam. Ce dernier en donne pour indication, sinon pour preuve, la fonction d'alternative que peuvent jouer les CDC par rapport aux pires figures engendrées par la suburbanisation. Non pas la première vague de celle-ci, qui va de l'après-Seconde-Guerre-mondiale aux années soixante, et qui s'était accompagnée d'un grand mouvement d'engagement civique. Mais la seconde, celle qui commence avec le début des années quatre-vingt et qui trouve dans les *gated communities* (communautés fermées) sa figure caractéristique. Ces regroupements se forment sur la base de l'adhésion à un même style de vie et s'entourent de barrières de façon à se séparer du voisinage. Or, dans ces communautés, on trouve un très faible taux d'engagement civique. Les habitants y vivent séparés les uns des autres autant ou presque que des habitants du dehors, comme si les murs se répercutaient à l'intérieur et servaient à justifier un repli de chacun sur soi. Du point de vue de la théorie du capital social, la communauté fermée n'est pas une communauté¹. Elle trouve son exact opposé dans la corporation de développement communautaire. Car celle-ci multiplie

1. Robert Putnam, *Bowling Alone*, New York, Simon & Schuster, 2000, p. 23.

2. M. Granovetter a insisté sur « la force des liens faibles ». Cf. « The strength of weak ties hypothesis », *American Journal of Sociology*, 1973, p. 1360-1380. Cet article est disponible en français : M. Granovetter, *Le Marché aux réseaux*, Essais, Paris, Desclée de Brouwer, coll. « Sociologie économique », 2000.

CONCLUSION

Les liens internes à la communauté en même temps qu'elle cherche à l'orienter vers l'extérieur par des relais dans les milieux politiques, financiers et universitaires. Opposée par sa forme à la *gated community*, la CDC constitue également son antidote. Elle endigue le sentiment d'insécurité qui se trouve à la base du *white flight* et de la formation de la plupart de ces communautés fermées. Là où elle réussit, l'action des CDC revalorise les centres-villes, retient d'en partir les classes moyennes qui y sont restées, suscitant même, parfois, l'idée d'un retour chez celles qui ont choisi la suburbanisation par dépit¹.

*
*

Avec le modèle de la communauté civique, les Américains disposent bien d'une réponse à la crise urbaine, même si celle-ci nous échappe au premier regard parce qu'elle ne déploie pas les fastes d'une intervention volontariste et qu'elle s'appuie sur une logique communautaire plus qu'elle ne la contredit au nom d'une préoccupation sociale. Le volontarisme urbain et la sollicitude sociale constituent, justement, les caractéristiques majeures de la démarche française. Il s'agit d'intervenir sur le territoire urbain de manière à y apporter une compensation aux populations habitant les zones urbaines défavorisées ainsi qu'à y faire prévaloir une diversité sociale au nom de la mixité. Il y va également du souci de combler le vide social de ces zones par un développement de la vie associative à travers une offre de participation destinée à préparer leurs habitants à l'exercice de la citoyenneté. Enfin, la lutte contre le sentiment d'abandon des populations de ces territoires passe par une politique de rapprochement des services qui vise à rétablir chez eux la relation entre les droits de tous et les devoirs de chacun d'une manière qui prévienne la violence. Mixité, citoyenneté, proximité : ces trois termes déclinent bien une même préoccupation. Laquelle ? Celle de l'État

1. *Ibid.*

D'UN MODÈLE L'AUTRE

social qui émançipe par l'octroi à tous du même accès à l'enseignement et à la santé, qui compense les handicaps dont souffrent plus ou moins diverses catégories de population ? La politique de la Ville vise bien effectivement à améliorer les conditions d'enseignement, l'accès aux prestations de santé, aux loisirs, à la culture, des populations des zones urbaines défavorisées. De même s'adresse-t-elle à un public défini par un handicap particulier : celui de l'inclusion dans les territoires dits sensibles. Mais elle n'est pas, pour autant, une politique sociale comme les autres. Si on l'examine sous l'angle des structures qu'elle déploie pour sa mise en œuvre, on voit bien qu'une autre préoccupation s'y mêle, faite surtout du souci de restaurer l'autorité des institutions sur une population qui inquiète et fait désordre. C'est l'autorité de ces institutions et de ces services qui passe au premier plan des préoccupations de cette politique sociale. Un premier intérêt de la comparaison tient au regard critique que le détour par l'Amérique amène à porter sur ce souci de restaurer l'autorité des institutions qui sous-tend la politique dite de la Ville.

Plutôt que de « remettre les gens en mouvement », comme les Américains, nous préférons « refaire la ville sur place ». Il entre dans cette attitude une plus grande ambition, tant dans le traitement des lieux défavorisés que dans la volonté de façonner la ville en fonction du concept de mixité sociale et non de se contenter de veiller à la coexistence des communautés. On voit bien que cette idée de la mixité sociale se trouve au cœur de la politique française, qu'elle anime son volontarisme et le révèle à chaque fois que la situation des banlieues paraît s'aggraver et autorise à dénoncer la pusillanimité de l'action publique. Si les problèmes apparaissent avec la concentration de la pauvreté, n'est-ce pas d'abord à cette concentration qu'il convient de s'attaquer ? En restant sans réaction devant l'évasion des classes moyennes des cités d'habitat social qui se peuplaient d'immigrés, la puissance publique n'a-t-elle pas manqué d'autorité sur la société, d'une autorité nécessaire pour enrayer ses mouvements spontanés, les plus suspects d'entraîner une séparation entre les « moins

CONCLUSION

favorisés » et ceux qui jouissent d'une meilleure situation ? Conséquence de cette analyse, il suffirait de rétablir la mixité pour supprimer les problèmes des cités. C'est bien le postulat des lois sur la ville votées durant les années quatre-vingt-dix. On aperçoit bien qu'elles doivent servir à restaurer l'autorité de l'Etat sur la société à travers la fonction du logement social. Mais ne conduisent-elles pas à confondre la fin et les moyens, à estimer que la recréation de la mixité perdue résoudra magiquement le problème des populations défavorisées, comme si le seul préjudice dont elles pâtissaient tenait à l'absence auprès d'elles des membres des classes moyennes ? La mixité est certes intrinsèquement souhaitable, mais elle ne peut produire les résultats que l'on escompte qu'autant qu'elle paraît le fruit d'une démarche ascensionnelle des plus pauvres, non tant qu'elle fait l'économie de celle-ci et ne crée qu'une diversité contrainte. La cohabitation imposée produit des processus d'évitement particulièrement sensibles à travers les choix scolaires. Elle n'est au mieux qu'une politique d'ordre, par la dispersion des pauvres. À la mettre ainsi au premier plan, on sacrifie à une vision idéale de la cité la question des moyens effectifs – en termes de formation et d'intégration – permettant à la population pauvre de rejoindre le marché du travail et de gagner en autonomie sur celui du logement. Le volontarisme urbain se déploie au détriment des politiques sociales en direction des gens¹.

S'agissant des minorités ethniques, cette doctrine de la mixité sociale du peuplement présente des inconvénients particuliers. Elle conduit à laisser nombre de logements sociaux vacants parce que les classes moyennes – blanches et d'origine française – ne souhaitent pas y venir ou y revenir malgré les facilitations qu'on leur propose. La crainte d'accroître la part déjà élevée des minorités ethniques conduit les offices d'ILM

1. Sur cette question des effets pervers de la politique de mixité, les propos les plus éclairants sont ceux de Christine Levevier : « Les politiques de lutte contre la ségrégation : mixité des quartiers ou intégration des populations ? », *Ségrégations urbaines et Logiques foncières*, ADEF, colloque du 30 novembre 2001.

D'UN MODÈLE L'AUTRE

à refuser les candidats qui en proviennent, les seuls qui se présentent, même lorsqu'ils correspondent parfaitement aux critères officiellement requis pour être admis. La sollicitude envers les gens passe ainsi au second plan, derrière le souci d'affirmer ou de réaffirmer l'autorité des institutions sociales et de leurs personnels sur des populations peu conformes. Cela nous fait penser à cet enseignant qui se plaignait devant nous « qu'on ne lui adresse pas des élèves adaptés à sa pédagogie ». Quand le peuple déçoit, il est tentant de le dissoudre, de disperser en tout cas ses membres les plus rétifs afin qu'ils ne remettent point trop en cause l'autorité des institutions chargées de veiller sur son progrès.

La citoyenneté fonctionne en France de la même manière que la mixité. Elle est brandie comme un idéal opposable aux communautés de base et surtout à la dérive communautaire qui menace de l'emporter si l'on n'y prend garde. Pour atteindre cet idéal, il faut extraire l'individu de ses appartenances premières, considérer en lui le seul sujet de raison. Abstraction érigée en plénitude, la citoyenneté relève donc du devoir-être plus que de l'acquisition d'un pouvoir. Aussi fait-elle l'objet d'un apprentissage qui élimine les conduites émotionnelles mais également les postures identitaires. La dimension d'autorité que comporte cette acception exigeante de la citoyenneté apparaît à travers la pratique de la participation qui lui est associée. Car faire participer les habitants des zones défavorisées à partir d'une conception si élevée de la citoyenneté revient à leur demander de parler à partir de ce qu'ils doivent être et non de ce qu'ils sont. Il n'est alors guère difficile de comprendre pourquoi, en France, la participation ressemble tant à l'exercice d'un devoir et si peu à la construction d'un pouvoir. Le motif d'une telle insistance se trouve précisément dans ce caractère de « devoir » si fortement associé à la notion de participation. L'influence qu'elle procure aux « habitants » importe moins que la posture de « communicants de la République » qu'elle induit chez les « participants ». Une participation qui relève de la consultation et de l'information plutôt que d'une capacité à savoir se faire entendre et à pouvoir interve-

nir, à la différence des pratiques américaines. La pédagogie de la citoyenneté ressemble plus, en France, à des travaux dirigés qu'à la mise en chantier d'un pouvoir collectif. C'est l'inconvenient d'une politique *top down* par rapport à une démarche *bottom up*. La politique française paraît à l'opposé de l'américaine en cette matière. Le schéma idéal se situe sans doute dans un juste équilibre entre les deux options. Encore faut-il, pour l'atteindre dans la pratique, que toute démarche venant du bas ne se trouve pas délégitimée par avance, parce que ne correspondant pas à une conception abstraite de la citoyenneté.

Proximité : au nom de ce slogan, il s'agit surtout de rapprocher les services de sécurité de la population afin de réduire le sentiment d'abandon qui l'affecte. Cette préoccupation révèle bien la dimension sociale des politiques locales de sécurité qui se sont développées en France depuis vingt ans. Les manifestations ostentatoires du pouvoir sont abandonnées afin de mieux rassurer les habitants et ainsi de les faire participer à la « coproduction de la sécurité », selon une formule qui laisse entendre que ladite sécurité est devenue l'affaire de tous. Mais, en fait, cette « coproduction » ne concerne vraiment que les institutions, non la population. Celle-ci n'est convoquée qu'à titre occasionnel à assister à l'élaboration de cette œuvre commune, ou à venir, dans des comités d'usagers, écouter un commissaire lui commenter les statistiques de la criminalité et les sondages sur l'évolution du « sentiment d'insécurité ». Rapprocher les services de police et de justice des habitants ne produit pas, en soi, un grand changement si la relation reste totalement verticale. Dans cette position, la police peut bien se mettre à l'écoute des gens, elle ne les entendra pas autrement qu'un maître ses élèves : en recherchant l'écho de son discours. Au regard du *community policing*, le souci français de la proximité apparaît comme celui de mieux se faire entendre et comprendre. Il ne va pas jusqu'à rendre les services de police comptables de leur activité devant la population. Il ne les engage pas à chercher avec elle des solutions aux problèmes qu'ils identifient. Une frontière reste infranchissable : celle

qui fait du porteur de l'uniforme un représentant de l'État plus qu'un prestataire de services à la population qui finance son activité. C'est plutôt à restaurer l'autorité défallante des services par la légitimation nouvelle que leur procure ce contact avec les administrés que vise toute cette rhétorique de la proximité.

Comment caractériser finalement la démarche française par rapport à l'américaine ? Avec la mixité, il s'agit de trouver ou de retrouver une diversité sociale, de contrer la tendance à l'entre-soi des classes et des ethnies. Avec le thème de la citoyenneté et de la participation, l'enjeu est de faciliter une vie associative qui compense le vide social apparu dans les cités quand le travail de masse a perdu sa fonction de socialisation. Quant à la proximité, elle participe d'une lutte contre le sentiment d'abandon auquel se trouvent exposés les habitants de ces zones défavorisées. Existe-t-il un point où ces trois lignes se croiseraient, un concept qui les unifierait, à la manière de celui de capital social pour la communauté civique des Américains ? L'expression de capital social ne connaît pas grand succès en France, tant elle passe pour un oxymore, juxtaposant deux termes aux significations antithétiques. Ainsi les politiques locales de sécurité visent-elles, par la proximité, à « restaurer le lien social ». De même, les politiques d'apprentissage de la citoyenneté font du rappel de la relation existant entre les droits et les devoirs la matière du lien social. Quant aux politiques de mixité, elles se prévalent également de chercher à rétablir le lien social menacé par les tendances à l'entre-soi des classes et des communautés. Cette expression de *lien social* connaît depuis vingt ans une fortune croissante. Elle a remplacé, d'une certaine manière, celle de *corps social* qui donnait par trop à penser que la société allait de soi, qu'elle disposait d'une évidence organique, alors que les secousses imprimées aux entités nationales par la mondialisation montrent bien la fragilité des liens qui unissent ses membres et la nécessité de veiller à leur maintien. Précieux, le lien social. L'est donc autant que le capital social dans la pensée américaine contemporaine. Faut-il en déduire que le lien

social constitue simplement la manière française de désigner une même substance que ce que les Américains appellent *capital social* ?

Les expressions relatives à la reconstitution du *capital social*, aux États-Unis, et à la restauration du lien social, en France, traduisent bien une même préoccupation civique, quoique de deux manières sensiblement différentes. Le *capital social*, selon Robert Putnam du moins, désigne une confiance entre les gens qui s'établit en quelque sorte de manière horizontale. Il vaut promesse entre les individus d'une entraide qui peut servir d'appui à chacun pour jouer ses chances, pour oser entreprendre. Il est une confiance dans les autres qui alimente une confiance en soi. Tandis que l'expression de lien social renvoie plutôt, en France, à une préoccupation d'encadrement et de moralisation. Elle est de connotation plus verticale qu'horizontale. Quitte à paraître excessivement prosaïque, on pourrait dire du lien social qu'il se compose de deux ingrédients : le social et le lien, ce dernier étant lui-même associé à une rémunération sociale, directe ou indirecte. Ainsi le RMI relie-t-il un revenu social à l'idée du lien, l'insertion en l'occurrence, que le RMI doit permettre. Soit ce que l'on a pu appeler l'« activation du social ». De même les associations promues par la politique de la Ville ont-elles pour rôle de lutter contre le vide social, donc de créer du lien avec des personnels salariés grâce aux crédits sociaux destinés à ces « relais ». La plupart des emplois-jeunes sont fondés sur un principe similaire à celui du RMI. Ils reposent d'abord sur un revenu – sous la forme d'un salaire – devant permettre l'insertion du bénéficiaire par l'accomplissement de tâches dont le contenu se trouve défini autant par l'employeur que par l'employé, à charge pour chacun de ne pas empiéter sur les prérogatives des emplois publics ni concurrencer les emplois privés. Comme tenu de cette double restriction, les emplois-jeunes se trouvent orientés vers des tâches dites de médiation ou d'accompagnement qui désignent en fait une fonction de contact entre les institutions et le public. Le social ainsi compris simule le travail plus qu'il ne produit un capital de confiance. Il justifie une rémuné-

ration plus qu'il ne renvoie à l'idée d'un investissement sans préoccupation d'une réciprocité immédiate selon la définition du *capital social* par Putnam.

Rémunéré ou altruiste : quelle importance ? dira-t-on, pourvu qu'on ait le bonheur... sinon l'ivresse d'une confiance mutuelle retrouvée là où elle a disparu. Chaque tradition sociopolitique procède avec ses moyens propres : l'État en France, la société civile aux États-Unis. La distinction des moyens importerait peu, en effet, si le sens de la confiance ainsi produite ne différait pas substantiellement. Car c'est la *confiance entre les gens* qu'il s'agit de rétablir aux États-Unis. Tandis qu'en France ce serait plutôt la *confiance envers les institutions*. Le mot « confiance » paraît, au demeurant, peu usité en France, par rapport à la fréquence de son emploi aux États-Unis. Nous lui préférons de beaucoup celui de « médiation ». Omniprésente dans la définition des tâches des emplois-jeunes de toutes sortes, la médiation désigne, en France, la nécessité d'une intervention qui prolonge l'action des institutions au plus près des gens et/ou s'interpose entre eux à partir d'une légitimité venue d'en haut. Il s'agit de combler un vide apparu entre les institutions et les habitants, vide qui explique la perte d'emprise des premières, la remise en cause de leur autorité par les fameuses incivilités, mais aussi le sentiment d'abandon des seconds qu'il convient de traiter si l'on veut restaurer la crédibilité desdites institutions. En fait, la confiance paraît mieux convenir à la relation entre les institutions elles-mêmes qu'avec les habitants. Les multiples comités où se réunissent les représentants des institutions servent surtout à ces derniers de lieux de réassurance mutuelle et d'entraide pour la restauration de leurs autorités respectives. Les « cellules de veille » nées des contrats locaux de sécurité, comme les nombreuses commissions locales créées dans le cadre du Développement social urbain, ou encore les commissions locales d'insertion créées par la loi sur le RMI constituent ainsi de nouvelles figures d'autorité à destination spécifique des zones et des populations défavorisées. Ce sont, en quelque sorte, des cercles de notables institutionnels qui confrontent leurs informations,

CONCLUSION

s'épaulent pour résoudre leurs problèmes respectifs, se concertent pour agir. Des cercles relativement fermés aux habitants, qui n'y viennent qu'à titre d'invités.

Un exemple nous permettra d'illustrer la particularité du fonctionnement de cette « magistrature sociale » par rapport à celui de la « communauté civique ». Il concerne surtout le domaine de la sécurité, à propos duquel on a vu se développer récemment l'expression de « secret partagé ». Que désigne cette formule ? Une manière de s'entendre entre responsables des institutions, en dehors de la population, de façon à éviter les comportements nocifs que ne manquerait pas de susciter la diffusion de ce « secret » dans la société. Aussi l'appellation de *magistrature sociale* paraît-elle particulièrement adéquate pour désigner ces partenariats d'institutions unies par le secret qui doit entourer leurs délibérations dans la perspective d'une meilleure prise en charge de la société. On se trouve donc bien loin de la communauté civique où la confiance entre les habitants passe par une diffusion sans réserve de toute information sur les individus qui peuvent la menacer. Faire ce que l'on sait est une faute qui menace la communauté. La dénonciation de quiconque a commis une faute préjudiciable à la communauté ne se trouve pas entachée du soupçon de « collaboration », comme en France où le terme de délation a pris une connotation nettement péjorative depuis le régime de Vichy. Le danger, chez nous, réside dans l'usage nocif que les gens font de ce qu'ils savent des fautes supposées des autres. Aussi la pratique du secret partagé évoque-t-elle l'idée d'une mission des institutions qui leur fait devoir de prévenir les comportements négatifs qui ne manqueraient pas de surgir dans la société si ses membres savaient ce que savent les institutions, de conjurer les préjudices qui pourraient en résulter pour l'individu. Car celui-ci constitue l'objet principal des soins de cette magistrature sociale. À travers la question du secret réservé aux institutions ou étendu à tous les membres de la communauté, on entrevoit donc les présuppositions culturelles sur la base desquelles s'établissent les deux modèles de la communauté

342

D'UN MODÈLE L'AUTRE

civique et de la magistrature sociale. Ces postulations de pensée sont aussi profondément ancrées que philosophiquement opposées. Il n'est guère imaginable de faire jouer une formule comme celle de la communauté civique sans estimer que l'individu est mauvais, possiblement au moins, mais que la communauté est bonne, qu'elle endigue ses mauvais penchants, l'aide à devenir meilleur, à surmonter sa propension à s'abandonner à la dépendance ou la délinquance. Il y a, par contre, dans le modèle de la magistrature sociale, l'ombre portée d'une conviction lointaine venue de Rousseau et de la Révolution française, selon laquelle l'homme est bon, naturellement bon, mais la société mauvaise, et qu'il appartient en conséquence à l'État d'émaniciper l'individu de la société, de le protéger de celle-ci, de se faire société en quelque sorte, société de responsables, pour contrecarrer les tendances irrationnelles ou négatives de la société réelle.

La confiance et le consentement

Comparer les réponses américaine et française à la crise urbaine nous entraîne à reconnaître le poids, dans leur formation, des traditions sociopolitiques propres à chacun des deux pays. Là où nous sommes tentés de ne voir que l'absence d'une réponse politique digne de ce nom, c'est la pleine réactivation d'une tradition autre que la nôtre qui se trouve à l'œuvre. Autre, jusqu'à quel point ? Au principe de cette différence, on a vu que se trouvait la notion de *confiance*, ou plus exactement la direction qu'il convenait de lui imprimer : entre les gens aux États-Unis, envers les institutions en France. Dans le premier cas, il s'agit d'établir par un contrat effectif une communauté civique faite d'engagements mutuels entre des personnes appelées à se fier les unes aux autres parce que le destin de chacune dépend de la confiance qu'elle peut avoir dans les autres. La confiance *stricto sensu* correspond à cette relation entre les gens. S'agissant de la confiance

343

envers les institutions, on aperçoit bien qu'il y va d'un engagement d'une autre nature, d'un contrat aussi si l'on veut, mais d'une nature plus fictive que réelle, puisque passé entre une source de pouvoir et des individus. Ceux-ci renoncent à l'exercice direct de leur pouvoir afin d'y gagner la reconnaissance, par ces institutions, de leurs besoins et de leurs droits à en revendiquer la satisfaction. Le terme de *consentement* – à l'autorité des institutions – correspond mieux que celui de confiance pour décrire le lien que la magistrature sociale établit avec les habitants des zones urbaines défavorisées. C'est en réfléchissant sur cette différence entre le registre du consentement et celui de la confiance que l'on pourra comprendre les motifs de l'hostilité que nous ressentons, en France, pour le modèle américain, mais aussi, peut-être, les raisons qui font sa relative prévalence dans la conjoncture actuelle.

Pourquoi faudrait-il reconnaître plus de pertinence à un modèle qui recherche en premier la confiance entre les gens plutôt qu'envers les institutions ? Cette attitude heurte tout ce qui en Europe et tout particulièrement en France nous avons compris sur les conditions de possibilité d'une société. Depuis les guerres de Religion et grâce à Hobbes, nous savons que l'homme est un loup pour l'homme, qu'il ne sort de cet état d'affrontement que par la force de la loi du Prince qui fait refluer les convictions de chacun dans le for intérieur de sa conscience privée au lieu de les exposer sur la scène publique et de les produire comme autant de motifs de conflits civils. La diminution de la crainte mutuelle dépend de la confiance envers la loi et de la force de l'État qui assure son application. La confiance envers le Prince ou l'État découle d'un contrat – fictif – par lequel nous consentons à reconnaître la nécessité de sa force. Elle a pour effet de séparer les hommes afin d'éviter qu'ils ne s'entre-tuent. La force de l'État suppose que les citoyens consentent à renoncer à produire eux-mêmes une force. Le consentement à l'autorité de l'État vient donc en premier, et le respect mutuel entre les hommes en découle au prix d'une prise de distance entre

eux¹. Conçu pour préserver la vie, le *consentement* à l'autorité des institutions n'a pu que redoubler avec l'avènement d'un État-providence destiné justement à l'amélioration du bien-être de tous. Depuis les guerres de classes du XIX^e siècle, nous savons que l'État n'obtiendra le consentement des unes et des autres à son autorité qu'autant qu'il réussira à faire valoir l'intérêt qu'elles ont à rester unies en vertu de la solidarité objective de la société et grâce à la traduction qu'il en donne par la protection sociale qu'il accorde à ses membres les moins favorisés. La fonction d'arbitrage entre les classes vient ainsi s'ajouter à l'arbitraire qui, selon Hobbes, est nécessaire pour fonder l'autorité de l'État et des institutions qu'il génère. Sans ce consentement éclairé et intéressé à l'autorité de l'État, il n'y aurait pas de société. Il n'y aurait pas ce repli des individus contre la violence potentielle des autres. Il n'y aurait pas cette protection de chacun au nom de la solidarité que tous lui doivent à travers l'État. Telle est la tradition de pensée à laquelle nous nous rattachons en matière de constitution de la société, celle à laquelle nous faisons aussitôt référence quand sa cohésion paraît en péril.

Les États-Unis ont échappé, lors de leur formation, à cette tradition qui fait dépendre la fondation de la société du consentement à l'autorité des institutions. Hannah Arendt l'a montré après d'autres, mieux que tout autre, quand elle a décrit la révolution américaine comme l'actualisation d'une forme de pouvoir déjà là, constituée par les associations civiles établies cent cinquante ans auparavant par les colons anglais. Prenant pour modèle le célèbre pacte du *Mayflower*, ceux-ci firent reposer la société qu'ils allaient fonder sur la confiance mutuelle et non sur le consentement à la loi du Prince. « Solemnellement et mutuellement, en la présence de Dieu et les uns des autres, nous nous allions et nous associons

1. Rousseau modifia les termes de ce raisonnement tout en gardant le schéma général. Pour lui, l'homme est bon à l'état de nature. C'est la société qui le pervertit par l'effet des dominations qu'elle consacre. C'est donc l'État qui doit restaurer la liberté et permettre le bonheur de chacun contre les tendances spontanées de la société ordinaire.

CONCLUSION

pour former un corps politique civil », disait ce pacte. Et les colons précisaient bien, dans ce même texte, que leur embarquement dans cette entreprise aléatoire n'aurait pas été possible sans cette confiance. « Toute cette aventure repose sur la confiance mutuelle que nous avons en la fidélité et la résolution les uns des autres, au point que nul d'entre nous ne s'y serait risqué s'il n'avait pas été sûr de tous les autres »¹. Nous reprenons à notre tour ces citations que fait Hannah Arendt du pacte du *Mayflower* pour montrer la place décisive qui est donnée à la confiance *entre* les gens. Décisive au sens où elle se trouve à la source du pouvoir des colons, d'un pouvoir qui découle du caractère effectif de ces promesses, du lien concret qu'il établit entre les gens, à la différence de ce qui se passe dans le contrat fictif du sujet et du souverain par lequel l'individu s'isole en même temps qu'il consent à ce que le dirigeant monopolise le pouvoir. Toute la nouveauté du modèle américain est bien là, pour Hannah Arendt, dans la différence de nature entre le contrat fictif avec le souverain et le contrat effectif entre les membres d'un pacte : « Ceux qui "concluent un pacte et s'allient ensemble" perdent, du fait de la réciprocité, leur isolement, tandis que, dans l'autre cas, c'est précisément l'isolement qui est sauvegardé et protégé². » Certes, il faudra bien créer des institutions pour pérenniser ce serment d'alliance et en déduire toutes les applications nécessaires, mais leur autorité sur les gens ne s'établira pas au prix de leur isolement. Au contraire, cette autorité résultera de la confiance mutuelle, car l'« autorité générale », celle de la Constitution, découle « entièrement des autorités subalternes »³. Les colons américains procédaient donc, au moment de leur révolution, à l'inverse du continent. Ils inventent une forme de société où la confiance envers les institutions découle entièrement de la confiance existant entre les gens de par le pacte d'alliance qui les lie.

1. Hannah Arendt, *Essai sur la révolution*, Paris, Gallimard, 1969, p. 256.

2. *Ibid.*, p. 251.

3. Madison, cité par H. Arendt, *ibid.*, p. 242.

D'UN MODÈLE L'AUTRE

La France, comme les autres États européens, fait reposer l'organisation de la société sur le consentement envers l'autorité des institutions, tandis que les États-Unis, depuis leur origine, font découler l'autorité des institutions de la confiance entre les membres de la communauté qu'ils forment. Voilà ce qui explique la différence entre les modèles déployés de chaque côté de l'Atlantique face à la crise urbaine. Confrontée à un nouveau problème, chaque nation puise dans sa tradition l'inspiration de sa réponse. C'est bien à cela que doivent servir les traditions : de ressource face à l'adversité et non de pièges où se trouvent enfermées les sociétés lorsqu'elles sont confrontées à des défis inédits. On sait comment l'originalité du mode de constitution de la société américaine lui valut l'admiration particulière de quelques célèbres visiteurs. Celle, particulièrement, de Tocqueville, grand encenseur de la force de la vie associative qui résultait de ce primat de la confiance entre les gens sur le respect des autorités. Source de santé pour la démocratie, cette vie associative lui parut le moyen de compenser avantageusement l'absence de la noblesse. Cette société d'entraide et de surveillance mutuelle qu'a célébrée Tocqueville correspondait, en fait, à une Amérique rurale jusqu'à la fin du XIX^e siècle. Mais l'avènement de la société industrielle remplace, aux États-Unis comme ailleurs, ces rapports d'alliance entre égaux par une hiérarchisation et une stratification des rapports sociaux. Un nouveau mode d'organisation de la société s'installe dans toutes les nations développées. Il emprunte ses formes à la *pyramide* et aux *disciplinés* faisant de l'encadrement des masses et de la disciplinarisation des individus l'art majeur d'une nouvelle économie du pouvoir. Les sociétés de masse unifient en un même ensemble des individus que les anciennes structures communautaires intégraient dans des blocs relativement distincts les uns des autres. Aussi leur apparition coïncide-t-elle avec l'émergence d'une nouvelle forme de solidarité, valorisant l'interdépendance des classes à l'échelle de la société plutôt que les solidarités locales. À ce moment, l'Europe, avec sa tradition centralisatrice, avec l'importance qu'elle accordait au

CONCLUSION

consentement de l'individu à l'autorité de l'État, paraissait plus adaptée. C'est d'elle que virent les modèles d'organisation de la solidarité dans une société industrielle. La confiance n'était plus tant de mise que le consentement à la régulation par l'État. Le volontarisme individuel et associatif s'effaçait devant l'idée d'une solidarité organique de la société défendue par l'État. Et c'est en prenant modèle sur l'Europe, quoique avec un certain retard et une bien moindre détermination, que les Américains sacrifièrent à la nécessité d'organiser étatiquement la solidarité.

Depuis le dernier tiers du XX^e siècle, la tendance qui portait partout à valoriser le rôle de l'État dans la production de la société s'est considérablement atténuée. La cause en est bien connue : l'abandon de l'industrie de masse au profit d'une organisation post-fordiste de la production qui sollicite les motivations des individus plus qu'elle n'exige leur docilité mécanique. Des la fin des années soixante, la forme de la *pyramide* commence à céder la place à celle du *réseau*. L'avantage de ce dernier réside dans la réduction des coûts d'encadrement, dans une sollicitation accrue des motivations individuelles, non seulement pour travailler, mais dans le travail lui-même. L'heure n'est plus aux *dispositifs* assurant une police des conduites, au dressage des corps pour produire une docilité des individus afin de les fondre en une seule masse. Elle serait plutôt à travailler les *dispositions* des individus, à obtenir qu'ils fassent preuve de plus de confiance en eux-mêmes et dans les autres afin d'établir avec eux des relations « positives ». La confiance en question requiert ainsi une élévation de l'exigence envers soi-même comme envers les autres. La grande latitude accordée à chacun, à présent, l'expose du même coup à la liberté accrue dont les autres disposent autour de lui. Il en résulte une intranquillité qui ne trouve son apaisement que dans la certitude d'une sanction forte frappant le manquement aux promesses faites. Ainsi la confiance devient-elle une valeur fondatrice pour l'ensemble des sociétés développées.

La force de la société américaine est de se trouver — par son

348

D'UN MODÈLE L'AUTRE

origine — en adéquation avec la disposition des individus et de leurs relations que requiert le nouveau mode de production, de trouver ou de retrouver dans sa tradition un mode de réponse à la crise urbaine qui l'incite à faire retour sur elle-même. Puisque la société de réseau nécessite plus de confiance en soi et en les autres, c'est le manque de cette confiance qui expliquera la décomposition des communautés pauvres. C'est bien alors cette confiance qu'il s'agira de leur réinsuffler. La confiance en soi viendra par la sortie de la dépendance envers les ressources de l'aide sociale où s'installent les membres de la minorité. Cette sortie ne se fera que si l'on décourage méthodiquement toute idée de survivre autrement que par le revenu du travail. L'estime de soi passe par le renoncement à la dépendance. Elle dépend aussi de l'encouragement reçu par ceux qui doivent affronter la vie avec des bas salaires et en tenant compte de la précarité de l'emploi. Là intervient la propension américaine à faire jouer des mécanismes comme l'impôt négatif plutôt que ceux de l'indemnisation accordée à ceux qui ne peuvent ou ne veulent travailler dans ces conditions. La confiance en soi sera également soutenue par la confiance entre les gens, celle que produit la communauté civique des CDC. La même confiance servira à lutter contre l'insécurité tandis qu'une pédagogie de la sanction garantira chacun contre tout manquement à la règle de la part des autres. C'est avec une sorte de jubilation que les États-Unis réactivent ainsi leurs valeurs fondatrices pour traiter la crise urbaine. Comme s'il était temps de rompre avec un chemin qui risquait, au nom de la solidarité objective entre les classes, de majorer par trop le rôle social de l'État et de ruiner en chacun le sens de sa responsabilité, du choix qu'il a fait en venant aux États-Unis ou de la chance d'y être né. C'est au prix d'une réduction des formes automatiques de la protection sociale envers les pauvres et à la faveur d'une réactualisation du thème de la confiance mutuelle fondatrice de la société que les États-Unis élaboreront leur réponse sur l'art de faire société et le donnent en modèle aux nations pauvres. De leur exceptionnalité ils ont fait un

349

modèle, certes discutabile, haïssable parfois, mais intelligible et pertinent pour un monde où la structure du réseau sup-plante celle de la pyramide d'autrefois.

En France, nous avons également réagi à la mutation de l'organisation de la production en mobilisant notre tradition : celle du solidarisme, assortie pour l'occasion du préfixe « néo » destiné à souligner le souci de remettre sur le métier notre ouvrage. Inventée au début du XX^e siècle, la doctrine solidariste avait permis de poser les bases de la protection sociale entendue comme l'ensemble des indemnités accordées aux individus dans le cadre de la société salariale. La crise surgie à la fin de ce même siècle ayant montré les limites de cette forme passive du social, nous avons entrepris d'« activer » les dépenses correspondantes, expression par laquelle il fut convenu de désigner un usage non purement indemnitaire des dépenses en question. « Activer » les dépenses sociales consiste à les orienter vers l'insertion des individus par la formation ou le soutien aux emplois d'utilité sociale, bref vers tout ce qui concourt à « restaurer le lien social ». Le néo-solidarisme consiste à prendre en compte la défaillance « subjective » des formes de la solidarité : l'« exclusion », qui décourage les individus au point de les amener à renoncer à toute croyance en leur réinsertion ; le « sentiment d'insécurité », qui ruine la confiance dans les institutions ; le « sentiment d'abandon » ou de rejet dont souffrent les habitants des grands ensembles du fait de l'éloignement où ils se trouvent par rapport au reste de la ville, du vide social qui caractérise leur lieu d'habitat. En application de cette doctrine néo-solidariste d'activation des dépenses sociales, il fut décidé de créer, à l'intention des pauvres, un revenu qui ne se limiterait pas à une indemnité mais ouvrirait un processus d'insertion. De même le DSU consiste-t-il en un effort de réhabilitation du logement social, mais associé au financement de la vie associative dans ces quartiers, dont on escompte qu'elle contribue, en faisant participer les habitants à cette œuvre, à leur intégration sociale. Le sentiment d'insécurité a fait également, pour la première fois, l'objet d'une prise en compte avec la multipli-

cation des emplois-jeunes destinés à rassurer, par une présence proche, les agents et usagers des services exposés aux fameuses incivilités.

Tous ces efforts pour développer un « nouveau social » plus soucieux d'intégration et de lien social que d'indemnisation n'accouchèrent cependant que de plus de social, d'un social amélioré à la marge où la prise en compte des individus et des associations parut assez vite un exercice formel plutôt qu'une transformation de fond. Le néo-solidarisme ressemble plus à une tentative de colmater les brèches d'un système qu'à la volonté de le repenser. Colmatage d'autant plus évident qu'il s'est assorti d'un verrouillage de l'entrée du territoire national à tous ceux que pourrait attirer sa manne. L'insertion passe pour l'art d'occuper les gens sans leur procurer un véritable métier. La participation fait au mieux sourire ceux qui ont en charge sa mise en œuvre, et le partenariat entre les institutions ne rapproche celles-ci qu'en creusant le fossé qui les sépare de la population. Séduisante au départ, la démarche néo-solidariste a plus produit un effet rhétorique qu'une action propre à enrayer une logique de séparation de la minorité pauvre par rapport à la part appauvrie de la majorité aisée. Elle a accru le sentiment de son indignité et la montée corrélatrice des incivilités, la culpabilisation des parents en même temps que leur sentiment d'impuissance.

Du bon usage de l'Amérique

Du néo-solidarisme qui nous a servi de doctrine depuis vingt ans pour fonder une réponse à la crise urbaine, on aperçoit de plus en plus les limites. Cette réponse paraît insuffisante à la minorité pauvre et néanmoins excessive à celle de la majorité relativement aisée qui stagne ou se sent menacée d'appauvrissement. La minorité pauvre l'estime insuffisante car davantage destinée à restaurer l'autorité des institutions qu'à prendre en compte la difficulté du problème que

pose son intégration. La plupart des acteurs de cette politique disent d'ailleurs leur amertume de se trouver en charge d'« acheter la paix sociale » plutôt que de transformer la vie des gens dans ces quartiers que l'on dit « sensibles ». Ou en une vingtaine d'années on soit passé de la marche des « Beurs », qui montrait clairement la difficulté d'intégration de cette minorité ethnique mais aussi sa détermination à la surmonter, à une problématique de la violence et de l'insécurité qui amène tous les partis à ne concevoir leur compétition que dans la perspective de la répression suffit à leur donner raison. Trop généreuse paraît cette manne sociale à ceux qui pâtissent, en premier, de cette violence et qui sont les moins favorisés de cette majorité aisée, les plus exposés à la subtraher parce qu'ils subissent la proximité des quartiers dont elle émane, parce qu'ils sont les plus exposés à la précarisation de l'emploi, à la dégradation de leur condition, à l'absence de perspectives claires pour leurs enfants. Intercalés entre ceux qui viennent des sociétés occidentales, et ceux qui profitent des courants porteurs de la mondialisation, ils se sentent menacés par les premiers, oubliés par les seconds. Ils ont l'impression de vivre dans une société qui se défait des deux côtés et qui ne refait son unité qu'un temps, celui consacré à les condamner pour avoir péché électoralement en donnant leurs voix à un habile tribun qui faisait de l'immigré la seule source du mal et glorifiait l'idée d'une nation qui réserverait ses emplois et ses transferts sociaux aux seuls de ses membres qui seraient de pure souche. Latente dans toute l'Europe, cette crise est devenue éclatante en France au printemps 2002.

En quoi l'Amérique peut-elle nous servir pour trouver une issue à cette crise ? En ceci, d'abord, qu'étant constitutivement une nation d'immigration elle s'est dotée, mieux que la plupart des autres, d'un discours sur l'art de faire société avec des éléments disparates et sans qu'une autorité transcendante ne vienne garantir à chacun sa protection contre les autres. Il y a une manière américaine de faire *a priori* confiance aux gens plutôt que de s'en méfier, de leur demander d'apprendre à se

faire confiance pour former une communauté plutôt que de jouer sur leurs défiances pour détruire toute communauté qui ne serait pas instituée par l'autorité, de les inciter à trouver dans cette confiance mutuelle les ressources d'une confiance en soi propre à ouvrir un chemin vers la société qui mérite l'attention et non les ricaneurs coutumiers devant tant de naïveté ou d'hypocrisie. Au moment où ceux qui se réclament le plus fortement de nos ancêtres qui prirent la Bastille se comportent comme s'ils étaient eux-mêmes en charge de défendre une Bastille assiégée, il pouvait paraître utile de rappeler et d'imaginer une telle manière de « faire société ». Car le discours qui fait des États-Unis un repoussoir, un anti-modèle en raison des partages urbains, sociaux et ethniques dont ils sont effectivement le théâtre, interdit de voir qu'ils sont aussi, et pour cela même, une formidable matrice de réflexion et de pratiques sur les moyens de composer un ensemble qui permette à chaque partie de vivre tout en ouvrant les barrières qui les séparent. N'aurions-nous réussi qu'à faire entendre cela, ajoutant ainsi nos voix à quelques autres, trop peu nombreuses pour l'emporter mais suffisantes peut-être pour jeter le soupçon sur la fonction d'anti-modèle attribuée aux États-Unis, que nous estimerions avoir atteint notre objectif.

Les États-Unis sont une ancienne mais aussi une nouvelle terre d'immigration, riche de savoir-faire à cet égard, on nous l'accordera, mais pour souligner aussitôt que la condition d'immigré y est synonyme de travailleur pauvre et que cette nation la plus riche du monde dispose d'un État social particulièrement faible. On y trouve du travail mais peu de protection. Tandis qu'en Europe et particulièrement en France, la protection est élevée mais le chômage aussi. Il peut paraître facile d'intégrer les immigrants légaux ou clandestins dans une nation comme les États-Unis où ils ne bénéficient que d'une très faible protection sociale et d'un salaire minimum relativement bas qui les conduit à accepter tout emploi qui s'offre à eux. Il paraît à l'évidence plus difficile de réaliser cette intégration dans une nation soucieuse de préserver un haut niveau de

protection. Car celle-ci raréfie les emplois et provoque un repli de la « société protégée » sur elle-même. Alors, faut-il choisir entre une politique d'intégration par l'absence de protection et une politique de protection qui échoue à intégrer ? Il nous semble qu'il existe, dans la thématique de la confiance, une ressource qu'il est possible d'utiliser tout en préservant un niveau élevé de protection sociale mais que la logique du consentement dans laquelle nous avons coutume de penser la formation de la citoyenneté conduit à ignorer ou à inscrire dans un cadre étiré plutôt qu'à laisser vivre et se développer en marge de celui-ci de façon à lui apporter un nécessaire contrepois.

Pour saisir l'opportunité de faire place à une logique de confiance, il faut commencer par constater que notre politique de protection tient lieu de politique d'intégration, que c'est au nom de la protection accordée que la minorité pauvre doit se considérer comme intégrée ou faire comme si tel était le cas. Mais la protection ne tient pas lieu d'intégration si elle s'accompagne d'une discrimination de fait dans l'accès à l'emploi et d'une disqualification *a priori* des formes d'appartenance ethnique et religieuse qui constituent la seule identité dont on dispose. Elle n'empêche pas de se sentir rejeté autant que protégé. Ce sentiment de rejet justifie le recours aux trafics illégaux et alimente les regroupements religieux – islamiques – qui proposent à leurs membres de se placer en rupture spirituelle avec cette société qui ne leur fait pas de place tout en leur demandant de quoi vivre. Cette offense ostensible faite à la société par des gens qui en reçoivent le gîte et le couvert affecte particulièrement ceux qui sentent s'effriter les acquis sociaux obtenus de longue date pour prix de leur consentement à l'ordre économique des classes. Ils s'estiment oubliés par une société qui dispense ses ressources à mauvais escient puisqu'elle rémunère la délinquance ou la mécréance, voire les deux réunies. Ils appelleraient donc un ordre plus rigoureux, imployable pour quiconque n'est pas un ayant droit selon leurs yeux, restaurant la paix et le confort social pour ceux-là seulement. Soit une démarche qui

consiste à pousser la logique du consentement jusqu'à l'extrême, et c'est le cas de le dire. En quoi, alors, le recours à la thématique de la confiance permet-il de sortir de cet entrânement mutuel du rejet et de l'oubli qui fait le lit des extrêmes et permet au reste de la société de se draper dans sa vertu républicaine sans rien faire pour autant qui permette d'y mettre fin ? Nous voudrions esquisser deux pistes qui paraissent de nature à interrompre ce processus. La première concerne la question de l'intégration à l'emploi, l'iniquité dont pâissent, à cet égard, les jeunes habitants des cités, non dite, non vraiment traitée et dont dérive la méfiance des deux côtés de cette logique de séparation. La seconde porte sur l'absence de prise en compte des ressources propres de la population dite d'immigration récente dans la méthode de résolution des lourdes difficultés qui apparaissent dans ces mêmes cités en matière d'éducation et de citoyenneté, sur le préjudice qui en résulte pour l'efficacité de cette participation, réduite le plus souvent à une répétition de la parole du maître, et pour une citoyenneté servant bien plus à culpabiliser au nom des devoirs qu'il s'accompagnent qu'à construire un pouvoir qui permettrait à cette minorité de prendre place dans la cité.

On se souviendra longtemps de cet aveu sincère du Premier ministre candidat à l'élection présidentielle de l'année 2002 quand il reconnut avoir péché par naïveté en croyant que la baisse du chômage suffirait à entraîner celle de la délinquance... Et des ricaneurs de ses adversaires devant une si grande candeur qui révélait bien son inaptitude pour les fonctions auxquelles il prétendait. Curieux moment que cette conjonction entre la candeur reconnue de l'un et la lucidité affichée des autres : car, dans le même temps, on apprendrait à travers quelques discrètes publications qui n'eurent jamais l'honneur des médias que le taux de chômage avait, durant la décennie quatre-vingt-dix, augmenté de 40 % dans les trois quarts des zones urbaines sensibles alors qu'il diminuait notablement dans les agglomérations où celles-ci se situaient. Le chômage y est, du coup, deux fois plus élevé que sur

CONCLUSION

l'ensemble du territoire¹. Sur ces zones, la densité de la population a diminué du fait du départ de ceux qui le peuvent, augmentant ainsi la concentration de la pauvreté ainsi que la proportion de ceux qui sont « issus de l'immigration récente ». Dans le même temps, le nombre de jeunes de ces zones suivant des études augmentait. Que déduire de ces chiffres, sinon que le différentiel de chômage entre ces zones et le reste des villes explique ce que la diminution du chômage n'explique pas ? Quand la difficulté de trouver un emploi augmente pour les jeunes de ces cités, quand suivre des études ne diminue en rien cette difficulté alors qu'elle se réduit dans la ville, comment ne pas comprendre le sentiment d'être rejetés qu'éprouvent ces jeunes et y trouver l'explication de l'orientation de nombre d'entre eux vers les trafics illégaux, comme de leur violence envers les institutions chargées de leur tracer un chemin vers la société ? Après dix ans d'orientation *place* de la politique de la Ville, cela appelle réexamen. Dès lors que les jeunes habitant ces cités connaissent une telle discrimination à l'embauche, la condamnation de ceux qui commettent des délits ou vivent de trafics illégaux paraît de nature à renforcer chez eux le sentiment qu'ils subissent une injustice au lieu de susciter le respect de la justice. Car, au départ, il existe le besoin que l'on vous fasse confiance et que l'on ne sanctionne qu'autant que vous démeritez de cette confiance. Or, cette confiance n'est pas accordée là où elle importe le plus, dans l'emploi, et la sanction, si nécessaire soit-elle, restera injuste dans l'esprit de ceux à qui elle est infligée. Pourquoi, alors, ne pas prendre appui sur les progrès que nous réalisons – infiniment mieux que les Américains – dans l'art de construire des communautés d'agglomération pour faire de celles-ci le territoire d'application d'une politique d'emploi préférentielle en direction des jeunes de ces zones ? Le rêve de disperser les habitants des cités

1. Cf. l'étude de J.-L. Le Toqueux et J. Moreau (INSEE) « Les zones urbaines sensibles. Forte progression du chômage entre 1990 et 1999 », *Jeune Première*, mars-avril 2002, n° 835, évoquée par le mensuel *Partage* de mars-avril 2002.

D'UN MODÈLE L'AUTRE

sur l'ensemble des communes d'une agglomération, comme on se répartit une charge, participe du désir de les rendre invivables plus que de les intégrer. Il devrait suivre plus que précéder une politique qui mettrait l'accent sur l'offre d'emploi. D'autant que cette offre, pour peu qu'elle paraisse tangible, aurait aussi pour effet de « décomplexer » la justice pénale à l'encontre des menées violentes et des trafics illégaux, donc de démonter aux « oubliés » de la société que celle-ci n'accorde pas ses bienfaits pour le seul souci de préserver la paix sociale mais par esprit de justice, d'une justice sociale qui revalide la justice pénale au lieu de servir d'excuse, par ses défaillances, à son impuissance face aux « mineurs en danger ».

La seconde illustration concerne non plus tant la confiance dont il convient de faire montre envers les gens que celle qu'il est possible d'instaurer entre eux d'abord, et non pas envers les institutions comme s'y emploie pour l'essentiel la politique actuelle. Pour illustrer sa possibilité et sa pertinence en France, nous prendrions appui sur l'histoire de l'action d'un centre social particulièrement atypique, celui de la cité des Poètes à Pierrefitte¹. Il s'agit d'un ensemble de 850 logements où vivent 3 000 habitants dont 35 % d'étrangers, 56 % de Français d'origine étrangère et 9 % « de souche ». En 1992, au moment où le centre social se crée, avec pour directeur un réfugié iranien, la cité se situe au sommet de l'échelle de l'insécurité. Les habitants n'osent pas sortir le soir, passé 19 heures. De cette violence, le directeur fait la cible de son action, l'objectif autour duquel fédérer les forces disponibles. Quelles forces ? Un trîgone composé des habitants, des techniciens et de la mairie, qui rappelle curieusement celui que l'on a évoqué à propos du *community policing* de Chicago. À ceci près que la police n'y est pas directement présente et que les techniciens sont ceux du centre social. Non qu'il s'agisse de faire du social plutôt que de la répression. D'abord, parce que les habitants invités à participer à cette

1. N. Dollé, *La Cité des poètes*, Paris, Le Temps des cerises, 1998.

CONCLUSION

campagne ne supportent plus d'entendre les discours sur la « compréhension » des phénomènes de violence qui excusent ou désresponsabilisent. Ensuite parce que les travailleurs sociaux s'aperçoivent vite qu'ils ne peuvent réussir sans la mobilisation des habitants, qu'ils n'obtiendront celle-ci qu'en renonçant à se poser en techniciens supposés savoir et en reconnaissant que les habitants ne participent vraiment à une démarche qu'autant que celle-ci leur permet de construire un pouvoir propre. Enfin parce que le maire cherche une véritable association avec les habitants pour gérer, à bon escient, les crédits destinés à cette cité : ni effacement devant une participation sans moyens, ni aménagement technocratique, telle paraît leur devise. Que produit ce trio ? Une réappropriation progressive de l'espace public par les habitants à travers une politique d'impunité zéro pour la délinquance (appel méthodique à la police), une analyse des motifs d'occupation de la rue par les mineurs comme le produit du conflit entre une culture africaine chez eux et la culture française à l'école qui ne leur laisse que cet espace intercalaire pour respirer, une action qui va consister à réutiliser, pour la circonstance, la notion traditionnelle de contrôle social de la communauté sous la forme de rondes pour faire rentrer les enfants qui traînent dehors. Soit une manière de prendre appui sur la notion de communauté, mais sur la base d'une démocratie multiculturelle qui évite les frictions entre les communautés comme le repli sur chacune. Résultat de cette action : la violence baisse et retombe au niveau le plus bas sur l'échelle de la dangerosité des quartiers. Cette histoire démontre à la perfection la possibilité que place soit faite à une culture de la confiance et non à celle du seul consentement. Elle permet aussi de poser une question qui concerne les conditions d'expansion de telles pratiques. Pourquoi une telle rareté chez nous d'une démarche relativement commune aux États-Unis ? Même les porte-parole des corporations les plus figées des professionnels du social encensent cette expérimentation. Son caractère d'exception ne leur pose pas problème. Ils y voient la preuve que, parfois, leurs professions font preuve d'audace et se trou-

D'UN MODÈLE L'AUTRE

vent ainsi justifiées. Ne devraient-ils pas plutôt faire de cette rareté le point de départ de la réflexion et se demander si, pour faire école, une telle démarche ne nécessite pas la remise en cause de leurs propres manières de faire et de penser ?

Pourquoi terminer cet ouvrage sur deux illustrations, alors qu'il en compte déjà tant ? Parce que chacune met l'accent, mieux que toute autre, sur l'une des deux carences de notre politique face aux logiques de séparation qui minent la société : l'équité et la participation. Nous avons une longue histoire et d'expériences dramatiques qui l'ont nourrie au point d'en faire une véritable obsession. C'est tout le sens de notre inscription dans une culture du consentement. Certes, celle-ci n'exclut pas que soit posée la question de l'équité entre les gens, ni celle de leur participation à l'œuvre de société. Mais elle les subordonne à la préoccupation de la paix civile et sociale. Elle les instrumentalise dans ce dessein au lieu de les ériger en véritables finalités. La question de l'équité dans l'accès à l'emploi n'est posée que dans le cadre d'une action en faveur des lieux et ne s'adresse jamais directement aux gens. La participation n'est qu'un moyen de la paix sociale. Elle n'est jamais présentée comme le moyen de la construction d'un pouvoir pour ceux qui en ont le moins. Or, le souci déclaré de l'équité va de pair avec celui de donner confiance à ceux qui ont *a priori* le moins de chances. Il en va de même avec la valorisation de la confiance entre les gens comme source de leur pouvoir. Ces deux préoccupations participent d'une culture de la confiance qui nous est étrangère, mais dont la prise en compte devient nécessaire si l'on veut que l'idée de cohésion sociale ne s'éloigne pas de celle de progrès au point de devenir le nouveau visage de la réaction.