

# Des liaisons dangereuses ?

## Intégrer les "immigrés" et gérer la crise urbaine

*Laure-Leyla CHEBBAH-MALICET \**

**L'association entre immigration et crise urbaine a couru tout le long des processus d'industrialisation-urbanisation malgré la gestion séparée des politiques de l'intégration et de la ville depuis les années 80. Ce lien pose un certain nombre de questions : dérives de stigmatisations ethniques, place des habitants dans les projets sociaux, limites des contractualisations territoriales face aux engagements des acteurs sociaux...**

**I**ntégrer les "immigrés" et gérer la crise urbaine sont devenus les maîtres mots d'une action publique territorialisée et contractualisée dès la fin des années 1980. Tantôt envisagée comme évidente, tantôt appréhendée comme équivoque, la liaison entre ces deux problématiques a trouvé sa traduction dans des directives et une nomenclature officielles, et dans des pratiques de mises en oeuvre de ces deux interventions, au point d'introduire une certaine confusion entre les deux objectifs.

### **Immigration et territoire urbain : lecture croisée**

L'institutionnalisation d'une politique de la ville axée sur le thème de la lutte contre l'exclusion à partir du début des années 1990 (1) a confirmé l'intégration des populations immigrées comme une thématique relevant au premier chef de la problématique urbaine. S'appuyant sur une lecture des phénomènes historiques et démographiques allant dans ce sens, les pouvoirs publics semblent avoir opéré un diagnostic selon lequel la gestion de l'immigration est devenue une problématique indissociable des difficultés auxquelles la politique des quartiers, puis celle de la ville, prétendent apporter des réponses. Si ce rapprochement a été rendu visible avec l'institutionnalisation des politiques d'intégration des immigrés et de la ville, il trouve cependant des origines lointaines liées notamment à l'histoire migratoire en France.

L'association "immigration / malaise urbain" n'est pas nouvelle et se révèle étroitement liée à l'urbanisation rapide qui a accompagné l'industrialisation de la France, et au caractère économique de l'immigration. Déjà à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle sur fond d'exode rural, puis à l'occasion des périodes de crises économiques et so-

*\* Docteur en Science politique  
Attachée temporaire d'enseignement et de recherche  
CERAT-IEP de Grenoble*

ciales, la dénonciation comme facteur de trouble et de criminalité des ouvriers d'origine rurale dans un premier temps, puis celle des ouvriers étrangers dans un second temps, était largement répandue. Si la période de croissance économique après la Libération a paru faire disparaître un temps cette grille de lecture, la résurgence de difficultés liées notamment au développement d'un habitat insalubre l'a relancé dès la fin des années 1960. La précarité de ces familles, accentuée par la crise économique et celle du logement, de même que le rajeunissement de ces quartiers ont ensuite été à l'origine des principaux bouleversements qui ont servi de cadre au croisement établi entre immigration et malaise urbain dès la fin des années 1970. La maîtrise du peuplement s'est alors imposée comme un élément incontournable de la politique de gestion de l'immigration, à la fois comme une garantie imposée à l'intégration et comme un axe privilégié de la maîtrise des flux.

Les "événements" survenus au cours de l'été 1981 dans le quartier des Minguettes à Vénissieux ont constitué un tournant dans l'association entre immigration et crise urbaine. En effet, il ressort de ces journées largement couvertes par les médias nationaux et locaux, une prise de conscience brutale d'un malaise lié à une urbanisation que l'on avait pensée en partie réussie et maîtrisée, et de l'existence d'une "jeunesse issue de l'immigration", catégorie jusque-là quasi-ignorée des pouvoirs publics. La panique des élus et des responsables administratifs locaux (2) et nationaux a agi comme un électrochoc. Si cette crise n'a pas provoqué à elle seule l'émergence de la politique de la ville (3), elle lui a cependant servi d'accélérateur. Ainsi, la création du Conseil national du développement social des quartiers (C.N.D.S.Q) quelques semaines plus tard, à l'automne 1981 et dont la présidence a été confiée au maire de Grenoble Hubert Dubedout, puis la parution dans les mois suivants de rapports fondateurs (4) ont été les premiers éléments de réponses apportés par les autorités politiques au "malaise des banlieues" (5) mis en lumière en même temps que celui de la "jeunesse issue de l'immigration".

Avec la Marche des Beurs, deux ans plus tard, ce lien a été renforcé. L'ampleur de ce mouvement porteur d'un refus du racisme, d'une revendication d'égalité et d'un enracinement dans les quartiers (6) a eu pour effet de renforcer la liaison entre thématique de la ville, via la banlieue, et celle de l'immigration, via la

"génération Beurs". Le rôle et les demandes désormais visibles d'une catégorie identifiée comme homogène, malgré son extrême hétérogénéité, ont ainsi fait porter l'accent sur les immigrations maghrébines et africaines désormais associées à la dérive des quartiers. Lorsqu'à l'automne 1990, les communes de Sartrouville, de Mantes-la-Jolie et de Vaulx-en-Velin sont à leur tour confrontées à des incidents violents, la lecture de la gestion de la présence immigrée et de la crise urbaine en terme de risque et de violence ne fait plus de doute (7).

Localement, les initiatives menées autour de la programmation et la mise en place des contrats de ville du XI<sup>ème</sup> Plan (1994-1999) se sont appuyées sur cette logique. Ainsi, dans l'agglomération lyonnaise, un travail quantitatif visant à élaborer la requalification des "territoires sensibles" est venu confirmer la liaison opérée entre immigration et problèmes urbains (8). En effet, l'élaboration de l'échelle de classification s'est appuyée sur cinq indices dits de "sensibilité" : le taux de chômage global et celui des moins de 25 ans, le taux de "population étrangère", la proportion de jeunes ou de familles nombreuses. Ces indicateurs retenus au détriment d'autres comme les taux de délits (en tant qu'indice d'insécurité) ou même encore celui des bénéficiaires du R.M.I. (en tant qu'indice de précarité), sont révélateurs du processus selon lequel l'immigration, comme la jeunesse, ont été des facteurs désormais associés explicitement aux difficultés identifiées dans les quartiers, dans la ville.

L'une des conséquences de toutes ces évolutions a donc été d'entériner symboliquement une lecture quasi-ethnique des territoires urbains, et par conséquent celle des problèmes d'ordre sociaux ou économiques posés dans ces quartiers. Insécurité, délinquance, chômage ou dégradation de l'habitat qui composent la longue litanie du malaise urbain ont été relus en termes d'éducation, de culture, de cohabitation, de repli et de stigmatisation. Ces éléments qui ont conduit la ville à s'imposer peu à peu comme le lieu de cristallisation des difficultés d'intégration rencontrées, mais aussi posées, par les "populations immigrées", ont alors ouvert la voie d'un croisement obligé entre politique d'intégration et politique de la ville. "Echec du modèle d'intégration" et "crise des banlieues" ont ainsi été associées dans une connotation largement négative renforcée par le malaise des pouvoirs publics face à la présence de populations immigrées durablement installées et les revendications portées sur la scène publi-



que par une partie de la "jeunesse issue de l'immigration".

### **Des dispositifs et des procédures différenciés mais associés**

Le principe d'une gestion séparée de la politique d'intégration des "immigrés" et de la politique de la ville a été maintenu malgré des logiques administratives voisines qui ont favorisé leur rapprochement au nom d'objectifs définis plus ou moins clairement comme étant de même nature. Promouvoir l'intégration est ainsi devenu une garantie a priori de la résolution du malaise urbain. Dans le même temps, l'intervention territoriale et transversale promue par la politique de la ville s'est imposée en principe comme un facteur d'impulsion du projet républicain d'intégration. Le contexte de décentralisation, de même que les logiques d'expérimentation et de territorialisation qui guident les politiques d'intégration et de la ville ont agi comme les révélateurs de logiques administratives, politiques et individuelles qui jalonnent l'action publique locale et contractuelle.

La politique d'intégration des "populations immigrées" n'a émergé en ces termes qu'à la fin des années

1980. Précédemment, la logique de l'assimilation n'avait pas donné lieu à une intervention publique structurée à l'exception d'un soutien aux associations dans le domaine de l'alphabétisation et d'une prise en charge du secteur logement. C'est dans cette optique que sont alors créés, en 1963, la Société nationale de construction pour les travailleurs (SONACOTRA) sur les bases de la SONACOTRAL mise en place en 1956 pour les seuls travailleurs algériens, et, en 1964, le Fonds d'action sociale pour les travailleurs étrangers (F.A.S.), après l'élargissement des compétences du Fonds d'action sociale pour les travailleurs algériens en Métropole et leurs familles, créé quant à lui en 1958. Par la suite, l'appel à l'insertion a paradoxalement accompagné une politique de retour offensive amorcée dès le milieu des années 1970, suite à la décision de fermer les frontières à l'immigration de salariés en 1974 (9). Après 1981 et l'arrivée de la gauche au pouvoir, la politique d'insertion a changé d'orientation. L'abandon de la logique de retour et le maintien du principe de limitation des flux migratoires ont été accompagnés d'une politique sociale à destination des "immigrés" se revendiquant de l'insertion associée au principe du droit à la différence. La déconcentration du Fonds d'Action Sociale en 1983 qui se traduit par la mise en place de délégations régionales et de Commissions régionales pour l'insertion des populations immigrées (C.R.I.P.I.) (10) a marqué la volonté du gouvernement d'amorcer une politique volontariste au nom du principe d'insertion et d'engager son intervention dans une logique de territorialisation de l'action publique. Le terme d'intégration n'a, quant à lui, émergé dans le langage politico-administratif qu'en 1989. C'est à Michel Rocard, Premier Ministre, que l'on doit ce tournant qui trouve son prolongement dans la création d'un Secrétariat général à l'intégration confié à Hubert Prévost et remplacé en 1991 par un Secrétariat d'Etat chargé de l'intégration confié à Kofi Yamgnane.

Dans le même temps, l'institutionnalisation de la politique de la ville se traduit par la création d'instances et de dispositifs spécifiques placés sous le sceau de l'interministérialité. Ainsi, la création en octobre 1988 du Conseil national des villes, le remplacement du Développement social des quartiers par le Développement social urbain (D.S.U.), et la création de la Délégation interministérielle à la ville (D.I.V.) marquent la structuration d'une intervention publique émanant d'une volonté politique forte. La désignation de quartiers prioritaires, la politique de zonage, la logique de co-

financements et de mise en partenariat d'acteurs publics et privés à l'échelle locale sont les grandes lignes de la politique de la ville. La nomination en 1990 du premier Ministre de la ville, Michel Delebarre et la création de postes de sous-préfet à la ville vient alors faire écho aux émeutes de Vaulx-en-Velin qui signent l'échec relatif des orientations et mesures prises jusque-là.

Politique de l'intégration et politique de la ville se sont ainsi structurées conjointement, mais séparément. Pour autant, les liens établis entre immigration et crise urbaine, de même que leurs logiques d'intervention proches ont favorisé les rapprochements et les croisements à plusieurs niveaux. Sur le plan de la nomenclature et des organigrammes officiels, la D.I.V. a été placée sous la tutelle du Ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale à l'instar de la Direction de la population et des migrations (D.P.M.) ou du Secrétariat général à l'intégration nouvellement créé (11), ces directions établissant une collaboration étroite concrétisée notamment par la signature de conventions. Un peu plus tard, en 1993, l'intégration des populations immigrées est réaffirmée comme une des prérogatives du Ministère des Affaires sociales, de la santé et de la ville de Simone Veil via le même jeu des tutelles qui concerne la D.P.M., le F.A.S. et la D.I.V. En 1995, les compétences du Ministre chargé de l'intégration et de la lutte contre l'exclusion, Eric Raoult, se voient confirmées aussi bien dans le domaine de l'intégration des immigrés que dans celui de la politique de la ville. Le remaniement ministériel quelques mois plus tard n'a pas entamé cette logique puisque intégration et politique de la ville ont figuré conjointement dans l'intitulé d'un même ministère, celui de l'Aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration confié à Jean-Claude Gaudin.

Au niveau des travaux d'expertise, la publication dans les années 1990 de rapports officiels ou cofinancés par les pouvoirs publics a entériné le message contenu dans l'affichage institutionnel. Ainsi, le rapport rédigé collectivement par Hubert Prévost, alors Secrétaire général à l'intégration, Yves Dauge, Délégué interministériel à la ville, et Michel Yahiel, directeur du F.A.S., s'inscrit pleinement dans cette logique (12). Menée conjointement, la réflexion autour des thèmes de l'intégration des immigrés et de la ville s'affiche désormais clairement et se traduit alors par une mise en relation de plus en plus structurée des deux politiques, que ce soit au niveau des dispositifs expé-

rimentés ou des procédures initiées.

Deux initiatives sont particulièrement révélatrices de ce mouvement et des évolutions suivies. Les Sites Pilotes pour l'Intégration (S.P.I.), qui concernèrent 60 sites entre 1990 et 1993 ont marqué le choix d'une option spécifique. Retenus selon des critères déterminés conjointement par les services de la D.I.V. et du secrétariat général, les quartiers concernés par ce dispositif ont bénéficié de moyens supplémentaires spécifiquement alloués pour des actions favorisant l'intégration des populations immigrées. Si le bilan est resté mitigé en raison notamment de sa courte durée, de son interruption brutale, du manque de concertation locale et des problèmes soulevés par son orientation spécifique, l'expérience des S.P.I. a concrétisé une approche croisée de l'intégration et du quartier. Dans une autre logique, la négociation et la signature des contrats de ville en 1995, a marqué une nouvelle étape. Affirmée comme une priorité de la politique de la ville, l'intégration des populations immigrées a fait l'objet d'une attention particulière. Formellement, cette orientation s'est traduite par une association du F.A.S. à la signature des contrats établis entre l'Etat et des communes ou regroupement de communes (13). Concrètement, les financements accordés par le F.A.S. au titre de la politique de la ville ont fait l'objet de concertation avec les services locaux en charge de la politique de la ville. Du point de vue du principe, l'intégration a été défendue dans une perspective de droit commun devant associer l'ensemble des services de l'Etat et les élus locaux. Localement, l'implication et la mobilisation des préfets comme celle des élus aura été inégale. Les réticences apparues çà et là au niveau de l'affichage explicite d'actions en faveur de l'intégration des immigrés dans les contrats, de même que la frilosité ou le désintérêt de certains préfets de région ont révélé les limites d'une telle orientation.

### Signification du lien entre politique d'intégration et politique de la ville

S'il ne fait plus de doute que les politiques d'intégration des populations immigrées et de la ville sont étroitement liées, ce lien pose question à plusieurs niveaux. Le débat entre une intervention spécifique ou de droit commun dans la conduite d'une politique d'intégration ne peut être résolu de manière simple. Les dangers de la stigmatisation ethnique d'un côté, et la nécessité d'une action publique transversale et multipartenariale de l'autre, ne s'imposent pas comme

des arguments indiscutables. En associant la politique d'intégration des immigrés à la politique de la ville, les pouvoirs publics ont déconnecté cette problématique de la gestion de l'immigration entendue au sens large, et alors même que l'évolution de la réglementation des flux a des incidences fortes en matière de place reconnue et acceptée pour les "immigrés" dans l'espace citoyen. Par ailleurs, si les dangers de la stigmatisation ethnique ont été identifiés, les croisements opérés avec la politique de la ville n'ont pas résolu les difficultés. Ils les ont simplement déplacées : la stigmatisation territoriale s'est imposée et n'a pas dupé. Enfin, du point de vue des méthodes mobilisées, la contractualisation territoriale a trouvé ses limites, celle-ci étant restée soumise aux bonnes volontés et aux engagements d'acteurs locaux en dépit des directives. Par ailleurs, si la priorité a été accordée à la production de dispositifs et de procédures, les "immigrés" pas plus que les "habitants" n'ont été associés à la réflexion et à l'élaboration d'un projet social et citoyen concerté.

Ces choix effectués sans véritables explications, ni clarifications ont permis aux doutes de s'installer quant à la légitimité de ces interventions publiques. Impossible de déterminer avec exactitude les critères de l'intégration, ni même les limites d'une politique destinée à les favoriser. Difficile de ne pas lire dans l'intervention publique autre chose qu'une tentative d'aboutir coûte que coûte à la paix sociale dans les quartiers. Dans ces conditions, la seule certitude qui paraît alors s'imposer tient à l'identification d'un "problème immigré" lu notamment en terme de faillite du "modèle d'intégration républicain" et comme s'exprimant à travers l'insécurité et la crise urbaines.

(1) La circulaire du 8 février 1991 relative à la mise en oeuvre de la politique de la ville et du développement social urbain a véritablement marqué cet engagement. Parmi les cinq objectifs affichés on trouve : "répondre à l'exigence de lutte contre les exclusions et agir en faveur du développement économique et de l'insertion des quartiers et des populations en difficulté...".

(2) A ce titre, Gilbert Carrère, Préfet de la région Rhône-Alpes de 1985 à 1990, soulignait l'impact de cette "explosion de l'été 1981 aux Minguettes" sur "les esprits" des acteurs publics locaux : Carrère (Gilbert), "Ambitions et réalités du développement social urbain dans le Rhône dans les années 80-90", *Revue française d'administration publique*, n°71, juillet-septembre 1994, p. 390.

(3) La création du comité interministériel Habitat-Vie sociale

(H.V.S.) en 1977 peut être considéré comme le point de départ de la politique de la ville dont l'axe principal était avant tout une intervention sur le bâti.

(4) Citons notamment Schwartz (Bertrand), *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes*, La documentation française, Paris, 1981 (remis au Premier Ministre fin 1981) : ce rapport sera notamment à l'origine de la mise en place des Missions locales (1982) ; Bonnemaïson (Gilbert), *Face à la délinquance, prévention, répression, solidarité*, La documentation française, Paris, 1982 : ce rapport conduira entre autre à la création des Conseils nationaux et communaux de Prévention de la délinquance (1982) ; Dubedout (Hubert), *Ensemble, refaire la ville*. Rapport au premier Ministre du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers, La Documentation française, Paris, 1983.

(5) Carrère (Gilbert), art. cit., p. 389.

(6) Dans leur texte d'appel, les Marcheurs revendiquent le statut "de lieu symbolique... du 'mal vie'".

(7) Ainsi, dans une analyse du chef de section "Villes et banlieues" au service central des Renseignements généraux, les émeutes urbaines qualifiées de "phénomènes de type anarchisant, émotionnels" sont le fait "de jeunes appartenant en majorité à la "seconde génération" agissant sous forme de groupes instables, occasionnels et développant une sous-culture de quartier hostile aux représentants des institutions." Bui-Trong (Lucienne), "L'insécurité dans les quartiers sensibles : une échelle d'évaluation", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°14, août-octobre 1993, p.139.

(8) 85 territoires sensibles ont ainsi été retenus sur l'ensemble de l'agglomération, qui sont venus s'ajouter aux 15 quartiers déjà inscrits en Développement social des quartiers. Ce travail a été confié par le S.G.A.R. à l'Agence d'urbanisme : Approche des territoires sensibles, contribution à la réunion de la Commission 2 du Contrat de ville, 5 avril 1994, document de travail.

(9) Caractéristique de cette période, soulignons la mise en place des bureaux d'accueil en 1973 et la réactivation des programmes d'enseignement des Langues et culture d'origine (L.C.O) au début des années 1970.

(10) Les cinq premières sont créées à Lille, Lyon, Marseille, Paris, et Metz en 1984.

(11) Cette situation a duré jusqu'au 11 janvier 1991, date à laquelle Michel Delebarre est nommé Ministre de la ville, la D.I.V. se voyant rattachée à cette nouvelle tutelle : Décret n°91-33 du 11 janvier 1991 relatif aux attributions du Ministre d'Etat, Ministre de la Ville (J.O. du 12 janvier 1991).

(12) Secrétariat général à l'intégration, *Immigrés : réussir l'intégration*, Paris, S.G.I., juin 1990.

(13) Sur 184 contrats signés dans toute la France, le F.A.S., via ses délégations régionales, en a co-signé 112.