

Politique de la ville, interculturalité, immigration des bonnes intentions aux préjugés

Leila WOLF *

Le regard et le discours des pouvoirs publics informent, voire donnent forme à l'action publique. Pavés de bonnes intentions ou de préjugés, les discours institutionnels participent à créer les réalités sur lesquelles ils sont censés agir.

L'organisation du processus intégratif des populations étrangères des quartiers qui composent la géographie prioritaire des contrats de ville est au coeur de la politique de la ville depuis vingt ans. Néanmoins, nous remarquons au fil du temps un changement du discours de la politique de la ville vis-à-vis de ces populations. L'évolution de ce discours traduit, sur le "terrain", un changement de la manière de conduire et d'appréhender l'action publique par les acteurs locaux.

Quel est ce discours institutionnel ? Comment les acteurs de terrain l'introjectent ? Comment vient-il baliser les actions entreprises dans le quotidien des populations concernées et quelles sont ses conséquences ? Telles sont les questions dont nous nous proposons de discuter dans cet article.

Nous essayerons de montrer, dans un premier temps, des aspects du changement du discours institutionnel par l'analyse de deux extraits de deux documents d'orientation du contrat de ville réalisés par la Délégation Interministérielle à la Ville dans deux moments différents.

Dans un deuxième temps, nous essayerons de montrer, à la lumière d'exemples issus du champ opérationnel, des effets que le discours institutionnel peut avoir sur la conduite des actions.

De l'étranger à l'immigré : le discours institutionnel en question

Dans le document d'orientation des contrats de ville du XIème Plan (1) daté de mai 1993, il est dit dans le premier paragraphe de la fiche thématique intitulée

* *Directrice du Développement Social Urbain (région parisienne), Docteur en Sciences Sociales*

"l'accueil des étrangers": *"La procédure de regroupement familial constitue le cadre dans lequel les étrangers peuvent exercer leur droit à une vie familiale normale. La venue de la famille en France, dans les conditions de cette procédure, répond à la volonté du travailleur étranger de stabiliser et d'améliorer son installation dans notre pays. Du bon accueil de la famille, dès son arrivée, dépend largement la réussite du processus d'intégration".*

Dans le document d'orientation des contrats de ville du XII^{ème} Plan daté de mai 1999 (2), il est dit dans le premier paragraphe de la fiche thématique correspondante à celle à laquelle nous nous référons ci-dessus et qui s'intitule cette fois-ci "le contrat de ville, lieu privilégié de construction d'une politique publique d'intégration" : *"La sur-représentation des familles immigrées ou issues de l'immigration dans les quartiers relevant de la politique de la ville — deux fois plus que la moyenne nationale —, doit conduire à un travail en commun des deux approches, politique de la ville d'une part, politique d'intégration d'autre part."*

Dans le premier cas, nous sommes devant un discours "légalisateur" où les droits de l'"étranger" (catégorie juridiquement définie) sont valorisés. La venue en France de la famille étrangère (puisque famille de l'"étranger") est la condition-même de l'intégration. La venue de la famille (par le regroupement familial) est perçue de manière tout à fait positive (3) puisque source de "stabilisation, amélioration, normalisation". L'étranger est celui qui a de la volonté (de stabilisation, d'amélioration, de normalisation). Or l'idée de volonté nous renvoie à celle de responsabilité. L'étranger, dans ce cas, est un sujet actif et non un objet passif.

Dans le deuxième cas, étrangers et nationaux sont indifférenciés et rassemblés dans la catégorie presque abstraite d'"immigrés ou issus". L'hyperbolisation du nombre, l'obsession de la quantité ont un effet de vérité évident. Leur "représentation" (en l'occurrence, "sur") fait que, même si leur présence n'était pas réelle, elle le deviendrait. Du seul fait de leur présence (ou de leur *sur-présence*) les familles immigrées posent problème (4). La solution au problème (la mobilisation de deux politiques publiques) est extérieure à l'immigré. L'immigré ici est objet.

Ces deux différentes manières de percevoir la

présence des immigrés vont influencer la conduite des actions de terrain. L'analyse des deux exemples qui suivent essaient d'illustrer cette évolution. L'objet du premier exemple est une association de jeunes dans un quartier classé en Développement Social de Quartier (DSQ) où j'ai été chef de projet. Cette observation date du début des années 1990 (1991 à 1993). Le deuxième exemple rend compte de l'observation de la création d'une association de femmes en 1997 dans une ville en contrat de ville où je dirige le développement social urbain.

Les grands frères et les autres

Dans ce quartier de la banlieue sud de Paris (5), à la fin 1991, une seule association (6) était reconnue par les pouvoirs publics (mairie, mission Ville de la préfecture du département et du conseil général...). Très valorisée par les médias — journaux locaux, télévision — l'association rassemblait notamment des jeunes sortis du système scolaire traditionnel, la plupart appartenant à des familles issues de l'immigration. Leurs réalisations (peintures murales, maquette proposant des aménagements pour le quartier) étaient suivies d'inaugurations qui rassemblaient les élus, le préfet, le sous-préfet, le commissaire, le procureur : tous partenaires de la politique de la ville. Des visites de ministres et de secrétaires d'Etat qui voulaient voir des "quartiers qui marchaient" y étaient organisées. Le président de l'association était appelé directement par le préfet comme médiateur si une émeute se déclenchait dans un autre territoire du département.

La médiatisation accrue du quartier — cautionnée par les pouvoirs publics — uniquement par l'action de cette association, suscite chez d'autres habitants — "français dits de souche" ou d'anciens immigrés (portugais, italiens) — petits employés, jeunes parents, ouvriers à la retraite, le "sentiment de ne pas être" (7). Ils viennent applaudir des réalisations considérées comme exemplaires par la politique de la ville mais auxquelles ils ne s'identifient pas du tout.

La désignation de l'association en tant que réunion de "jeunes issus de l'immigration" donc en raison des origines et de l'âge de ses membres conduit à un renforcement des discriminations dans le quartier. La valorisation d'une différence contre une autre différence, c'est-à-dire, le principe de la discrimination positive (fondateur de la politique de la ville), ne

favorise pas toujours l'égalité (8). Dans ce cas précis, et pendant une longue période, l'action publique qui identifiait et sur-valorisait une différence a empêché l'échange interculturel et l'alliance des groupes sociaux du quartier (9).

La mixité exigée

Au fil des ans, nous l'avons vu, la politique de la ville change son discours et donc ses orientations vis-à-vis de la conduite des actions en direction des populations de cultures différentes. Finie la montée en épingle des grands frères. La peur justifiée du Front National induit une exigence de "mixité", concept imprécis où s'imbriquent le social et le culturel.

Dans cette ville de la banlieue sud de Paris (10), une action du programme européen NOW sur les droits des femmes a rassemblé pendant quelques jours, fin 1996, une centaine de femmes de plusieurs origines sociales et nationales. A la suite de cette action, l'élú chargé de la politique de la ville a vivement encouragé la création d'une association de femmes éminemment interculturelle ("mixte", selon ses mots). Son souhait était, en fait, d'inciter la participation de femmes de "souche française" évitant ainsi la trop grande concentration de femmes immigrées ("le ghetto", selon ses mots).

Une première association de femmes est donc née qui rassemblait des femmes, non seulement de cultures différentes mais de différentes catégories sociales : cadres, enseignantes, femmes de ménage, employées de bureau. Elle n'a pu durer que quelques mois. Les raisons de cet échec ne sont pas dues à une quelconque discrimination mais à une ségrégation sociale évidente. C'est parce que ces femmes faisaient partie de catégories sociales différentes qu'elles n'ont pas pu faire alliance. Le ghetto social (et non ethnique) est intrinsèque à notre société libérale... (11).

Une deuxième association a été créée, dont font partie des femmes originaires de plusieurs pays, y compris des Françaises "de souche". L'association existe depuis deux ans, son bureau est stable, son conseil d'administration fidèle. L'homogénéité sociale de ces femmes, toutes d'origine sociale modeste, est l'élément qui les lie. Elles sont, pour beaucoup, agents d'entretien à la mairie : les Françaises depuis plusieurs années, les autres, depuis peu de temps. D'autres sont à la recherche de ce même type de travail.

Leurs échanges interculturels sont riches. Elles organisent des repas, des soirées thématiques, des sorties, des débats, des ateliers de couture, de danse, d'écriture. Elles trouvent dans l'association et à travers leur identification au groupe, une réponse à l'un de leur plus grand besoin : celui de la reconnaissance. Besoin qui dépasse un quelconque caractère ethnique puisqu'universel.

En conclusion

L'observation de l'interculturalité trouve son sens dans l'observation des relations sociales d'une manière générale, qui dépassent les clivages ethniques. L'équivalence substantielle de toutes les cultures a été constatée par des anthropologues (12), des sociologues, des psychanalystes (13). L'idée même de civilisation, telle qu'elle est définie par Lévi-Strauss dans *Race et Histoire*, se reporte à la coexistence de cultures offrant entre elles un maximum de diversité.

Dans les quartiers en contrat de ville, plusieurs cultures se confrontent et coopèrent. Néanmoins, force est de constater que le regard porté par les pouvoirs publics sur la confrontation de ces cultures est quelquefois traversé par des préjugés, par des lieux communs qui masquent un ethnocentrisme évident, qui éludent la peur d'un éventuel repli de ces populations sur elles-mêmes — ce qui n'arrive que quand le processus d'intégration échoue... (14) — qui traduisent, à la limite, une réification de l'immigration (15).

Les financements accordés par la politique de la ville enferment quelquefois les acteurs dans des particularismes, dans des stigmates qui ne les avantagent pas. Ainsi, les actions labellisées "prévention de la délinquance" peuvent supposer que des jeunes des cités en faveur desquels elles sont mises en place sont, du moins, potentiellement délinquants (ils le sont ou ils le seront). Les actions en vue de la "responsabilisation des parents" supposent que ces parents-là soient irresponsables... Or, si nous nous reportons à l'extrait du document d'orientation du XI^{ème} Plan cité ci-dessus qui signale le poids du nombre d'immigrés dans les quartiers en contrat de ville, nous sommes amenés à conclure que les "délinquants" et les "irresponsables" sont, notamment, les immigrés...

L'accumulation des représentations négatives sur l'immigration — que la politique de la ville ne dissipe pas — alimente l'idée qu'il faut déconcentrer géographiquement les immigrés. Le devoir de mixité est ainsi revendiqué par certains bailleurs (partenaires de la politique de la ville...) qui restreignent de plus en plus l'accès des logements sociaux aux familles immigrées (et aussi aux pauvres, aux familles nombreuses, monoparentales, d'une façon générale). La "mixité" cache une ségrégation sociale et culturelle évidente.

Si nous considérons l'intégration comme l'insertion dans les structures économiques, sociales et politiques de la société d'adoption (16), nous savons que beaucoup reste à faire.

Un amalgame existe entre immigration et pauvreté. Comment intégrer les immigrés dans une société libérale, duale, où ceux qui sont "dehors" deviennent inassimilables (17) ? Quant à leur intégration politique, il est urgent de reprendre le débat sur l'indispensable réforme du code de la nationalité dont l'actualité ne se fait jour, hélas, que lors des échéances électorales... ■

(1) *Les contrats de ville du XI^{ème} Plan - dossier ressources*, Paris, Délégation Interministérielle à la Ville, mai 1993, fiche thématique 1.6, page 67.

(2) Diffusé le 6 mai 1999, lors de la "rencontre nationale avec les élus : les contrats de ville 2000-2006", édité par la Délégation Interministérielle à la Ville.

(3) Contrairement à ce que préconisera la loi du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration (loi Pasqua) qui rendra de plus en plus difficile l'obtention (ou la conservation) d'un titre de séjour.

(4) Contrairement au premier texte où la famille est solution.

(5) Ville de la deuxième couronne d'Ile de France ; tendance politique à l'époque : maire non inscrit et de droite, élu depuis trente ans ; 28000 habitants. Le quartier présentait, à l'époque, 2300 habitants, repartis en 770 logements ; la population étrangère représentait 19% de la population du quartier (selon le diagnostic de la convention DSQ de 1989) ; 14% des familles étaient monoparentales ; les moins de 20 ans représentaient 33% de la population du quartier.

(6) L'association était à caractère socio-culturel.

(7) Pour reprendre une expression d'Hannah Arendt.

(8) Elisabeth Roudinesco rappelle qu' "une discrimination ne peut jamais être positive puisqu'elle suppose toujours l'existence d'une autre victime servant de bouc émissaire par sa différence même". *Pourquoi la psychanalyse ?* Paris, Fayard, 1999, pages 175 et 176.

(9) Cette expérience est relatée dans un texte en cours de publication, présenté au colloque "L'habitat et la ville au regard des relations inter-ethniques", Université Pierre Mendès-France, Grenoble, mars 1998.

(10) Ville de la deuxième couronne d'Ile-de-France ; tendance politique PS ; 25.000 habitants ; taux de chômage : 10% ; population étrangère : 11,5% selon RG 1990.

(11) Alain Touraine, "Face à l'exclusion" in *Esprit*, Paris, fév. 1991.

(12) Cf. Sélim Abou, "L'Universel et la relativité des cultures" in *L'Idée d'humanité*, Paris, Albin Michel, 1995, pages 41 à 70.

(13) Cf. Géza Roheim, *Psychanalyse et anthropologie*, Paris, Gallimard, 1967.

(14) Sélim Abou, *L'Identité culturelle : relations interethniques et problèmes d'acculturation*, Paris, Anthropos, 1981, page 15.

(15) Cf. Jacqueline Costa-Lascoux, *De l'immigré au citoyen*, Paris, La Documentation Française, 1989, page 146.

(16) Sélim Abou, op. cit. page 83.

(17) Alain Touraine, op. cit. page 11.