



HAL
open science

Droit de cité! Construction et dilution d'une politique municipale d'intégration des étrangers dans les villes de Lyon, Nantes et Strasbourg (1981-2012)

Anouk Flamant

► To cite this version:

Anouk Flamant. Droit de cité! Construction et dilution d'une politique municipale d'intégration des étrangers dans les villes de Lyon, Nantes et Strasbourg (1981-2012). Science politique. Université de Lyon; SciencesPo Lyon, 2014. Français. NNT : 2014LYO20120 . tel-01898475

HAL Id: tel-01898475

<https://hal.science/tel-01898475>

Submitted on 18 Oct 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Université de Lyon
ED 483 ScSo-UMR Triangle
Institut d'études politiques de Lyon

Droit de cité !

*Construction et dilution d'une politique municipale
d'« intégration des étrangers » dans les villes de Lyon,
Nantes et Strasbourg (1981-2012).*

Anouk FLAMANT

Thèse de doctorat de science politique

5 décembre 2014

Jury :

Laure BERENI, Chargée de recherche CNRS, Centre Maurice Halbwachs.
Anne-Cécile DOUILLET, Professeure de science politique, Université Lille 2, CERAPS
Vincent DUBOIS, Professeur de science politique, Université de Strasbourg, SAGE
Renaud PAYRE, Professeur de science politique, IEP de Lyon, Triangle
Cécile ROBERT, Maître de conférences en science politique, IEP de Lyon, Triangle.
Sylvie TISSOT, Professeure de science politique, Université Paris 8, CRESPPA - LABTOP

*À mes parents,
Marie-Jeanne et Jean-Charles.*

REMERCIEMENTS

Au moment de l'achèvement de cette thèse, je n'oublie pas que ce travail a pu se faire grâce aux nombreuses personnes qui m'ont aidée et soutenue pour sa réalisation.

Je tiens d'abord à remercier le directeur de cette thèse, Renaud Payre. Ses encouragements quotidiens, ses suggestions toujours pertinentes, et ses relectures minutieuses ont été essentiels pour l'achèvement de ce travail.

Je suis très reconnaissante à l'égard de toutes les personnes qui ont accepté de me rencontrer pour échanger avec moi sur l'« intégration des étrangers ». Elles ont rendu possible cette enquête. Je n'oublie pas non plus l'ensemble du personnel des archives qui m'ont orienté dans leurs nombreux fonds.

Ma gratitude va à l'ensemble des membres du laboratoire Triangle où j'ai passé de nombreuses journées à préparer cette thèse. Je souhaite remercier plus particulièrement Pascal Allais, toujours disponible pour rendre le quotidien plus agréable, et Séverine Gedezman pour m'avoir appris à « parler » en MySQL.

Je n'ai pas vécu seule cette aventure. Merci à Camilo Argibay, Cécile Ferrieux, Sébastien Gardon, Julie Gervais, Aisling Healy, Simon Hupfel, Maxime Huré, Harold Mazoyer, Marie-Clotilde Meillerand Olivier Quéré et Mili Spahic, pour m'avoir aidé à prendre mes marques dans le monde de la recherche. Les échanges répétés au cours de séminaires, de journées d'étude, du RUM, lors de pauses café ou sur une terrasse avec Henri Briche, Clément Coste, Raphael Frétilly, Gwenola Le Naour, Marie Lauricella, Jean-Marie Pillon, Hélène Richard, Julie Vaslin, Valérie Sala Pala, Anne-France Taiclet, Rachel Vanneville et Anne Verjus ont également été précieux pour ce travail.

Lors de ces derniers mois de rédaction, les remarques et les critiques de Camilo Argibay, Julie Gervais, Aisling Healy, Camille Hamidi, Cécile Robert, Anne-France Taiclet et Olivier Quéré ont été essentielles pour avancer dans cette thèse.

Les relectures finales de Laure Antoniotti, Caroline Chateau, Anne Dory, Cécile Ferrieux, Jean-François Rigal, Audrey Ralay-Ranaivo ont été précieuses. Qu'ils soient vivement remerciés d'avoir pris sur leur week-end pour moi.

Merci à Cécile Ferrieux d'avoir été là, jour après jour, à la BUFM et d'avoir su améliorer le quotidien. Bon courage pour ces derniers mois !

Je dois beaucoup à mes amies, Aurélie, Bertille, Caroline, Camille, Charlotte, Isel, Laure, Marion, d'avoir accepté que je leur parle de ma thèse. Merci à JF pour ma problématique !

Merci à ma famille et ma belle-famille pour votre présence et vos encouragements. Votre soutien sans faille a guidé mes pas quand j'étais découragée. Et merci en particulier à Mathis et à Rafael. Ils m'ont aidé à relativiser et à me ménager des pauses dans cette aventure de la rédaction.

Merci à Gaspard, mon frère, pour avoir toujours cru en ma réussite. Merci d'être parti au bout du monde ces dernières semaines, m'assurant de ta confiance.

Merci à ma mère, pour m'avoir transmis sa curiosité et sa détermination. J'imagine sa fierté à savoir que je m'étais engagée dans une thèse. Merci à mon père pour m'avoir éclairé sur les réfugiés et d'avoir été l'un de mes premiers interlocuteurs. J'aurai tant aimé qu'ils puissent lire cette thèse, je n'ai cessé de penser à eux ces derniers mois.

Merci encore et enfin à Camilo. Ton soutien indéfectible, ta confiance et ta sérénité en toute circonstance sont un réconfort au quotidien. Merci d'avoir toujours cru en moi et nous.

SOMMAIRE

Remerciements	5
Sommaire	7
Abréviations	11
Introduction	15
Partie 1. Le temps de la mobilisation et de la sollicitation. Interpellations et résistances des municipalités à une politique locale d'« intégration des étrangers » (1981-1989).....	73
Chapitre 1. Les ressorts de l'engagement des associations militantes dans les espaces locaux de la cause des étrangers.	79
Section 1. Des restructurations associatives locales face à la politique d'immigration gouvernementale (1970-1981).....	83
Section 2. L'extension du domaine des luttes pour les étrangers : les droits au cœur des revendications.....	102
Section 3. Des militants entrés par le christianisme social et l'extrême gauche.....	135
Conclusion du chapitre 1.....	146
Chapitre 2. Un engagement faible des municipalités pour une action publique locale de l'«intégration des étrangers ».	149
Section 1. Les associations au cœur d'une politique d'immigration territorialisée.	152
Section 2. La saisie en demi-teinte par les municipalités de l'« intégration des étrangers ».	178
Conclusion du chapitre 2.....	209
Conclusion de la première partie.....	211
Partie 2. Le temps de l'engagement politique : l'« intégration des étrangers » comme enjeu municipal (1989-2001).....	215
Chapitre 3. La revendication d'une compétence municipal pour l'« intégration des étrangers »	219
Section 1. Définition et redéfinition d'une action municipale en matière d'« intégration des étrangers ».....	223
Section 2. L'affirmation d'une gestion politisée de l'« intégration des étrangers ».	259
Conclusion du chapitre 3.....	297

Chapitre 4. L'engagement collectif des municipalités en Europe : s'affirmer comme des actrices des politiques d'immigration (1989-2001).....	299
Section 1. Municipalités et institutions européennes mobilisées pour une politique européenne d'« intégration des étrangers ».....	304
Section 2. Engagements différenciés des municipalités européennes : logiques politiques d'investissement et frilosité des villes françaises.....	341
Conclusion du chapitre 4.....	380
Conclusion de la deuxième partie.....	383
Partie 3. Le temps de la mise en administration : fragilités et concurrence des clés de lecture (2001-2012).....	387
Chapitre 5. L'europanisation des politiques d'intégration des étrangers : Légitimations croisées des villes et des institutions européennes.....	391
Section 1. Les réseaux de villes : outils de la fabrique des politiques communautaires d'« intégration des étrangers ».....	395
Section 2. Les réseaux de villes : des outils pour l'harmonisation et la diffusion d'un « modèle européen d'intégration ».....	418
Section 3. D'une recherche de légitimité pour les municipalités françaises aux usages contrastés des orientations communautaires.....	443
Conclusion du chapitre 5.....	470
Chapitre 6. De la mise en administration de l'« intégration des étrangers » à la concurrence avec la « lutte contre les discriminations ethno-raciales » (2001-2012).....	473
Section 1. L'intégration comme problème municipal : de la lutte partisane à la nomination d'élus « minoritaires ».....	476
Section 2. Une institutionnalisation administrative en cours de construction.....	499
Section 3. De l'ethnisation de la catégorie d'« étranger » à la disparition de la lutte contre les discriminations raciales.....	524
Conclusion du chapitre 6.....	559
Conclusion de la troisième partie.....	561
Conclusion générale. De la dilution d'une cause à la disparition d'une action municipale ?.....	565
1. Un regard attentif aux circulations dans l'espace européen et aux temporalités de la compétition politique.....	568
2. De la captation de revendications associatives à l'émergence d'une politique municipale d'égalité.....	574

3. Des usages contradictoires de l'ethnicité : le modèle républicain à l'épreuve des politiques locales.	579
Sources	585
Bibliographie	615
Liste des encadres	637
Liste des tableaux et figures	639
Liste des illustrations	639
Index des organisations	641
Table des matières	643
Annexes Volume 2	

ABREVIATIONS

Accoord : Association pour la réalisation d'activités éducatives, sociales et culturelles de la ville de Nantes

ACLIF : Association culturelle lyonnaise islamo-française

Acsé : Agence nationale pour la cohésion et l'égalité des chances

ADATI : Association départementale d'accueil et d'aide aux travailleurs immigrés

ADRI : Agence de développement des relations interculturelles

ALPIL : Association lyonnais pour l'insertion par le logement

ACFAL : Association de coopération franco-algérienne du lyonnais

AGURCO : Agence d'urbanisme de la Communauté urbaine

ANAEM : Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations

ASAMLA : Association santé migrants de Loire Atlantique

ASTTU : Association de solidarité avec les travailleurs turcs

ATD : Aide à toute détresse (Quart monde)

ATMF : Association départementale des Tunisiens en France

CAIO : Centre d'accueil, d'information et d'orientation

CARDEK : Comité d'action pour la réhabilitation de la Krutenau

CARES : Coordination des associations de résidents étrangers

CASAS : Collectif pour l'accueil des solliciteurs de l'asile à Strasbourg

CASTRAMI : Comité d'action sociale pour les populations issues de l'immigration

CCE : Conseil consultatif des résidents étrangers (de Strasbourg)

CEDIM : Centre d'étude de documentation sur l'immigration

CEMII : Commission extra-municipale pour « l'intégration des populations issues de l'immigration »

CESEDA : Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

CFDT : Confédération française démocratique du travail

CGT : Confédération générale du travail

CID : Centre interculturel de documentation

CLAPEST : Comité de liaison pour la promotion des travailleurs étrangers

CLORATE : Comité de liaison des organisations du Rhône pour l'accueil des travailleurs étrangers

CLRD : Conseil lyonnais pour le respect des droits

CNCE : Conseil nantais des citoyens étrangers

Cofracir : Conseil pour une citoyenneté de résidence

CPHS : Commission permanente de l'habitat social

CPLRE : Congrès permanent des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

CRARDA : Comité rhodanien d'accueil des réfugiés et de défense du droit d'asile

CREL : Conseil des résidents étrangers lyonnais
CRES : Conseil des résidents étrangers de Strasbourg
CSF : Confédération syndicale des familles
DDASS : Direction du développement de l'action sociale et sanitaire
DDTE : Direction départementale du travail et de l'emploi
DDTLJS : Direction départementale du temps libre, de la jeunesse et des sports
DG JAI : Direction générale « Justice et Affaires intérieures » (Commission européenne)
DG JLS : Direction générale « Justice, libertés et sécurité » (Commission européenne)
DG V : Direction générale « Emploi, des relations industrielles et des affaires sociales » (Commission européenne)
DG XVI : Direction générale « Affaires régionales » (Commission européenne)
DIECEC : Development of Intercultural Education Soul Cooperation between European Cities.
DIV : Direction interministérielle à la Ville
DPM : Direction de la population et des migrations
DPSA : Direction de la prospective et de la stratégie de l'agglomération
DRASS : Direction régionale des affaires sociales et sanitaires
ECWS : European Center for Work and Society
ELAINE : European Local Authorities Interactive Network for Ethnic minorities policies
ESSANA : Études sociales et services d'accueil nord-africains
FAPIL : Fédération des associations pour la promotion de l'insertion par le logement
FASILD : Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations
FASTI : Fédération des associations de solidarité aux travailleurs immigrés
FLN : Front de libération nationale
FN : Front national
FNSEA : Fédération nationale des Syndicats d'exploitants agricoles
Gasprom : Groupement d'accueil service promotion du travail immigré
GERS : Groupe d'étude et de recherches sociales
GIPEV : Groupe d'initiative pour l'Égalité dans la ville
GIPIV : Groupe d'initiative pour l'intégration dans la ville
GOP : Gauche ouvrière prolétarienne
ICEI : Information culture et immigration
IMISCOE : International migration, integration and social cohesion in Europe
ICV : Iniciativa per Catalunya Verds
JAC : Jeunesse agricole catholique
JALB : Jeunes arabes de Lyon et de banlieue.
JMF : Jeunes musulmans de France
LCR : Ligue communiste révolutionnaire
LDH : Ligue des droits de l'homme

LIA : Local Integration Actions
LICA : Ligue internationale contre l'antisémitisme
LICRA : Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (à préciser lors de la première occurrence dans le corps du texte)
MAN : Mouvement pour une alternative non violente
MEIC : Mission Égalité, Intégration, Citoyenneté
MNA : Mouvement national algérien
MRAP : Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples
MTE : Maison du travailleur étranger
OCT : Organisation communiste des travailleurs
OFII : Office français de l'immigration et de l'intégration.
OFPRA : Office français de protection des réfugiés et des apatrides
OMI : Office des migrations internationales
ONPCI : Office national de promotion culturelle des immigrés
ORIV : Observatoire régional de l'intégration et de la Ville
PCF : Parti communiste français
PS : Parti socialiste
PSU : Parti socialiste unifié
PSUC : Parti socialiste unifié de Catalogne
RGPP : Révision générale des politiques publiques
RPR : Rassemblement pour la république
SLPM : Service de liaison et de promotion des migrants
SSAE : Service social d'aide aux émigrés
UCFml : Union des communistes de France marxistes-léninistes
UDF : Union pour la démocratie française
UEC : Union des étudiants communistes
UFCS : Union féminine civique et sociale
UJM : Union des jeunes musulmans
UNAF : Union nationale des associations familiales
UNEF : Union nationale des étudiants de France
UNEM : Union nationale des étudiants du Maroc

INTRODUCTION

Le 22 février 2010, à Londres, nous assistons à la ratification par dix-sept maires de grandes villes européennes¹ de la Charte des Villes intégratrices² du réseau de villes Eurocités³. Cette signature se fait en présence d'un représentant de la Direction Générale Justice, Liberté et Sécurité (DG JLS) de la Commission européenne, d'élus et d'agents municipaux et de représentants d'organisations de défense et de représentation de communautés étrangères venus des quatre coins de l'Union européenne. L'engagement des maires ayant ratifié cette Charte est double : la mise en place d'actions municipales pour garantir l'« intégration des étrangers », et un lobbying politique renforcé pour mettre en haut de l'agenda politique communautaire l'« intégration des étrangers ». Cette conférence est aussi l'occasion pour le maire de Londres, Boris Johnson⁴, et pour le réseau de villes Eurocités de mettre en scène la coopération établie entre les municipalités européennes et la Commission européenne sans la présence des États membres. La ratification de cette Charte des Villes intégratrices est à la fois le signe de l'institutionnalisation de la coopération entre les villes européennes et la Commission européenne et le signe de l'achèvement d'un processus d'affirmation du réseau de villes Eurocités et des municipalités européennes comme des interlocuteurs légitimes des institutions communautaires sur les politiques d'« intégration des étrangers » en dehors des dispositifs inter-gouvernementaux. Plus

¹ Amsterdam, Barcelone, Berlin, Copenhague, Gènes, Gand, Helsinki, Londres, Milan, Munich, Oulu, Oslo, Rome, Stockholm, Tampere et Utrecht.

² La Charte des Villes intégratrices a comme sous-titre : « Notre engagement pour intégrer les migrants et les communautés étrangères dans les villes européennes ». En décembre 2013, trente-trois villes l'ont

² La Charte des Villes intégratrices a comme sous-titre : « Notre engagement pour intégrer les migrants et les communautés étrangères dans les villes européennes ». En décembre 2013, trente-trois villes l'ont signée en tant que membre du réseau de villes Eurocités. Le texte de la Charte est disponible sur http://www.integratingcities.eu/integrating-cities/integrating_cities_charter/commitments, consulté le 24 juillet 2014.

³ Le réseau de villes Eurocités est une organisation regroupant des villes et formée en association en 1992 pour représenter les intérêts des grandes villes européennes auprès des institutions communautaires. Il a été fondé en 1986 par six villes européennes (Barcelone, Birmingham, Francfort, Lisbonne, Lyon et Rotterdam). En 2012, le réseau de villes Eurocités compte 130 villes membres de l'ensemble de l'Union européenne et de pays voisins.

⁴ Boris Johnson est un conservateur britannique, élu comme maire de Londres en mai 2008 et réélu en mai 2012.

largement, cette cérémonie montre l'intervention des municipalités dans un domaine éminemment régalien : celui de l'immigration. C'est à partir de cette apparente contradiction que nous avons débuté notre recherche, en questionnant le rôle des municipalités dans la construction des politiques d'« intégration des étrangers ».

Cette interrogation s'est progressivement formulée au cours de notre parcours universitaire. Durant notre Master 2 « Politiques publiques et gouvernements comparés » à l'IEP de Lyon, l'une de nos camarades avait évoqué l'existence d'un projet d'échanges de pratiques au sein du réseau de villes Eurocités entre des municipalités européennes auquel la municipalité de Lyon participait, intitulé « IntiCities - Évaluation comparative de la gouvernance de l'intégration dans les villes d'Europe ». Si le contenu de ce projet nous était inconnu, il faisait écho à notre travail de recherche de quatrième année où nous avons enquêté sur la place des municipalités dans les politiques de gestion des demandeurs d'asile. Par ailleurs, le stage que nous avons effectué au sein de la représentation régionale de la Haute-Normandie à Bruxelles, nous avait permis de scruter en détails les conditions d'émergence et le répertoire d'actions d'une activité de lobbying de la part des autorités locales au sein de l'Union européenne. Notre question initiale de recherche en débutant notre thèse en septembre 2009 s'est construite à la conjonction de ces trois expériences. Nos interrogations étaient les suivantes : quelles sont les raisons et les processus qui expliquent un investissement des municipalités européennes pour échanger sur leurs pratiques dans l'espace communautaire concernant l'« intégration des étrangers » ? Cet investissement de la municipalité de Lyon constitue-t-il un cas isolé en France ? Cette action européenne des municipalités s'appuie-t-elle sur une politique municipale tangible et identifiable au sein de leurs administrations ?

À la suite de premiers dépouillements d'archives aux Archives municipales de Lyon révélant une série d'engagements de la municipalité lyonnaise dans l'espace européen préalable aux années 2000, nous nous sommes intéressée à la genèse de cet engagement européen et à l'identification d'une action municipale ayant pour objectif l'« intégration des étrangers ». Ces prémices de l'enquête ont révélé d'autres villes françaises engagées dans l'espace européen, et notamment sur la thématique de l'« intégration des étrangers ». Nous avons décidé d'entreprendre une comparaison avec deux autres municipalités, la municipalité de Nantes et la municipalité de Strasbourg

dans lesquelles nous décelions quelques indices d'une politique d'« intégration des étrangers ». La focale retenue n'est pas celle d'une analyse sur des politiques thématiques telles que le logement, l'action sociale ou les dispositifs de la politique de la ville comme des outils d'une politique d'« intégration des étrangers ». Notre choix est de comprendre comment une politique municipale d'« intégration des étrangers » propre et autonome a pu être construite dans les trois territoires étudiés et faire l'objet d'une valorisation dans l'espace européen entre 1981 et 2012.

L'interrogation centrale qui guide nos pas dans cette enquête est la suivante : quelles sont les configurations politiques et administratives locales qui rendent possibles la construction et l'institutionnalisation d'une politique municipale d'« intégration des étrangers » ? Pour y répondre, nous avons axé notre démarche d'enquête autour de la résolution de trois questions secondaires : Quand et comment les municipalités de Lyon, de Nantes et Strasbourg ont-elles défini le problème de l'« intégration des étrangers » comme un enjeu municipal ? De quelle manière et sur quels acteurs se sont-elles appuyées pour construire des compétences en matière d'« intégration des étrangers » ? Et enfin, comment les municipalités s'emploient-elles à gouverner l'« intégration des étrangers » ? C'est en empruntant une démarche inductive, sans cesser les allers retours entre le terrain et un corpus de littérature composé de textes analysant la construction et la conduite de l'action municipale et les processus de gestion et d'administration de l'immigration, que nous nous sommes emparée de ces interrogations.

Section 1. Socio-histoire des politiques d'« intégration des étrangers » dans les municipalités.

En France, les premiers travaux sur le fonctionnement concret de l'administration et du système politico-administratif menés par le Centre de sociologie des organisations (CSO) au cours des années 1970 ont mis en lumière les relations qui se tissent entre les élus locaux, les agents municipaux et les représentants de l'État⁵. Bien qu'offrant de premières analyses sur le fonctionnement politico-administratif

⁵ Michel CROZIER, Jean-Claude THOENIG, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, 1975, vol. 16, n° 1, p. 3-32 ; Pierre GREMION, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.

français, ces recherches fonctionnalistes continuent d'adopter une vision stato-centrée en comprenant le pouvoir local uniquement au prisme de ses capacités de réaction et d'adaptation de la règle face aux injonctions étatiques⁶.

Il faut attendre la fin des années 1980, dans un contexte de décentralisation et de déconcentration de l'État français, pour que la science politique s'intéresse au pouvoir propre d'organisation et de régulation des autorités locales, et en particulier les communes et régions. Les travaux en science politique, en particulier ceux se réclamant de la gouvernance, se focalisent principalement sur les interdépendances entre les acteurs économiques et les acteurs politiques pour saisir les transformations de l'action publique contemporaine. Ces analyses abordent peu la dimension *politics* de l'action publique ainsi que le processus microsociologique de sa mise en administration et des catégorisations qu'elle produit. Notre démarche privilégie une attention renforcée au processus de construction d'une action municipale d'« intégration des étrangers » en prenant au sérieux le rôle du politique et en scrutant les représentations qui guident ces dispositifs municipaux.

1.1. Pour un travail articulant le politique et la conduite de l'action publique.

L'institutionnalisation de la décentralisation en France en 1982 et 1983 par les lois Deferre⁷ a provoqué un changement dans l'appréhension du local en particulier par les politistes qui prennent progressivement en compte cette dimension dans leurs travaux. Le local est analysé comme un espace au sein duquel des innovations peuvent être mises en œuvre en se détachant progressivement de la tutelle de l'État et en s'appuyant sur l'opportunité conférée par le long processus de décentralisation⁸. Quant

⁶ Les approches néo-marxistes concernant les pouvoirs urbains, bien que s'inscrivant dans un tout autre courant de pensée, pensent également les pouvoirs locaux uniquement comme des unités subissant les dynamiques capitalistes des grandes firmes économiques et de l'État les organisant. Pour des travaux évoquant ces analyses, voir Albert MABILEAU, *À la recherche du local*, Paris, L'Harmattan, 1993 ; Jean JOANA, « Du gouvernement des villes au gouvernement municipal », *Pôle Sud*, 2000, vol. 13, n° 1, p. 3-9 ; et plus largement sur une discussion avec les travaux marxistes des années 1960 et plus récents, voir Patrick LE GALES, *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

⁷ Les deux premières lois de décentralisation adoptées alors que Gaston Deferre est ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation sont les suivantes : loi n° 82-213 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions du 2 mars 1982 et loi n° 83-8 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État du 7 janvier 1983.

⁸ Jean-Pierre GAUDIN, « Décentralisation et nouvelle citoyenneté locale. Entretien avec J.-P. Gaudin », *Politix*, 1989, vol. 2, n° 7, p. 46-50, p 49.

aux édiles, ils sont présentés comme des « managers » qui s'attèlent à créer des relations et à tisser des synergies entre les acteurs socio-économiques de leurs territoires pour assurer leur développement⁹. Cette première structuration des études sur le local s'emploie à prendre en considération les spécificités de l'action municipale en lien avec l'État, et non de façon isolée, tandis que les acteurs économiques s'affirment comme des acteurs structurants du gouvernement urbain.

La notion de gouvernance dans la littérature : une suprématie conférée aux dynamiques économiques et une faiblesse dans l'analyse du politics.

La prise en considération progressive du local par la science politique se traduit par un foisonnement de travaux sur les régulations de la société urbaine et sur les interdépendances nouées et recomposées entre les administrations locales, centrales et européennes. Dans les travaux menés en France, une série d'auteurs insistent sur l'affirmation d'acteurs infra-étatiques, dont les villes, dans la conduite de l'action publique contemporaine. En le confrontant à un processus historique plus global, les auteurs décrivent une « montée en puissance » voir un « retour » des villes dans les affaires du gouvernement¹⁰. Les villes sont définies comme des acteurs collectifs qui se mobilisent, à travers une série d'organisations et d'acteurs, en particulier économiques, pour réguler le fonctionnement des sociétés urbaines. Deux principaux éléments de ces travaux sont riches d'apprentissage pour notre enquête.

Tout d'abord, dans la lignée des recherches nord-américaines sur les conditions de production de l'action publique¹¹, ces travaux prennent en compte de manière stimulante les acteurs non institutionnels¹² dans les processus de régulation d'un espace

⁹ Patrick LE GALES, *Politique urbaine et développement local: une comparaison franco-britannique*, Paris, L'Harmattan, 1993.

¹⁰ Patrick Le GALES, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 1995, vol. 45, n° 1, p. 57-95 ; Olivier BORRAZ, « Le gouvernement municipal en France. Un modèle d'intégration en recomposition », *Pôle Sud*, 2000, vol. 13, n° 1, p. 11-26 ; Dominique LORRAIN, « Gouverner les villes. Questions pour un agenda de recherche », *Pôle Sud*, 2000, vol. 13, n° 1, p. 27-40.

¹¹ Ces travaux tels que ceux de John R. Logan et Harvey L. Molotch sur les « coalitions de croissance » et ceux de Clarence Stone sur les « régimes urbaines » permettent aux chercheurs français de s'intéresser à ces acteurs économiques dans la régulation urbaine en France tout en insistant sur les différences structurelles entre les États-Unis et la France concernant le poids financier des collectivités locales. Sur la filiation avec les travaux nord-américains et les limites liées à leur importation, voir Christian LEFEVRE, Bernard JOUVE, « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe », *Revue française de science politique*, 1999, vol. 49, n° 6, p. 835-854 ; Patrick LE GALES, *Le retour des villes européennes*, *op. cit.*, p. 382.

¹² C'est dans cette optique que les travaux de Dominique Lorrain sur les organisations des services urbains soulignent dès 1987 l'importance à accorder aux relations qui se nouent entre les acteurs

urbain à première vue extrêmement fragmenté et désordonné. En prolongeant cette approche, nous proposons ici de poser la question de la place non pas des acteurs économiques, mais des acteurs associatifs dans la production de l'action municipale d'« intégration des étrangers ». Il s'agit ainsi de questionner les processus de régulation coproduits par ces acteurs avec les acteurs municipaux dans l'espace urbain.

Ensuite, ces recherches pensent l'articulation entre les différents espaces de gouvernement. Le renforcement de l'Union européenne, dans ses capacités normatives et dans la mise en place de politiques publiques, constitue de nouvelles ressources pour les villes et les régions et produit du changement au niveau local¹³. Comme Julien Weisbein et Romain Pasquier nous y invitent, l'Europe est à saisir au « microscope du local »¹⁴. Il ne s'agit pas uniquement de postuler la montée en puissance de l'Europe mais bien de faire une sociologie des acteurs investis dans l'espace européen, en considérant aussi bien les relations entretenues par les villes avec les institutions communautaires que le type d'acteurs engagés. De ces travaux, nous retenons la nécessité de ne pas penser la construction des politiques municipales d'« intégration des étrangers » uniquement dans le cadre national mais bien en lien avec d'autres espaces et lieux de gouvernement.

Cependant, ces travaux confèrent un rôle central à l'État. Ce dernier rend possible et envisageable ces initiatives locales¹⁵. Cette affirmation sera discutée au cours de notre enquête. En effet, si le cadre défini par l'État rend possible les conditions de création de dispositifs municipaux, les municipalités s'opposent et se confrontent aux autorités étatiques pour affirmer leur indépendance et mettre en œuvre leurs propres politiques. Surtout, ces analyses évoquent peu la dimension *politics* de l'action publique¹⁶. Les

municipaux et les sociétés privées pour délivrer l'essentiel des services urbains (eau, électricité) Dominique LORRAIN, « Le grand fossé ? Le débat public /privé et les services urbains », *Politiques et management public*, 1987, vol. 5, n° 3, p. 83-102.

¹³ Romain PASQUIER, Gilles PINSON, « Politique européenne de la ville et gouvernement local en Espagne et en Italie », *Politique européenne*, 2004, vol. 12, n° 1, p. 42-65.

¹⁴ Romain PASQUIER, Julien WEISBEIN, « L'Europe au microscope du local. Manifeste pour une sociologie politique de l'intégration communautaire », *Politique européenne*, 2004, vol. 12, n° 1, p. 5-21 et plus largement se référer à l'ensemble de ce numéro.

¹⁵ Christian LEFEVRE, Bernard JOUVE, « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? », *art. cit.* Renaud Epstein va même plus loin en évoquant un retour de l'État par l'intermédiaire des agences nationales dans les politiques de développement urbain et d'une gestion étatique à distance des territoires. Renaud EPSTEIN, *La rénovation urbaine : démolition-reconstruction de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013.

¹⁶ Cette dimension est notamment pointée par Renaud PAYRE, « Ordre politique et gouvernement urbain », Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Université de Lyon, 2008 ; et plus largement cet angle

enjeux partisans et les logiques du champ politique local sont faiblement pris en compte, si ce n'est pour s'intéresser aux logiques d'autonomisation des élites politiques urbaines du champ politique national. Or, la spécificité du champ politique dans lequel les élus se meuvent joue un rôle central dans la compréhension des conditions de construction de l'« intégration des étrangers » comme un « problème » municipal.

Accorder un regard attentif aux élus dans la définition et la construction de l'action municipale.

Dans les travaux de sociologie et de science politique qui se consacrent au local dans les années 1980 et 1990, la dimension politique, *politics*, de l'action publique est très peu abordée¹⁷. Si les enquêtes en science politique s'intéressent au *politics* dans l'analyse des politiques publiques par la suite, il s'agit principalement d'interroger les mécanismes de standardisation qui se produisent au sein des administrations municipales. Ainsi, une partie des enquêtes identifie la professionnalisation du personnel administratif et politique des villes¹⁸ ainsi que la montée en puissance des « managers » et des questions budgétaires aux dépens d'une idéologie partisane¹⁹ comme les principaux facteurs de cette standardisation. À l'inverse, des travaux battent en brèche cette assertion en démontrant que si des normes cognitives circulent entre les autorités locales, l'État et l'Union européenne, les acteurs locaux les mobilisent

mort de l'analyse des politiques publiques est souligné par Patrick HASSENTEUFEL, Andy SMITH, « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques « à la française » », *Revue française de science politique*, 2002, vol. 52, n° 1, p. 53-73.

¹⁷ En 1990, Jean-Claude Thoenig invite même à se défaire du questionnement classique de la science politique *Does politics matter ?* pour privilégier celui du *Does policy matter ?* et permettre une « revanche de la *policy* sur la *politics* ». Jean-Claude THOENIG, « Introduction. Contribution à une sociologie de l'action publique », *L'Année sociologique*, 1990, vol. 40, p. 9-15, p 9.

¹⁸ Philippe GARRAUD, *Profession homme politique: la carrière politique des maires urbains*, Paris, L'Harmattan, 1989 ; Philippe GARRAUD, « Les contraintes partisanes dans le métier d'élu local. Sur quelques interactions observées lors des élections municipales de 1989 », *Politix*, 1994, vol. 7, n° 28, p. 113-126 ; Dominique LORRAIN, « Parler vrai ou produire juste », *Politix*, 1989, vol. 2, n° 7, p. 91-103 ; Patrick LE LIDEC, « Choix des modes de gestion des services publics et politiques de recrutement des communes. Quelle place pour la variable partisane », in Lionel ARNAUD, Christian LE BART, Romain PASQUIER (dir.), *Idéologie et action publique territoriale*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2006, p. 35-50.

¹⁹ Olivier ROUBIEU, « Le modèle du "manager". L'imposition d'une figure légitime parmi les hauts fonctionnaires des collectivités locales », *Politix*, 1994, vol. 7, n° 28, p. 35-48 ; Céline DESMARAIS, Paul CROZET, « Les habits neufs de la gestion des ressources humaines dans les villes depuis les lois de décentralisation », *Politiques et management public*, 2004, vol. 22, n° 2, p. 55-73 ; Lionel ARNAUD, Christian LE BART, Romain PASQUIER, « Does ideology matter ? Standardisation de l'action publique territoriale et recompositions du politique », in Lionel ARNAUD, Christian LE BART, Romain PASQUIER (dir.), *Idéologie et action publique territoriale, op.cit.*, p. 11-34.

également pour se différencier et produire une action municipale spécifique²⁰. L'ensemble de ces enquêtes prennent peu en compte les logiques partisans et les éléments propres à la compétition politique dans la construction de l'action municipale. L'interrogation concernant les mécanismes de standardisation et de différenciation de l'action municipale face aux effets de la communautarisation des politiques d'immigration et d'intégration des étrangers surgit à plusieurs reprises dans notre recherche. Cependant, notre questionnement se focalise sur la façon dont les élus locaux sont des acteurs majeurs de ces dynamiques aussi bien lorsqu'ils définissent le « problème » de l'« intégration des étrangers » que lorsqu'ils formulent des solutions.

Notre regard se porte donc sur le *How does politics matter*²¹ en intégrant les enjeux propres au champ politique dans la compréhension de l'action municipale. Si l'articulation entre la compétition politique et les politiques publiques représente pour Anne-Cécile Douillet et Cécile Robert un « défi analytique pour les travaux de science politique qui souhaitent rendre compte des modalités concrètes d'exercice du métier d'élu »²², cela constitue également pour nous un défi pour comprendre les modalités concrètes de production de l'action municipale. Nous faisons ainsi l'hypothèse que les élus locaux participent directement à la définition d'un problème municipal de l'« intégration des étrangers » tout en le réinscrivant dans les dynamiques de compétition politique qui se jouent dans l'espace local et dans les relations d'interdépendances avec l'État et les institutions communautaires. Jacques Lagroye insiste à cet égard sur « la construction incessante du local »²³ dans le métier d'élu qui consiste à la fois à s'appuyer sur les ressources offertes par le parti et à s'en échapper en retraduisant les enjeux nationaux au niveau local²⁴. Notre perspective est donc

²⁰ Anne-Cécile DOUILLET, Charlotte HALPERN, Jean-Philippe LERESCHE, « Penser la différenciation dans l'action publique locale », in *L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 7-19, p. 7.

²¹ Nous reprenons ici l'expression formulée par Audrey Freyermuth dans son travail de thèse. Audrey FREYERMUTH, *Les facteurs locaux de la question sécuritaire. Neutralisation et saillance d'un problème politique. Une étude comparée des villes de Lyon, Nice, Rennes et Strasbourg (1983-2001)*, Thèse de science politique, Université de Strasbourg, 2009, p. 447-448.

²² Anne-Cécile DOUILLET, Cécile ROBERT, « Les élus dans la fabrique de l'action publique locale », *Sciences de la société*, 2007, n° 71, p. 3-23.

²³ Jacques LAGROYE, « De l'objet local à l'horizon local des pratiques », in Albert MABILEAU, *À la recherche du local, op.cit.*, pp. 166-182.

²⁴ Dans cette perspective, Anne-Cécile analyse comment les élus territoriaux poursuivent une défense de leurs territoires en dépit des changements produits par de nouvelles régulations institutionnelles qu'est la création d'une *politique de pays*. Anne-Cécile DOUILLET, « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, 2003, Vol. 53, n° 4, p. 583-606.

d'interroger les conditions qui permettent aux élus locaux de définir un « problème d'intégration des étrangers » au sein de leur municipalité en considérant aussi bien les recompositions de l'action publique contemporaine que la compétition politique locale et en scrutant les acteurs investis dans ce processus.

1.2. Une analyse historicisée et processuelle de l'action municipale de l'« intégration des étrangers ».

Notre travail de recherche s'intéresse aux conditions d'émergence du « problème » qu'est pour les municipalités l'« intégration des étrangers ». Si nous posons ainsi la question de la mise à l'agenda d'un problème public, dont les recherches étatsuniennes se développent au cours des années 1970²⁵, notre propos vise à mettre au cœur de cette analyse l'un de ces angles morts, à savoir l'importance des enjeux propres au champ politique dans ce processus. La typologie proposée par Philippe Garraud sur les formes de mise à l'agenda d'un problème envisage bien le rôle que les partis et la compétition politique jouent dans l'émergence d'un enjeu dans l'action publique²⁶. Pour autant, cet idéal-type articule peu les différentes variables qui contribuent très directement à ce que l'« intégration des étrangers » devienne un enjeu municipal. Par ailleurs, bien que nous focalisons sur le moment de la mise à l'agenda de ce « problème », nous ne souhaitons pas adopter une vision séquentielle de l'action publique²⁷. Comme Bénédicte Zimmermann le souligne dans son enquête sur la constitution du chômage en Allemagne au début du 20ème siècle « les problèmes sociaux ne sont pas toujours, du moins à tous les stades de leur énonciation, le fruit d'un

²⁵Les recherches étatsuniennes de Roger Cobb et de Charles Elder permettent de s'intéresser aux entrepreneurs de cause, au delà des acteurs administratifs, pour qu'un enjeu devienne un problème à traiter. John Kingdon et James Thurber ont poursuivi cette interrogation en identifiant trois courants (*stream*) centraux dans cette mise à l'agenda : le courant de définition des problèmes (*problem stream*), le courant de la communauté de spécialistes (*policy stream*) et le courant politique (*political stream*). S'ils parviennent à se rencontrer et à bénéficier de l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité (*policy window*), la mise à l'agenda d'un problème public est possible. Roger COBB, Charles ELDER, *Participation in American politics : the dynamics of agenda-building*, Boston, Allyn and Bacon, 1972 ; John W. KINGDON, James A. THURBER, *Agendas, alternatives, and public policies*, Boston, Longman, 2011 [2ème édition].

²⁶ Philippe GARRAUD, « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, 1990, vol. 40, p. 17-41 ; Philippe GARRAUD, « Agenda/Émergence », *Dictionnaire des politiques publiques*, 2014, p. 58-67.

²⁷ Charles O. Jones définit l'analyse séquentielle des politiques publiques à travers cinq étapes : l'identification d'un problème, le développement du programme, sa mise en œuvre, son évaluation, et l'arrêt de l'action Charles O. JONES, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press, 1977. Pour une synthèse des travaux de Charles O. Jones, se reporter à Sophie JACQUOT, « Approche séquentielle (*stages approach*) », in Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT, Pauline RAVINET, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 82-90.

travail délibéré et cohérent de construction » et sont à considérer en saisissant l'« énonciation des solutions »²⁸ produite au même moment.

Dès nos premiers pas sur notre terrain d'enquête, nous avons perçu comment le « problème » de l'« intégration des étrangers » est constamment redéfini aussi bien par ceux qui ont contribué à son émergence que par ceux qui sont chargés de la mise en œuvre de solutions. En ayant recours à une « analyse localisée du politique »²⁹, nous souhaitons éclairer le processus par l'intermédiaire duquel un fait social devient un « problème ». Cette perspective permet d'être attentif aux logiques de catégorisation produite par l'action publique et à ses variations dans le temps, ainsi qu'aux acteurs qui font circuler et qui circulent pour définir et répondre à ce problème de l'« intégration des étrangers ».

Un regard porté sur les processus socio-historiques de construction et de catégorisation de l'action publique

Les travaux en science politique qui se revendiquent d'une approche socio-historique³⁰ prennent au sérieux la genèse de l'institutionnalisation d'une action publique et empruntent un regard microsociologique sur les pratiques et représentations des acteurs qui définissent le « problème » à résoudre et les solutions attenantes. Ces recherches présentent un triple intérêt pour notre enquête sur ce qu'est la construction d'une compétence par les municipalités en matière d'« intégration des étrangers ».

Tout d'abord, cette approche permet de se détacher d'un regard qui considérerait l'action publique comme naturelle et sans variation temporelle. Une série de recherches de sociologie et de science politique, tel que le travail mené par Vincent Dubois sur

²⁸ Bénédicte ZIMMERMANN, « Eléments pour une socio-histoire des catégories de l'action publique », in Pascale LABORIER, Danny TROM, *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2003, p. 241-258.

²⁹ Jean-Louis BRIQUET, Frédéric SAWICKI, « L'analyse localisée du politique », *Politix*, 1989, vol. 2, n° 7, p. 6-16.

³⁰ Une série de publications s'est attardée à justifier une telle démarche en science politique, voir Pascale LABORIER, Danny TROM, *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2003 ; Renaud PAYRE, Gilles POLLET, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 1, p. 133-154 ; Gérard NOIRIEL, *Introduction à la socio-histoire*, Paris, La Découverte, 2006 ; François BUTON, Nicolas MARIOT, *Pratiques et méthodes de la socio-histoire*, Paris, Presses Universitaires de France, 2009 ; Renaud PAYRE, Gilles POLLET, *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, La Découverte, 2013.

l'avènement d'une politique culturelle³¹, nous invite à l'inverse à envisager les catégories d'action publique comme un processus situé historiquement et comme le résultat de dynamiques contradictoires et floues. L'approche socio-historique permet également de repérer ce qui n'est pas advenu, de saisir, comme le souligne François Buton dans son étude sur les déficiences sensorielles, le « processus de non-institutionnalisation » d'une action publique³². Ces réflexions ont directement alimenté notre recherche puisque nous avons cherché à identifier le processus et les conditions qui rendent possible ou impossible l'« intégration des étrangers » comme une catégorie d'action municipale.

Ensuite, ces travaux socio-historiques interrogent les logiques sous-jacentes à la production de catégorie par l'État et les collectivités territoriales. Il s'agit d'identifier les représentations du monde social qui sous-tendent la production d'une catégorie d'action publique³³. Cet intérêt est très prégnant dans l'enquête sur la catégorie de « quartier » menée par Sylvie Tissot. L'auteure démontre ainsi comment les « jeunes » et les « immigrés » sont identifiés comme les groupes responsables des conflits territoriaux et deviennent le public cible d'une action particulière³⁴. Cette attention portée à la construction des catégories de l'action publique est centrale dans notre questionnement. En effet, il s'agit de déceler ce qui se cache derrière les actions menées pour l'« intégration des étrangers ». Qui sont les publics visés ? Quels types d'enjeux sont associés à cette action municipale ? Comment les représentations qui sous-tendent cette notion d'« intégration » évoluent-elles entre 1981 et 2012 ? Et plus largement, peut-on évoquer l'institutionnalisation d'une action municipale d'« intégration des étrangers » dans les municipalités françaises ? Notre objet de recherche se prête d'autant mieux à cet exercice que nous montrerons que les municipalités ont mobilisé des termes distincts au cours des trois décennies étudiées pour nommer leurs actions à l'égard des

³¹ Vincent DUBOIS, *La politique culturelle: genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin, 1999.

³² François BUTON, « L'État et ses catégories comme objets d'analyse socio-historique. Principes, modalités et limites de la production étatique des « handicapés sensoriels » au XIXe siècle », in Pascale LABORIER, Danny TROM, *Historicités de l'action publique, op.cit.*, p. 59.

³³ Parmi les travaux consacrés à l'émergence d'une catégorie d'action publique, voir également la recherche de Bruno Dumons et de Gilles Pollet sur l'émergence d'une politique de retraite, les travaux de Didier Renard sur la genèse des politiques assurantielles et du maintien de la catégorie d'« assisté » ainsi que l'enquête de Christian Topalov sur la catégorie « chômeur ». Christian TOPALOV, *Naissance du chômeur : 1880-1910.*, Paris, Albin Michel, 1994 ; Bruno DUMONS, Gilles POLLET, *L'État et les retraites. Genèse d'une politique*, Paris, Belin, 1994 ; Didier RENARD, « Assistance et assurance dans la constitution du système de protection sociale française », *Genèses*, 1995, vol. 18, n° 1, p. 30-46.

³⁴ Sylvie TISSOT, *L'État et les quartiers : genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Seuil, 2007, p. 155-160.

populations désignées comme étrangères. Ces variations démontrent les contradictions et les flous des mécanismes d'institutionnalisation d'une catégorie d'action municipale d'« intégration des étrangers ».

Enfin, ces enquêtes analysent avec finesse les représentations et les pratiques concrètes des acteurs qui formulent les « problèmes publics ». Le travail de Christian Topalov sur la « nébuleuse réformatrice »³⁵ au tournant du 20ème siècle illustre à cet égard une démarche particulièrement stimulante pour saisir l'étatisation des politiques sociales. De ces travaux, nous reprenons à notre compte la nécessité de questionner systématiquement qui sont les acteurs engagés ou non dans la définition de ce problème de « l'intégration des étrangers » en retraçant leurs parcours. Cette approche permet alors de mieux déceler les dynamiques et les contradictions des acteurs engagés dans les politiques municipales d'« intégration des étrangers ». Nous entendons nous positionner dans une sociologie de l'action publique attentive aux individus qui font de l'« intégration des étrangers » une action municipale et aux dynamiques d'échanges et de circulations de ces acteurs et de leurs savoirs faire entre les espaces locaux, nationaux et européens.

Un travail de recherches centré sur les pratiques et les savoirs faire des acteurs de l'« intégration des étrangers ».

Notre perspective de recherche s'intéresse aux acteurs qui façonnent l'action publique et aux mécanismes par l'intermédiaire desquels ils envisagent le fait social de l'immigration comme un « problème » nécessitant la production d'une politique municipale autonome.

Une pluralité de recherches en sociologie et en science politique se sont concentrées au cours des années 2000 sur celles et ceux qui sont engagés dans la production de l'action de l'État. Ces analyses s'accordent à prendre en compte leurs pratiques, leurs trajectoires et les positions sociales qu'ils occupent, qu'elles soient des positions hiérarchiques élevées dans la structure administrative³⁶ ou des positions

³⁵ Christian TOPALOV, *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, EHESS, 1999.

³⁶ Les travaux de Jean-Michel Eymeri sur les énarques et leurs positions sociales sont à cet égard particulièrement stimulants ainsi que ceux de Julie Gervais sur le corps des Ponts et Chaussées ou encore de Sylvain Laurens sur les haut-fonctionnaires engagés dans la politique d'immigration. Jean-Michel EYMERI, *La fabrique des énarques*, Paris, Economica, 2001 ; Julie GERVAIS, *La réforme des cadres de l'action publique ou la fabrique d'un « nouveau » corps des Ponts et Chaussées. Impératifs managériaux, logiques*

subalternes, souvent au « guichet » des administrations³⁷, sans les dissocier des structures dans lesquelles ils agissent. Ces travaux sur les producteurs de l'action publique entrent en résonance avec le développement d'une sociologie de l'action publique européenne qui prend au sérieux la pluralité d'acteurs pour expliciter la construction et les règles de fonctionnement de l'espace communautaire³⁸. Ces enquêtes se concentrent sur l'étude des trajectoires et des propriétés sociales des fonctionnaires et des élus gravitant dans les institutions communautaires³⁹. Ainsi, nous en retenons de la nécessité d'étudier le positionnement des acteurs dans l'Union européenne en envisageant leurs comportements et leurs actions aussi bien en fonction de leur socialisation au sein des États, des villes ou des organisations qu'ils représentent qu'au prisme des dynamiques propres à cet espace.

Finalement, ces recherches invitent à porter un regard attentif aux pratiques des acteurs, à leurs « manières d'être dans l'institution »⁴⁰. Ces pratiques ne peuvent être analysées qu'au prisme d'une attention soutenue aux positions sociales, trajectoires et intérêts poursuivis par les acteurs. Nous avons donc systématiquement posé la question suivante dans nos terrains d'enquête : Qui sont les acteurs politiques et administratifs actifs dans la construction de l'intégration des étrangers comme un « problème » ?

administratives et stratégies corporatistes (fin du XX^{ème} siècle), Thèse de doctorat en science politique, Université Lyon 2, 2007 ; Sylvain LAURENS, *Une politisation feutrée. Les hauts fonctionnaires et l'immigration en France*, Paris, Belin, 2009.

³⁷ Le travail fondateur sur les *street level* bureaucrates de Michal Lipsky a permis d'interroger le pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires en contact avec les usagers et de leurs pratiques. Les travaux d'Alexis Spire sur l'administration de l'immigration ou encore ceux de Vincent Dubois sur les agents au guichet des Caisses d'Allocations Familiales s'inscrivent dans la lignée de ce questionnement. Michael LIPSKY, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New-York, Russell Sage Foundation, 1980 ; Vincent DUBOIS, *La vie au guichet : relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 1999 ; Alexis SPIRE, *Étrangers à la carte : l'administration de l'immigration en France : 1945-1975*, Paris, Grasset, 2005.

³⁸ Ces travaux se détachent des travaux néo-fonctionnalistes, qui postulent une conversion des élites à l'idée d'intégration européenne en raison de leurs contacts prolongés avec les institutions communautaires. Ils ne souscrivent pas non plus aux analyses des tenants de l'intergouvernementalisme qui plaident à l'inverse que la socialisation à l'Europe est minime. Dans ces études, les individus agissant dans l'espace européen ne le font que pour servir leurs propres intérêts et ceux des États qu'ils représentent. Pour un état de l'art sur les débats théoriques sur la construction européenne, voir Christian LEQUESNE, Andy SMITH, « Union européenne et science politique : où en est le débat théorique ? », *Cultures & Conflits*, 2001, n° 28.

³⁹ Jean JOANA, Andy SMITH, *Les commissaires européens. Technocrates, diplomates ou politiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002 ; Didier GEORGAKAKIS, Marine DE LASSALLE, « Genèse et structure d'un capital institutionnel européen », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007, vol. 166-167, n° 1, p. 38-53 ; Willy BEAUVALLET, Sébastien MICHON, « L'institutionnalisation inachevée du Parlement européen », *Politix*, 2010, vol. 89, n° 1, p. 147-172.

⁴⁰ Jacques LAGROYE, « L'institution en pratiques », *Revue suisse de science politique*, 2002, vol. 8, n° 34, p. 114-128.

Quelle est leur trajectoire personnelle et professionnelle ? Comment se positionnent-ils dans la définition d'un « problème d'intégration des étrangers » ? De quelle manière participent-ils à l'institutionnalisation ou à la non-institutionnalisation d'une catégorie d'action publique pour l'« intégration des étrangers » ?

Cependant, accorder une attention exclusive aux acteurs institutionnels qui conçoivent et mettent en œuvre les politiques publiques mène à oublier une série de groupes sociaux qui interviennent dans la définition d'un « problème public » et créent un rapport de force avec les acteurs publics. À cet égard, la sociologie des groupes d'intérêt⁴¹, en faisant le lien entre la sociologie de l'engagement et celle de l'action publique, permet de penser les pratiques des professionnels qui s'investissent dans la représentation des intérêts pour faire advenir une action publique en leur faveur. Comme le souligne Hélène Michel, l'intérêt d'une telle démarche est de comprendre la « constitution d'acteurs dits intermédiaires qui, tout en restant aux marges du champ politique, y représentent néanmoins la société civile et font entendre sa voix »⁴². Cette entrée est particulièrement stimulante puisqu'elle permet d'appréhender une série d'acteurs associatifs qui s'investissent pour être des interlocuteurs des municipalités dans la définition du « problème » de l'« intégration des étrangers » et la mise en œuvre de réponses. Si les réflexions sur la place des experts et la construction d'une « société civile »⁴³ sont nombreuses concernant le fonctionnement des institutions communautaires⁴⁴, les travaux en science politique confèrent un intérêt encore limité aux acteurs associatifs dans la production de l'action locale⁴⁵. Pour autant, les

⁴¹ MICHEL OFFERLE, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, 1994.

⁴² Hélène MICHEL, « Mouvements sociaux, groupes d'intérêts et politiques publiques », in *Politiques publiques. Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 189-212, p 199.

⁴³ La notion de « société civile » connaît un fort engouement dans le discours politique au cours des années 1980 pour répondre à la crise de l'État-Providence et à une démocratie qui serait malade. Ce terme reste néanmoins flou dans sa définition et dans l'étendue de sa portée. Sur ce terme, se reporter à CURAPP, *La société civile*, Paris, Presses universitaires de France, 1986 ; MICHEL OFFERLE, « La société civile en question », *Problèmes politiques et sociaux*, 2003.

⁴⁴ Hélène MICHEL, « La "société civile" dans la « gouvernance européenne ». Eléments pour une sociologie d'une catégorie politique. », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007, vol. 166-167, n° 1, p. 30-37 ; Hélène MICHEL, « "Société civile" ou "peuple européen" ? L'Union européenne à la recherche d'une légitimité politique », *Savoir/agir*, 2009, n° 7, p. 33-41 ; « Les groupes d'experts dans le gouvernement de l'Union européenne », *Politique européenne*, 2010, n° 32, n° 3.

⁴⁵ Il convient toutefois de citer les travaux de Gwenola Le Naour sur les associations d'usagers de drogue, ceux de Renaud Hourcade qui traite des associations engagés dans la construction d'une mémoire de l'esclavage ou encore ceux de Maxime Huré sur l'émergence des politiques du vélo par l'intermédiaire des fédérations de cyclisme. Gwenola Le NAOUR, « Entrer dans l'action publique en la contestant », *Politix*, 2005, n° 70, n° 2, p. 9-28 ; Renaud HOURCADE, *La mémoire de l'esclavage dans les anciens ports négriers*

conclusions des recherches menées sur la scène communautaire mettent l'accent sur les processus de socialisation, parfois contradictoires, de ces représentants d'intérêts⁴⁶ dont le répertoire d'action varie en fonction des scènes au sein desquelles ils se meuvent⁴⁷. L'entremêlement d'une sociologie de l'engagement et d'une sociologie de l'action publique permet de penser l'émergence des professionnels de l'associatif comme des interlocuteurs nécessaires et incontournables des autorités publiques dans l'édification de leurs dispositifs d'action. Dans cette perspective, nous avons interrogé la manière dont les acteurs associatifs engagés auprès des étrangers définissent et redéfinissent l'action municipale non sans omettre les effets de cet investissement dans leurs propres discours et pratiques⁴⁸.

Enfin, nous articulons cette sociologie centrée sur les acteurs engagés dans l'action publique au quotidien avec les travaux qui s'intéressent aux processus de diffusion des normes cognitives par les acteurs. Notre propos n'est pas de nous inscrire à la suite des *policy transfer studies*. Si elles présentent la diffusion des politiques publiques en dressant un continuum allant de l'apprentissage (*lesson drawing*) à l'imposition directive (*coercitive transfer*)⁴⁹, les pratiques et les représentations des acteurs qui participent à ces circulations sont évoquées de manière macrosociologique. Pour notre part, nous souhaitons prendre au sérieux les échanges d'expérience et de savoirs faibles entre les acteurs investis dans différents lieux et différentes temporalités

européens. Une sociologie des politiques mémorielles à Nantes, Bordeaux et Liverpool, Thèse de doctorat en science politique, Université de Rennes, 2012 ; Maxime HURE, *Les réseaux transnationaux du vélo. Gouverner les politiques du vélo en ville. De l'utopie associative à la gestion par des grandes firmes urbaines (1965-2010)*, Thèse de doctorat de Science politique, Université de Lyon, 2013.

⁴⁶ Hélène MICHEL, Cécile ROBERT, *La Fabrique des « Européens ». Processus de socialisation et construction européenne*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2010.

⁴⁷ Les travaux menés sur les groupes d'intérêt dans l'Union européenne démontrent comment des répertoires d'action s'appuyant sur l'expertise, le recours au droit sont préférés aux actions collectives que constituent les grèves ou les manifestations. Sur cette question, se reporter à Richard BALME, Didier CHABANET (dir.), *L'action collective en Europe.*, Paris, Presse de Sciences Po, 2002 ; MARCO GUIGNI, FLORENCE PASSY, « Le champ politique de l'immigration en Europe », in Richard BALME, Didier CHABANET (dir.), *L'action collective en Europe, op.cit.*, p. 433-460 ; Hélène MICHEL, *Lobbyistes et lobbying dans l'Union européenne. Trajectoires, formations et pratiques des représentants d'intérêts*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2005 ; Séverine LACALMONTIE, « Se saisir de l'Europe comme (res)source d'action : la carrière militante du droit de vote des immigrés. », in Amandine CRESPIY, Mathieu PETITHOMME, *L'Europe sous tensions. Appropriation et contestation de l'intégration européenne*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 87-105.

⁴⁸ Se reporter au numéro de *Politix* qui porte à la fois sur l'entrée de militants portant une cause dans l'action publique et les modalités de militantisme dans les métiers de l'action publique. « Militantismes institutionnels », *Politix*, 2005, vol. 70, n° 2.

⁴⁹ David P. DOLOWITZ, David MARSH, « Learning from Abroad : the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making », *Governance : an International journal of Policy and Administration*, 2000, vol. 13, n° 1, p. 5-24.

au sein ou auprès des équipes municipales concernant l'« intégration des étrangers ». En science politique et en sociologie, les travaux traitant de ces espaces de circulation ont mis principalement l'accent sur ce qui s'échange et sur qui échange entre le champ scientifique et le champ politique pour comprendre leur participation à la conduite et au changement dans l'action publique⁵⁰. Si l'intérêt de ces travaux réside dans une analyse fine des mécanismes par l'intermédiaire desquels les scientifiques parviennent à devenir les conseillers du prince et des mécanismes d'appropriation du système politico-administratif de ces savoirs, ils délaissent l'ensemble des expériences, des savoirs faire, des pratiques qui circulent entre les élus, les agents municipaux et les représentants d'intérêt⁵¹.

Se concentrer sur ces circulations présente un double intérêt pour notre recherche. D'une part, cela nous permet de prendre en compte comment les pratiques des uns et des autres sont scrutées, reprises, influencées, critiquées par leurs pairs et contribuent à définir l'« intégration des étrangers » comme un problème municipal. Il s'agit d'étudier aussi bien le mécanisme de « traduction » de ces échanges, c'est-à-dire les changements qui se produisent dans les représentations cognitives des individus⁵² et les transformations de l'action publique. D'autre part, penser la production de l'action municipale en termes de circulations d'idées et d'acteurs permet de se détacher d'une hiérarchisation ou d'une subordination entre les différentes instances de gouvernement pour comprendre le développement de l'action municipale. Il s'agit à l'inverse de décrire des *espaces* ou des *scènes* au sein desquels les acteurs évoluent en étant présents aussi bien dans les espaces locaux, nationaux qu'europeens. Ceci se traduit dans notre recherche par un fort intérêt conféré aux acteurs qui occupent des positionnements

⁵⁰ C'est le cas en particulier des travaux sur les sciences de gouvernement qui s'intéressent au poids des savants dans la circulation des politiques publiques. Voir par exemple Olivier IHL, Martine KALUSZYNSKI, Gilles POLLET, *Les sciences de gouvernement*, Paris, Economica, 2003. Ces réflexions s'inscrivent dans la lignée des travaux d'Alain Desrosières sur la statistique dans la construction des catégories d'action publique et plus largement de Michel Foucault sur les instruments de gouvernement, ce qu'il désigne comme la « gouvernementalité ». Michel FOUCAULT, « La gouvernementalité », in *Dits et Écrits (1954-1988)*, Paris, Gallimard, 1994, p. 635-657 ; Alain DESROSIERES, *La politique des grands nombres: histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 2010.

⁵¹ Voir sur cette question de « savoirs » de gouvernement, Martine KALUSZYNSKI, Renaud PAYRE, *Savoirs de gouvernement : circulation(s), traduction(s), réception(s)*, Paris, Economica, 2013.

⁵² La notion de traduction appréhendée par la sociologie des sciences vise à décrire les mécanismes cognitifs par l'intermédiaire desquels les acteurs s'approprient de nouveaux savoirs scientifiques. Voir Michel CALLON, « Éléments pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, 1986, vol. 36, p. 169-208.

multiples dans ces différents espaces et participent ainsi à promouvoir l'idée selon laquelle les municipalités sont compétentes pour mener une politique d'« intégration des étrangers »⁵³.

Notre thèse souhaite interroger le processus par lequel une catégorie d'action municipale, celle de l'« intégration des étrangers », émerge en adoptant une perspective qui retient le caractère évolutif, non linéaire et incertain des conditions de sa production et de son institutionnalisation. Le corpus de littérature que nous mobilisons est au croisement d'une analyse historicisée et processuelle de l'action publique et d'une sociologie fine des représentations et des pratiques d'une série d'acteurs qui agissent dans la définition et à la mise en œuvre d'une action municipale. Cette démarche processuelle permet de rendre compte des variations dans le temps de ce qui est défini comme le « problème d'intégration des étrangers » et de la manière dont les autorités municipales catégorisent les groupes visés par cette action. Enfin, cette recherche contribue à une sociologie des politiques d'immigration en insistant sur la manière dont les municipalités mettent en œuvre des modalités de ces politiques, au-delà de compétences qui lui sont conférées par l'État. Il s'agit donc de contribuer aux travaux qui enquêtent sur les politiques d'immigration en décentrant le regard d'une analyse étatique à une analyse centrée sur les acteurs municipaux.

Section 2. Une contribution à la sociologie des politiques d'immigration en France.

En débutant notre enquête, nous avons à cœur d'interroger l'autonomie des municipalités dans la définition d'un « problème » et des modalités de sa résolution en nous focalisant sur une thématique pour laquelle elles ont de faibles compétences déléguées par l'État. L'immigration s'est rapidement imposée en raison d'une part de l'investissement de certaines municipalités françaises dans l'espace européen sur la question de l'« intégration des étrangers » et d'autre part de notre connaissance de travaux de science politique ayant déjà identifié les distinctions départementales en

⁵³ On retrouve cet intérêt pour les positionnements multiples dans les travaux sur les « courtiers » internationaux décrits par Yves Dezalay important la notion étatsunienne de « paix par le droit » hors de leurs frontières ou dans les travaux sur l'histoire transnationale. Yves DEZALAY, « Les courtiers de l'international », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2004, vol. 151-152, n° 1, p. 4-35 ; Akira IRIE, Pierre-Yves SAUNIER, *The Palgrave dictionary of transnational history*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009.

matière de traitement de l'asile⁵⁴. Les politiques d'immigration ont principalement été étudiées en histoire, en science politique ou encore en sociologie au prisme de leur rôle dans la formation de l'État contemporain. En revanche, ces recherches questionnent de manière embryonnaire le rôle des autorités infra-étatiques dans la construction d'une action liée aux politiques d'immigration, et traitent de façon secondaire le poids du critère ethnique dans la définition du « problème de l'immigration » et dans les actions mises en œuvre.

2.1. Une lente reconnaissance de l'immigration comme objet de recherche en France.

Les travaux menés par la tradition sociologique de Chicago⁵⁵ sont les premières à étudier « les relations entre les races »⁵⁶ et entre les communautés qui vivent dans les villes étatsuniennes.⁵⁷ La principale question abordée, par le détour sur les choix résidentiels ou les règles de vie des communautés est celle des capacités d'« assimilation des nouveaux venus »⁵⁸. La question migratoire se structure au travers de l'inscription territoriale aux États-Unis tandis que le lien entre État et politique d'immigration par l'intermédiaire duquel l'étude du fait migratoire va progressivement se légitimer en France n'est pas établi. En effet, l'intérêt pour l'immigration naît tardivement dans les sciences sociales françaises conduisant Dominique Schnapper à déclarer que « La France est un pays d'immigration qui s'ignore »⁵⁹. En réalité, il a fallu attendre les années 1970 et les travaux du sociologue Abdelmalek Sayad pour qu'une rupture se produise sur le regard porté par la sociologie sur l'immigration⁶⁰. Proche de Pierre Bourdieu avec lequel

⁵⁴ Magali SANTAMARIA, *Politique nationale de l'asile et enjeux locaux : étude comparative de l'accueil des demandeurs d'asile dans les Bouches du Rhône, l'Isère et le Rhône (1990-2005)*, Thèse de doctorat en science politique, Université d'Aix en Provence, 2008.

⁵⁵ Terme emprunté à Jean-Michel CHAPOULIE, *La tradition sociologique de Chicago (1892-1961)*, Paris, Seuil, 2001.

⁵⁶ Jean-Michel CHAPOULIE, « La tradition de Chicago et l'étude des relations entre les races », *Revue européenne des migrations internationales*, 2002, vol. 18, n° 3, p. 9-24.

⁵⁷ William FOOT WHYTE, *Street corner society, Street Corner Society, la structure sociale d'un quartier italo-américain*, Paris, La Découverte, 1996 (Paru en 1943 dans l'édition américaine, 1993 pour la traduction française). L'auteur par une observation participante de longue durée – trois ans – décrit et analyse le comportement des immigrés italiens dans un quartier de Boston. On peut citer également la recherche sur la communauté juive de Louis WIRTH, *Le ghetto*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 1980 (paru en 1928 dans l'édition américaine).

⁵⁸ Andréa REA, Maryse TRIPIER, *Sociologie de l'immigration*, Paris, La Découverte, 2003, p. 18.

⁵⁹ DOMINIQUE SCHNAPPER, *La France de l'intégration : sociologie de la nation en 1990.*, Paris, Gallimard, 1991.

⁶⁰ Notons que l'économie, la géographie et plus encore la démographie se sont intéressées à la question de l'immigration dès l'entre-deux-guerres mais principalement dans une visée normative afin d'identifier les critères d'assimilabilité des étrangers en fonction de leurs origines nationales voire de leur « race ». Pour

il a mené sa première enquête en Algérie⁶¹, Abdelmalek Sayad démontre que l'immigration est un élément constitutif du rapport de l'État à la construction de son identité et la production de ses frontières. Pour l'auteur, « l'immigration constitue la limite de ce qu'est l'État national, limite qui donne à voir ce qu'il est intrinsèquement, sa vérité fondamentale »⁶². Étudier l'immigration revient ainsi à étudier ce qu'est l'État. Dans la préface à l'ouvrage d'Abdelmalek Sayad, *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*, Pierre Bourdieu souligne comment l'étude de l'« immigré » permet de questionner les « fondements légitimes de la citoyenneté et de la relation entre l'État et la Nation ou la nationalité »⁶³. Ces réflexions sur la contribution des phénomènes migratoires à la construction de l'État moderne prennent également une place au sein des recherches historiques au début de la décennie 1980 alors que l'immigration est édiflée en un « problème public » et que les mouvements de soutien aux populations étrangères ont maillé la décennie 1970⁶⁴. C'est le cas en particulier des travaux de Gérard Noiriel⁶⁵ qui défendent l'importance des études historiques et historicisées des phénomènes migratoires pour questionner son rôle dans la construction de l'État

une analyse de la contribution de scientifiques dans la politique française d'immigration, se reporter à Patrick WEIL, « Racisme et discrimination dans la politique française de l'immigration : 1938-1945/1974-1995 », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 1995, vol. 47, n° 1, p. 77-102 ; Benoît LARBIOU, *Connaître et traiter l'étranger. Les constructions sociales d'un savoir politique sur l'immigration (1914-1945)*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Montpellier, 2003.

⁶¹ Pierre BOURDIEU, Abdelmalek SAYAD, *Le déracinement : la crise de l'agriculture traditionnelle en Algérie*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1964. Abdelmalek Sayad contribue aussi à déconstruire le mythe d'une immigration de travail qui se distinguerait par nature d'une immigration familiale. Il insiste également sur le phénomène qu'il qualifie de « double absence », c'est à dire l'illégitimité constante de l'émigré/immigré où qu'il se trouve provoquant un mécanisme de domination de ces émigrés/immigrés et de leurs enfants, ces « enfants illégitimes ». Abdelmalek SAYAD, « Les trois « âges » de l'émigration algérienne en France. », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1977, vol. 15, n° 15, p. 59-79 ; Abdelmalek SAYAD, *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*, Bruxelles, De Boeck université, 1991 ; Abdelmayek SAYAD, *La double absence. Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*, Paris, Seuil, 1999.

⁶² Abdelmayek SAYAD, *La double absence...*, *op. cit.*, p. 397.

⁶³ Pierre BOURDIEU, « Préface », in Abdelmalek SAYAD, *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*, *op.cit.*, p.13.

⁶⁴ Patrick WEIL, *La France et ses étrangers. L'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*, Paris, Calmann Levy, 1991, p. 21-30 ; Sylvain LAURENS, *Une politisation feutrée. Les hauts fonctionnaires et l'immigration en France.*, *op. cit.*

⁶⁵ Gérard Noiriel découvre l'importance du fait migratoire lors de sa thèse d'histoire sur les ouvriers du bassin sidérurgique de Longwy. Il met en avant ce phénomène lors de la publication de son ouvrage tiré de sa thèse, forme de réaction à la percée du Front national aux élections municipales de 1983, l'intitulant *Longwy : immigrés et prolétaires*. Sur le parcours biographique de Gérard Noiriel, voir Smâïn LAACHER, Patrick SIMON, « Itinéraire d'un engagement dans l'histoire. Entretien avec Gérard Noiriel. », *Mouvements*, 2006, n° 45-46, p. 72-79.

moderne et étudier les raisons de l'illégitimité de cet objet en France⁶⁶. Complété par des recherches qui mettent au cœur de leurs interrogations la place des étrangers dans l'histoire nationale⁶⁷, l'ensemble de ces réflexions participe à faire de l'immigration un objet d'étude des sciences sociales et à le présenter comme un élément fondamental de la compréhension de l'État.

Finalement, c'est suite à ces questionnements en sociologie et en histoire sur les liens entre État et immigration que la science politique s'empare de cette thématique au début des années 1990. Cette interrogation est renforcée par la politisation de cette question à cette période et du développement d'une action gouvernementale pour l'« intégration des étrangers ».

2.2. Un questionnement sur le processus de municipalisation et d'ethnisation des politiques d'« intégration des étrangers ».

L'immigration s'impose progressivement comme l'un des thèmes par l'intermédiaire duquel se développent les réflexions des politistes sur la construction des frontières de l'État et de la construction d'un « problème de l'immigration ». Toutefois, ces travaux adoptent un prisme très stato-centré ne permettant pas de rendre compte des transformations de l'action publique et en particulier de la saisie de cet enjeu qu'est l'immigration par les acteurs infra-étatiques. Par ailleurs, ces recherches peinent à penser l'importance du critère ethnique, c'est-à-dire d'une référence aux origines dans la formation de l'action publique à l'égard des étrangers.

Un prisme trop étatique en science politique sur les politiques d'immigration.

Les premiers travaux en science politique consacrés à l'immigration adoptent un point de vue macrosociologique pour rendre compte de la chronologie et de la structure politico-administrative qui encadre la formation d'une politique d'immigration en

⁶⁶ Gérard NOIRIEL, « L'histoire de l'immigration. Notes sur un enjeu », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1984, n° 54, p. 72-76 ; Gérard NOIRIEL, *Le creuset français: histoire de l'immigration, XIX^e-XX^e siècle*, Paris, Seuil, 2006 ; Gérard NOIRIEL, *État, nation et immigration: vers une histoire du pouvoir*, Paris, Belin, 2001.

⁶⁷ On pense ici aux travaux récents de Laure Pitti sur les mobilisations d'étrangers dans les usines ou de ceux de Claire Zalc sur les commerçants étrangers. Laure PITTI, *Ouvriers algériens à Renault-Billancourt de la guerre d'Algérie aux grèves d'OS des années 1970*, Thèse de doctorat d'histoire contemporaine, Paris, Université Paris 8, 2002 ; Claire ZALC, *Melting shops. Une histoire des commerçants étrangers en France*, Paris, Perrin, 2010.

France. Dans sa thèse consacrée aux politiques d'immigration en France depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, Patrick Weil donne à voir les différentes phases de construction de celle-ci et des structures politico-administratives qui y sont consacrées⁶⁸. De façon comparable, Vincent Viet se focalise sur les structures ministérielles sur lesquelles les politiques destinées aux étrangers sont définies et identifie les concurrences et oppositions que se jouent ces administrations au cœur du système étatique⁶⁹. Ces analyses présentent l'intérêt de saisir chronologiquement le processus de politisation de l'immigration au cours des années 1970 et de 1980 et évoquent les dynamiques de territorialisation de ces politiques étatiques. Pour autant, ces approches restent focalisées sur l'étude des administrations chargées de gérer l'immigration. Les jeux d'acteurs, les rapports de force, les pratiques quotidiennes des acteurs de ces administrations sont peu étudiés.

Au cours des années 2000, des travaux de sociologie et de science politique se détachent de cette approche macrosociologique pour scruter les modalités concrètes de la construction des politiques d'immigration en interrogeant l'État aussi bien par le « haut » que par le « bas ». C'est le cas du travail socio-historique de Sylvain Laurens sur les hauts fonctionnaires actifs dans la construction du « problème de l'immigration »⁷⁰ ou de celui d'Alexis Spire concernant les agents des guichets des préfectures⁷¹ qui analysent les effets des positions et des trajectoires des individus dans la définition et la mise en œuvre d'une politique d'immigration⁷². Ces enquêtes nous ont convaincu de la nécessité de se départir d'une vision macrosociologique pour saisir d'une part les modalités concrètes de la production de l'action publique et d'autre part de produire une sociologie des acteurs engagés dans ou auprès des municipalités dans cette politique publique. Dans une démarche comparable, des recherches ont été menées au sein d'institutions qui gravitent aux côtés de l'État dont les missions sont d'administrer les différents pans de la vie en France des étrangers. Là encore, les pratiques concrètes

⁶⁸ Patrick WEIL, *La France et ses étrangers. L'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*, op. cit.

⁶⁹ Vincent VIET, *La France immigrée. Construction d'une politique 1914- 1997*, Paris, Fayard, 1998.

⁷⁰ Sylvain LAURENS, *Une politisation feutrée. Les hauts fonctionnaires et l'immigration en France.*, op. cit.

⁷¹ Alexis SPIRE, *Étrangers à la carte*, op. cit.

⁷² Voir aussi le travail d'Abdellali Hajjat sur l'injonction à l'« assimilation » et à la construction de cette notion dans la procédure d'acquisition de la nationalité française entre 1927 et 2007. Abdellali HAJJAT, *Les frontières de l'« identité nationale ». L'injonction à l'assimilation en France métropolitaine et coloniale*, Paris, La Découverte, 2012.

des acteurs engagés sont analysées afin de comprendre les logiques d'encadrement de ces populations étrangères. Le travail de Choukri Hmed à cet égard est stimulant puisqu'il décortique la construction de l'institution qu'est la Sonacotra par une analyse des individus qui la gèrent et habitent ces foyers de travailleurs⁷³. De plus, l'auteur met l'accent sur l'importance des conditions historiques pour comprendre la formation d'une institution, et en l'occurrence de l'histoire coloniale algérienne de la Sonacotra⁷⁴. Ces recherches apportent de ce fait des éléments précis pour prendre en considération pour notre propre terrain d'enquête les conditions socio-historiques dans lesquelles les politiques d'« intégration des étrangers » sont devenues des préoccupations municipales et sont le produit de pratiques et de représentations d'acteurs socialement situés.

Bien que ces différentes enquêtes permettent de se départir d'une approche macrosociologique des rapports entre État et immigration pour une compréhension des configurations sociales à l'œuvre, l'action publique est principalement envisagée au prisme des autorités étatiques tandis que les instances communautaires et les autorités locales sont absentes de leur champ de vision.

Une vision « top down » de l'eupéanisation des politiques d'immigration.

Au cours des vingt dernières années, les politiques d'immigration et d'asile ont progressivement quitté l'unique giron des relations intergouvernementales pour faire l'objet d'une montée en puissance des organes de la Commission européenne dans leur conception⁷⁵. Ces orientations ont donné lieu à deux types de travaux. Une littérature prolifique s'est développée autour de la comparaison des politiques d'immigration et de citoyenneté dans les différents pays européens⁷⁶. D'autres recherches ont pris au

⁷³ Choukri HMED, *Loger les étrangers « isolés » en France. Sociohistoire d'une institution d'État : la Sonacotra (1956-2006)*, Thèse de doctorat en science politique, Université Paris 1, 2006.

⁷⁴ Dans son étude sur le Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (FAS) Amélie H. Lyons met également l'accent sur le poids des conditions historiques, et de la colonisation en Algérie, pour saisir les modes de fonctionnement de cette institution. Amelia H. LYONS, « Social welfare, French Muslims and decolonization in France: the case of the Fonds d'action sociale », *Patterns of Prejudice*, 2009, vol. 43, n° 1, p. 65-89.

⁷⁵ Adrian FAVELL, « L'eupéanisation ou l'émergence d'un nouveau « champ politique » : le cas de la politique d'immigration », *Cultures & Conflicts*, 2000, n° 38-39.

⁷⁶ William Roger BRUBAKER, « Immigration, citizenship and the nation-state in France and Germany: a comparative historical analysis. », *International sociology*, 1990, vol. 5, n° 4, p. 379-407 ; Jean LECA, « Nationalité et citoyenneté dans l'Europe des immigrations », in Jacqueline COSTA-LASCOUX, Patrick WEIL (dir.), *Logiques d'États et immigrations*, Paris, Kimé, 1992, p. 13-57 ; William Roger BRUBAKER, *Citoyenneté et nationalité en France et en Allemagne*, Paris, Belin, 1997 ; Adrian FAVELL, *Philosophies of integration: immigration and the idea of citizenship in France and Britain*, Londres, Macmillan, 1998 ;

sérieux les enjeux de frontières de l'Europe en s'intéressant aux mécanismes de production d'un espace européen physique et juridique⁷⁷. Ces enquêtes constituent principalement des sources pour notre travail de recherche, en livrant les contextes de production des éléments législatifs communautaires. Toutefois, elles nous renseignent très peu sur les conséquences concrètes de cette communautarisation des politiques d'immigration pour les États membres et les autorités infra-étatiques.

À contre-courant de ces premières recherches, de récents travaux s'emploient à décrire les dynamiques d'appropriation des normes communautaires par les États membres et à interroger, par l'intermédiaire des acteurs qui y sont engagés au quotidien dans les administrations centrales, les effets de l'eupéanisation des politiques d'immigration⁷⁸. Ces recherches démontrent ainsi les ressources nécessaires des acteurs nationaux pour légitimer dans leur pays ces nouvelles orientations communautaires⁷⁹ et questionnent les dynamiques d'homogénéisation et convergence des politiques nationales voire locales en matière de politiques migratoires⁸⁰. Néanmoins, ces recherches n'envisagent pas le travail des autorités infranationales dans la construction de ces politiques d'immigration ni celui des relations nouées par les institutions communautaires avec ces gouvernements. Les dynamiques de convergence sont plutôt.

Or, les institutions communautaires et les municipalités sont bien devenues des partenaires pour édifier une politique communautaire d'« intégration des étrangers » et pour faire être toutes deux reconnues comme des autorités compétentes face aux autorités étatiques dans la mise en œuvre de dispositifs d'« intégration ». En effet, nous souhaitons questionner la manière dont l'association entre les villes et l'Union

Virginie GUIRAUDON, *Les politiques d'immigration en Europe : Allemagne, France, Pays-Bas*, Paris, L'Harmattan, 2000.

⁷⁷ Jörg MONAR, « La mise en œuvre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice : un défi pour l'Union Européenne et pour les États membres », *Revue française d'administration publique*, 2009, vol. 129, n° 1, p. 15-34 ; Ayse CEYHAN, « Les technologies européennes de contrôle de l'immigration », *Réseaux*, 2010, vol. 1, p. 131-150.

⁷⁸ Sur cette question, se reporter à Virginie GUIRAUDON, « Les effets de l'eupéanisation des politiques d'asile », *Politique européenne*, 2010, vol. 2, n° 31, p. 7-32 et plus largement aux différents articles de ce numéro de *Politique européenne* paru en 2010. « Les effets de l'eupéanisation des politiques d'asile », *Politique européenne*, 2010, vol. 2, n° 31.

⁷⁹ Voir par exemple Mathilde DARLEY, « La construction du problème de l'immigration en République Tchèque : l'action publique sous influence européenne ? », *Politique européenne*, 2010, vol. 31, n° 2, p. 65-90.

⁸⁰ Lionel ARNAUD, Valérie SALA PALA, « Introduction : À la recherche de l'eupéanisation des politiques d'intégration » in Lionel ARNAUD, (dir.), *Les minorités ethniques dans l'Union européenne. Politiques, mobilisations, identités*, Paris, La Découverte, 2005, p. 15-24.

européenne permet la diffusion d'un même cadre normatif en matière d'immigration en entrant parfois en « concurrence avec le monopole statonational »⁸¹. Nous souhaitons démontrer qu'en dépit de ce partenariat les acteurs municipaux disposent de marges de manœuvre face à cette européanisation des dispositifs d'action publique. *In fine*, la littérature sur l'européanisation des politiques d'immigration nous permet de questionner les ressources offertes par les institutions communautaires aux acteurs municipaux pour se présenter comme des acteurs compétents en adoptant un regard microsociologique sur leurs pratiques dans l'espace européen. Cette approche est à compléter avec la littérature qui s'intéresse aux logiques de catégorisation ethnique produites par l'action publique.

Une contribution à la compréhension de l'usage des catégories ethniques de l'action publique.

En France, les notions d'« ethnicité » et encore plus de « race » continuent de faire l'objet de nombreuses suspicions pour expliciter le fonctionnement de l'univers social. Des débats ont animé aussi bien le champ politique que scientifique sur la pertinence de mobiliser le critère ethnique, et en particulier au sein de la statistique publique. Sans reprendre ici l'ensemble des arguments évoqués dans le champ scientifique⁸², rappelons les deux principaux. Tout d'abord, les travaux qui mobilisent la notion de « race » s'appuient principalement sur une littérature nord-américaine dont l'exportation des concepts et des représentations du monde n'est pas transposable dans l'univers social français. Cet argument est défendu par Loïc Wacquant pour rejeter la notion d'« ethnicisation » pour décrire la situation de la « banlieue » française en regard avec le « ghetto » étatsunien⁸³. Ensuite et surtout, mobiliser le critère de l'« origine » dans la production scientifique revêt un caractère auto-réalisateur et renforce la construction

⁸¹ Aude-Claire Fourot évoque cette concurrence entre les différentes autorités en étudiant l'appropriation de dispositifs européens par la mairie de Paris. Aude-Claire FOUROT, « Gouvernance et apprentissage social au niveau local : la mise en place d'un programme d'initiative communautaire à Paris », *Politique européenne*, 2007, vol. 22, n° 2, p. 197-220.

⁸² Pour une analyse du débat par un chercheur engagé pour la prise en compte de la notion d'ethnicité et de « race » par les sciences sociales. Patrick SIMON, « Les statistiques, les sciences sociales françaises et les rapports sociaux ethniques et de "race" », *Revue française de sociologie*, 2008, vol. 49, n° 1, p. 153-162. Voir sinon le travail d'analyse des termes et de trois périodes sur cette controverse scientifique, voir Clarisse FORDANT, « Une controverse française sur les statistiques ethno-raciales » in Yves GINGRAS (dir.), *Controverses. Accords et désaccords en sciences humaines*, Paris, CNRS Éditions, 2014, p. 211-243.

⁸³ Sur la comparaison entre les ghettos étatsuniens et les banlieues françaises, se reporter à Loïc WACQUANT, « Black Belt, Red Belt », in *Urban Outcasts : a Comparative Sociology of Advanced Marginality*, Cambridge, Polity Press, 2008, pp. 133-226.

des identités par ce prisme. Dans cette perspective, Gérard Noiriel reconnaît qu'il y a bien un « problème » de visibilité des jeunes issus de l'immigration mais les définir scientifiquement comme « d'origine immigrée » ne fait que participer aux dérives de l'action publique à leur égard. Plus largement, avoir recours à un critère ethnique contribue à la montée en puissance d'un traitement comme tel dans l'action publique, alors même que d'autres facteurs, dont celui de leur faible position économique dans la société, expliquent principalement leur domination⁸⁴.

Dans la prolongation des travaux de l'anthropologue Frédéric Barth sur la production des frontières ethniques⁸⁵, Véronique de Rudder, Christian Poiret et François Vourc'h insistent pour leur part sur la nécessité de s'interroger sur la construction de frontières ethniques dans l'univers social tout en continuant à prendre en considération les autres dynamiques sociales à l'œuvre⁸⁶. Il s'agit d'une part de comprendre la façon dont certains groupes sociaux sont identifiés en fonction de leur « origine », origine définie principalement au travers du critère supposé de leur lieu de naissance. D'autre part, ces recherches défendent l'idée selon laquelle les frontières de l'univers social sont produites en ayant recours à ce critère des « origines » mobilisé de façon plus fréquente et croissante dans l'action publique⁸⁷.

Le propos de notre thèse n'est pas d'éclairer ce dernier point en cherchant à quantifier un recours croissant au critère ethnique dans les politiques publiques⁸⁸. En revanche, il nous apparaît pertinent de questionner la manière dont le critère ethnique est mobilisé dans la construction de la catégorie d'action publique qu'est l'« intégration des étrangers ». Cette interrogation a déjà fait l'objet de plusieurs recherches dans des politiques publiques aussi diverses que celles d'éducation, du logement social, de police,

⁸⁴ Gérard NOIRIEL, « Les jeunes "d'origine immigrée" n'existent pas », in *État, nation et immigration. Vers une histoire du pouvoir*, Paris, Belin, 2003, p. 321-350.

⁸⁵ Frederick BARTH, « Les groupes ethniques et leurs frontières. », in Philippe POUTIGNAT, Jocelyne STREIFF-FENART, *Théories de l'ethnicité*, Paris, Presses universitaires de France, 2008, p. 203-249.

⁸⁶ Véronique DE RUDDER, Christian POIRET, François VOURC'H, *L'inégalité raciste : l'universalité républicaine à l'épreuve*, Paris, Presses universitaires de France, 2000.

⁸⁷ Véronique DE RUDDER, Christian POIRET, François VOURC'H, *L'inégalité raciste : l'universalité républicaine à l'épreuve*, op.cit., p. 31 ; Didier FASSIN, Eric FASSIN, *De la question sociale à la question raciale ? Représenter la société française*, Paris, La Découverte, 2009.

⁸⁸ Ceci nous apparaît d'autant plus vain que plusieurs travaux socio-historiques ont démontré les mécanismes d'importation des catégorisations ethniques au sein des administrations étatiques au moment de la décolonisation. Citons l'enquête d'Emmanuelle Saada sur les dynamiques sous-jacentes au droit des populations métisses après la décolonisation de l'Asie du sud-est interroge le mythe d'une République aveugle aux désignations raciales et ethniques. Emmanuelle SAADA, *Les enfants de la colonie. Les métis de l'Empire français entre sujétion et citoyenneté*, Paris, La Découverte, 2007.

de la politique de la ville, ou des politiques de participation⁸⁹. Ces recherches montrent bien comment le critère ethnique est couramment utilisé et mobilisé dans la définition et la mise en œuvre de l'action principalement étatique tout en étant nié pour s'accorder avec la République supposée assurer l'« égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion »⁹⁰.

La perspective que nous empruntons dans cette recherche est bien celle d'une attention renforcée à la production de frontières entre des groupes, des logiques d'exclusion produites, pour reprendre les termes de Norbert Elias⁹¹ par les *insiders*, en l'occurrence ceux qui sont définis comme « français », face aux *outsiders*, ceux qui identifiés des « étrangers ». La notion de temporalité qui expliquerait la production d'une frontière entre deux groupes ne nous semble pas épuiser la compréhension de la production de la figure de l'« étranger ». En effet, certains étrangers sont marginalisés par les gouvernants alors même que leur présence sur leur territoire est attestée depuis plusieurs décennies. Cette hypothèse a notamment été travaillée par les recherches consacrées à la notion d'hospitalité dans les municipalités⁹². Ces enquêtes démontrent les processus de hiérarchisation qui se produisent au sein de ces espaces en ayant recours à une distinction en fonction de l'origine ethnique des groupes. C'est bien dans la continuité de ce questionnement sur l'importance du poids des origines dans la définition d'une politique municipale d'« intégration des étrangers » que nous voulons nous inscrire.

Ajoutons qu'interroger la place du critère ethnique dans la production d'une action municipale nous permet de contribuer aux réflexions la montée en puissance du

⁸⁹ Nous évoquons ici les travaux de Stéphanie MOREL, *École, territoires et identités. Les politiques publiques françaises à l'épreuve de l'ethnicité*, Paris, L'Harmattan, 2002 ; Françoise LORCERIE, *L'école et le défi ethnique : éducation et intégration*, Paris, Institut national de recherche pédagogique, 2003 ; Valérie SALA PALA, *Discriminations ethniques: les politiques du logement social en France et au Royaume-Uni*, Rennes, France, Presses universitaires de Rennes, 2013,; René LEVY, Renée ZAUBERMAN, « Police, minorities, and the French Republican Ideal », *Criminology*, 2003, vol. 41, n° 4, p 1065-1100 ; Élise PALOMARES, Aude RABAUD, « Minoritaires et citoyens ? Faites vos preuves ! », *L'Homme et la société*, 2006, vol. 160-161, n° 2, p 135-160; Sylvie TISSOT, *L'État et les quartiers, op. cit.* ; Milena DOYTCHIEVA, « Une reconnaissance paradoxale : ethnicité et participation dans les politiques de la ville », in *Penser les questions sociales et culturelles contemporaines : quels enjeux pour l'intervention sociales ?*, Paris, L'Harmattan, 2010, pp. 175-194.

⁹⁰ Article 1 de la Constitution de la Cinquième République.

⁹¹ Norbert ELIAS, *Logiques de l'exclusion : enquête sociologique au cœur des problèmes d'une communauté*, Paris, Fayard, 1977.

⁹² ANNE GOTMAN (dir), *Villes et hospitalité. Les municipalités et leurs étrangers*, Paris, Maison des sciences de l'homme, 2004.

paradigme qu'est la « lutte contre les discriminations ethno-raciales » en France⁹³. En effet, la montée en puissance de ce paradigme au cours des années 2000 a principalement été étudiée au sein des entreprises par les chercheurs en sociologie et en science politique. Leurs enquêtes montrent comment la lutte contre les discriminations ethno-raciales s'est traduite dans les entreprises par la notion de « diversité ». L'usage de ce terme est révélateur du processus d'euphémisation dont ces discriminations ont fait l'objet puisqu'elles ont été englobées dans une plus large « catégorie », au sein de laquelle d'autres critères plus dicibles de discriminations tels que l'âge ou le sexe ont été intégrés⁹⁴. Or, notre terrain d'enquête sur la production d'une action municipale d'« intégration des étrangers » a permis de mesurer l'émergence ce paradigme de la « lutte contre les discriminations ethno-raciales » dans les villes. Il paraît ainsi pertinent d'interroger l'émergence de ce paradigme concurrentiel en interrogeant ce que signifie le remplacement, qui a pu avoir lieu, d'une politique d'« intégration des étrangers » à celle d'une politique de « lutte contre les discriminations » ou d'« égalité » dans les municipalités. Nous formulons l'hypothèse selon laquelle l'introduction de ces notions contribue à un non-traitement politique des discriminations ethno-raciales tout en catégorisant certains groupes par l'intermédiaire de ce critère ethnique.

Enfin, pour reprendre les termes de Françoise de Barros, les communes doivent être les sujets d'une interrogation pour mieux comprendre les mécanismes de production des politiques d'immigration⁹⁵. Dans sa thèse, l'auteure démontre d'une part que les élus locaux s'emploient à faire reconnaître leurs compétences pour administrer les étrangers sur leurs territoires et d'autre part participent au processus de catégorisation des « étrangers » produit par l'État en s'appuyant notamment sur les identifications produites par l'Empire colonial⁹⁶. Notre questionnement de recherche

⁹³ Didier FASSIN, Eric FASSIN, *De la question sociale à la question raciale ? Représenter la société française.*, op. cit., p. 403-423.

⁹⁴ François VOUREC'H, Véronique DE RUDDER, « Positions libérales, positions radicales dans la lutte contre les inégalités racistes », *Cahiers de l'Urmis*, 2006, n° 10-11 ; « Usages de la diversité », *Raisons politiques*, 2009, vol. 35, n° 3 ; Laure BERENI, « Le discours de la diversité en entreprise : genèse et appropriations », *Sociologies pratiques*, 2011, n° 23, n° 2, p. 9-19 ; Milena DOYTICHEVA, « Usages français de la notion de diversité : permanence et actualité d'un débat », *Sociologie*, 2010, vol. 1, n° 4, p. 423-438.

⁹⁵ Françoise DE BARROS, *L'État au prisme des municipalités. Une comparaison historique des catégorisations des étrangers en France (1914-1984)*, Thèse de doctorat en science politique, Université Paris 1, 2004, 545 p.

⁹⁶ Françoise DE BARROS, « Les municipalités face aux Algériens : méconnaissance et usages de catégories coloniales en métropole avant et après la Seconde Guerre mondiale. », *Genèses*, 2003, vol. 4, n° 53,

consiste à prolonger ce travail en nous focalisant sur la manière dont les municipalités de Lyon, Nantes et Strasbourg sont des actrices des politiques d'« intégration des étrangers ». En prenant au sérieux ce domaine d'action, notre parti pris est d'étudier la construction d'un « problème » par les exécutifs municipaux et les ressorts de l'action qui les guident. Il s'agit donc de contribuer aux travaux qui pensent la place du critère ethnique dans la production de l'action publique ainsi qu'aux réflexions sur les configurations d'acteurs et les processus par l'intermédiaire desquels les autorités municipales se façonnent des compétences et *in fine* gouvernent leurs territoires.

Section 3. Démarche d'enquête.

Notre enquête interroge la manière dont les municipalités, en évoquant la clause de compétence générale⁹⁷, ont défini un problème de l'« intégration des étrangers » et ont produit des dispositifs d'action publique propres. En revanche, il ne s'agit pas de se concentrer sur l'ensemble des compétences confiées au maire et à ses adjoints en tant qu'agent de l'État ou en tant qu'officier d'État civil⁹⁸. Pour penser le processus de construction de l'action municipale, nous avons circonscrit notre objet de recherche dans le temps et dans l'espace, respectivement dans les municipalités de Lyon, Nantes et Strasbourg, et entre 1981 et 2012.

3.1. Une comparaison spatiale et temporelle des politiques municipales d'« intégration des étrangers ».

Afin d'interroger les conditions d'émergence de l'« intégration des étrangers » comme un « problème » et d'en saisir les conséquences dans les dispositifs d'action

p. 69-92 ; Françoise DE BARROS, « Des "Français musulmans d'Algérie" aux "immigrés" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2005, vol. 159, n° 4, p. 26-53.

⁹⁷ Cette clause permet aux collectivités territoriales d'intervenir dans un domaine qu'elles qualifient d'intérêt public local. Article L 121-26 du code des communes Journal officiel de la République française du 23 juillet 1982, article relatif aux « attributions des conseils municipaux » ; article devenu dans le Code général des collectivités territoriales l'article 2121-29 stipulant également que « Le conseil municipal émet des vœux sur tous les objets d'intérêt local », Loi du 21 février 1996.

⁹⁸ Ces compétences ont varié au cours de la période étudiée. Toutefois, les municipalités sont sollicitées pour agir comme autorité administrative en délivrant les attestations d'accueil pour permettre à un étranger de venir rendre visite à sa famille (une visite des conditions de logement peut être effectué par les services municipaux), dans le contrôle des conditions de logement pour l'obtention d'un titre de séjour et du regroupement familial et en tant qu'officier d'état civil lors d'une demande de mariage entre un étranger et un français. Se reporter au Code d'entrée et de séjour des étrangers et du droit d'asile pour l'ensemble des articles concernant les attributions des maires et en particulier les articles consacrés aux titres de séjour et au regroupement familial.

municipale, nous avons fait le choix de proposer une analyse géographiquement située, au sein de trois municipalités, et circonscrite à une période de trente années. Le choix de la comparaison a pour but de « dégager des régularités sociales tout en faisant émerger la singularité des cas étudiés »⁹⁹ et de rendre compte des conditions d'énonciation communes ou singulières du problème étudié et des catégories de l'action publique qui en découlent. La comparaison de ces terrains microscopiques offre la possibilité de la généralisation, en identifiant les traits communs aux actions menées, tout en gardant à l'esprit que les configurations politiques et sociales d'un territoire pèsent dans la fine compréhension de l'action municipale¹⁰⁰. C'est en ayant recours à une « mise en regard systématique, [à] la confrontation d'au moins deux cas sous un angle particulier »¹⁰¹ que nous nous intéressons aux politiques municipales d'« intégration des étrangers ». Nous procéderons maintenant à un retour sur notre démarche de comparaison des municipalités étudiées.

Une comparaison en marchant.

Notre démarche d'enquête a débuté par le constat de l'existence de projets d'échanges de pratiques financés par les institutions communautaires relatifs aux politiques municipales d'« intégration des étrangers ». Dans un premier temps, nous avons cherché à identifier des réseaux de villes européens dont les activités se concentraient sur ces échanges de pratiques et sur cette thématique. Ce travail d'identification faisait écho à l'une de nos hypothèses initiales : la participation des municipalités à des organisations favorisant les échanges transnationaux a pour objectif de se constituer une compétence pour agir en matière d'« intégration des étrangers ». La consultation des archives du réseau de villes Eurocités¹⁰² a permis de mettre au jour la collaboration avec un autre réseau de villes intitulé *European Local Authority Interactive*

⁹⁹ Thomas LE BIANIC, Laure DE VERDALE, Cécile VIGOUR, « S'inscrire dans une démarche comparative. Enjeux et controverses. », *Terrains & travaux*, 2012, vol. 21, n° 2, p. 5-21, p 13.

¹⁰⁰ Se reporter à l'article de Frédéric Sawicki qui défend ce regard microsociologique pour l'analyse des organisations politiques tout en proposant son extension à d'autres domaines de recherche en science politique. Frédéric SAWICKI, « Les politistes et le microscope », in CURAPP, *Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, Presses universitaires de France, 2000, p. 143-164.

¹⁰¹ Cécile VIGOUR, *La comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes.*, Paris, La Découverte, 2005, p. 10.

¹⁰² Nous avons principalement pu consulter les archives de ce réseau et en particulier des groupes de travail afférents à ces problématiques aux archives municipales de Bordeaux et aux archives municipales de Lyon (voir section 4).

Network on Ethnic Minority Policies (ELAINE) au cours de la décennie 1990. Par cette même entremise, nous avons constaté la récurrence d'échanges entre le réseau de villes Eurocités et le réseau de villes *Cities for Local Integration Policies* (CLIP) à partir de 2009. Ensuite, notre connaissance progressive du terrain européen, et nos rencontres avec les acteurs actifs dans ces organisations, ont permis de prendre en compte deux autres réseaux de villes qui traitent également de l'« intégration des étrangers » dans leurs activités : la Coalition européenne contre le racisme datant de 2004 et le réseau de villes Cités interculturelles à partir de 2008. Sans nous attarder pour l'instant sur les contextes de production de ces différents réseaux de villes, nous avons pensé l'investissement des municipalités dans ces organisations principalement au prisme des ressources qu'elles peuvent y acquérir.

Cependant, notre recherche ne s'intéresse pas uniquement aux effets d'une participation des municipalités françaises à cet espace d'échanges européens mais bien de s'enquérir du processus par l'intermédiaire duquel les municipalités se sont investies (ou non) dans ces organisations et à les comparer entre elles. Il n'était toutefois pas possible ni pertinent de considérer toutes les municipalités françaises qui ont eu un investissement, même de courte durée, dans cet espace. En effet, nous aurions mis en perspective des municipalités de taille extrêmement diverses (certaines étant de petites communes de banlieue parisienne, d'autres étant de grandes agglomérations) alors même que nous avons débuté notre enquête sur la ville de Lyon.

Rapidement, le terrain de la municipalité nantaise s'est imposé. Lors de premiers entretiens exploratoires avec des agents municipaux de la ville de Lyon en 2010, cette municipalité a été évoquée comme ayant développé une politique d'« intégration des étrangers » en écho au dispositif municipal lyonnais. Par ailleurs, la consultation du site internet du réseau de villes Eurocités laissait apparaître l'adhésion en 2009 de la ville de Nantes au groupe de travail « Migration & Intégration ». Cette démarche nous a intriguée : pour quelles raisons la ville de Nantes avait-elle choisi de s'investir dans cette organisation ? Avait-elle d'autres activités européennes ? Comment la question de l'« intégration des étrangers » était-elle devenue un enjeu pris en compte par la municipalité ? Cet enjeu était-il aussi récent pour la municipalité de Nantes que nos interlocuteurs lyonnais le soulignaient ? Face à cet afflux de questions, nous avons décidé de prendre pour deuxième cas d'étude la municipalité de Nantes dont

l'investissement dans un réseau de villes européen était attesté tout comme l'existence, même partielle, d'une politique d'« intégration des étrangers ».

Nous avons souhaité compléter cette comparaison par l'ajout d'un troisième terrain d'enquête, d'une municipalité de taille comparable mais dont la présence dans les réseaux de villes européens se distinguait. Nous avons fait le choix de la ville de Strasbourg dont la politique à l'égard des étrangers avait aussi été évoquée lors de premiers entretiens à Lyon et à Nantes. De plus, la ville de Strasbourg a privilégié un engagement non pas au sein du réseau de villes Eurocités mais au sein du réseau de villes CLIP en 2009, élément d'autant plus intéressant que nous peinions à enquêter sur cette organisation¹⁰³.

Les investissements distincts dans l'espace communautaire des municipalités de Lyon, Nantes et Strasbourg ont rendu possible une interrogation sur les conditions par l'intermédiaire desquelles une action municipale d'« intégration des étrangers » se construit en lien avec les institutions communautaires¹⁰⁴. Le choix de se concentrer sur des villes d'un même espace national nous est apparu pertinent puisqu'il rendait possible un questionnement sur les attitudes et les usages des municipalités face à un même cadre national. Plusieurs travaux ont pour leur part privilégié des comparaisons mettant en perspective des villes ou des autorités régionales inscrites au sein d'espaces nationaux distincts dans la production d'une politique à l'égard des étrangers¹⁰⁵. Ces approches privilégient souvent un terrain d'enquête local représentatif des actions menées au niveau national. Nous souhaitons pour notre part identifier dans un même

¹⁰³ Nous avons en effet eu des difficultés à rencontrer des personnes impliquées dans ce réseau de villes. Ceci s'explique probablement par le fait que les travaux du réseau se sont arrêtés au moment même où nous débutons notre travail de terrain.

¹⁰⁴ Ce pan de l'enquête sur ce qui et qui circule entre les municipalités françaises investies dans ces organisations a été complété par des entretiens au sein de municipalités européennes qui sont apparues fortement investies dans ces organisations. Il s'agissait plus de comprendre les ressorts spécifiques de l'investissement dans ces réseaux européens que de nous intéresser à la construction d'une action municipale dans un autre contexte national. Nous avons mené des entretiens au sein des municipalités de Barcelone, Leeds et Rotterdam (voir la liste des entretiens dans les sources pour plus de précisions).

¹⁰⁵ Nous pensons ici aux travaux consacrés à une comparaison franco-britannique sur des villes tels que Lionel ARNAUD, *Politiques sportives et minorités ethniques. Le sport au service des politiques sociales à Lyon et Birmingham*, Paris, L'Harmattan, 1999 ; Romain GARBAYE, *Getting into local power. The politics of ethnic minorities in British and French cities*, Londres, Blackwell publishing, 2005 ; Valérie SALA PALA, *Discriminations ethniques, op. cit.* Par ailleurs, d'autres auteurs ont pensé des comparaisons entre des niveaux régionaux entre différents pays. C'est le cas du travail sur la catégorie de « travailleur immigré » d'Annalisa LENDARO, « Le pouvoir de la catégorie. Les politiques publiques et l'insertion professionnelle des immigrés en France et en Italie », *Revue européenne des migrations internationales*, 2012, vol. 27, n° 2, p. 35-55.

espace national comme les configurations socio-politiques locales pèsent dans le processus de définition d'un « problème » de l'« intégration des étrangers » et des solutions mises en œuvre pour le résoudre.

Notre choix de comparaison s'est aussi appuyé deux autres variables dont nous faisons l'hypothèse qu'elles jouent pleinement dans la formulation d'une action municipale d'« intégration des étrangers » : la prégnance du fait migratoire sur le territoire et les caractéristiques du champ politique local.

Interroger les politiques municipales d'« intégration des étrangers » au prisme de l'histoire de l'immigration et des alternances partisanes.

Lyon, Nantes et Strasbourg n'ont pas la même histoire face à l'immigration au cours du 20^{ème} siècle.

À Lyon, le phénomène migratoire est ancien. Dès la fin du 19^{ème} siècle, Lyon et ses environs accueillent une forte population étrangère dans un territoire où ses nombreuses industries sont avides d'une main d'œuvre bon marché. Ce phénomène s'accroît au cours des années 1920 avant de connaître une accélération sans précédent lors des années 1950 et 1960¹⁰⁶. Les Algériens, les Italiens, les Espagnols et les Portugais sont les populations étrangères les plus représentées en 1974 dans le département du Rhône¹⁰⁷. Par la suite, la diversification des populations installées dans l'agglomération lyonnaise se produit, de manière comparable au reste de la France, avec l'arrivée de populations issues d'Asie du Sud-est, d'Afrique subsaharienne puis plus tard de l'Est de l'Europe et du Caucase¹⁰⁸. Si le pourcentage d'étrangers en 2006 de 8,3% est légèrement supérieur à la moyenne nationale (6%), elle est en deçà de la moyenne des 25 grandes villes françaises (10,6%)¹⁰⁹. Au recensement de 2011, la ville de Lyon compte 8,3% d'étrangers, proportion comparable au recensement de 1982¹¹⁰.

¹⁰⁶ Nicolas BANCEL, Léla BENCHARIF, Pascal BLANCHARD, *Lyon, capitale des Outre-mers : immigration des suds & culture coloniale en Rhône-Alpes & Auvergne*, Paris, La Découverte, 2007 ; Sylvie SCHWEITZER, Renaud CHAPLAIN, Dalila BERBAGUI, Émilie ELONGBIL-EWANE, « Regards sur les migrations aux XIX^e et XX^e siècles en Rhône-Alpes », *Hommes et migrations.*, 2009, n° 1278, p 32-46.

¹⁰⁷ Archives départementales du Rhône (ADR), 759 W 86, Service de liaison et de promotion du migrant, Note intitulée « Évolution de la population étrangère dans le Rhône 1961 – 1974 », 1975.

¹⁰⁸ YVES GRAFMEYER, ISABELLE MALON, JEAN-YVES AUTHIER, MARIE VOGEL, *Sociologie de Lyon*, Paris, La Découverte, p. 15.

¹⁰⁹ Données de l'INSEE, recensement 2006, exploitation principale, données présentées par Philippe RIGOLLIER, « Comment accueillir à Nantes des étrangers de plus en plus nombreux ? », *Place publique*, 2010, n° 20, p 11. .

¹¹⁰ Données du recensement de l'INSEE, exploitation principale, 1982.

À l'inverse, la ville de Nantes se caractérise par une immigration plus récente et moindre en proportion. Située dans l'Ouest de la France, la ville est restée en marge des mouvements migratoires du 19^{ème} et du 20^{ème} siècle, d'autant que l'absence d'immenses foyers industriels et l'importance d'une population rurale, catholique et très féconde ont limité le recours à une main d'œuvre étrangère¹¹¹. En 1990, la ville de Nantes ne compte que 4% de population étrangère. Ce n'est qu'à la fin de la décennie 1990 que le fait migratoire croît dans le territoire nantais. Au recensement de 2011, 6% de la population est étrangère tandis que la diversité des pays d'origine des étrangers s'accroît¹¹².

Enfin, la ville de Strasbourg a de forts besoins en main d'œuvre au sortir de la Seconde guerre mondiale pour mener à bien les opérations de reconstruction. Ces besoins en main d'œuvre découlent même sur une dérogation accordée à la Préfecture du Bas-Rhin pour poursuivre la délivrance de permis de travail à des travailleurs étrangers en 1974¹¹³. Par ailleurs, la position frontalière de Strasbourg ainsi que l'accueil d'institutions communautaires et internationales explique qu'elle figure parmi les villes françaises de plus de 200 000 habitants les plus concernées par le fait migratoire, avec 13,7% d'étrangers au recensement de 2011¹¹⁴.

	Lyon	Nantes	Strasbourg	France
Étrangers	40 828	17 145	37 213	3888975
Nationaux	491 268	287 845	272 222	64933400
Pourcentage d'étrangers	8,3	6,0	13,7	6,0

Tableau n°1 : Population étrangère à Lyon, Nantes, Strasbourg et en France en 2011¹¹⁵

Par ailleurs, il est important de souligner que l'immigration diffère dans ces trois villes selon les nationalités représentées (voir figure n°1).

¹¹¹ STEPHANE BEAUD, « Histoire et mémoires des immigrations dans les Pays de la Loire », *Hommes & Migrations*, mai-juin 2008, n° 1273, p. 110-122.

¹¹² Philippe RIGOLLIER, « Comment accueillir à Nantes des étrangers de plus en plus nombreux ? », *art.cit.*, p. 5-10.

¹¹³ Freddy RAPHAEL, *L'hospitalité dans un pays des marges, l'Alsace.*, Presses universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 2002.

¹¹⁴ Source INSEE, données du recensement de 2011, exploitation principale.

¹¹⁵ Source INSEE, données du recensement de 2011, exploitation principale, pour les villes de Lyon, Nantes et Strasbourg. Pour « unités urbaines de plus de 100 000 habitants », données du recensement de 2006.

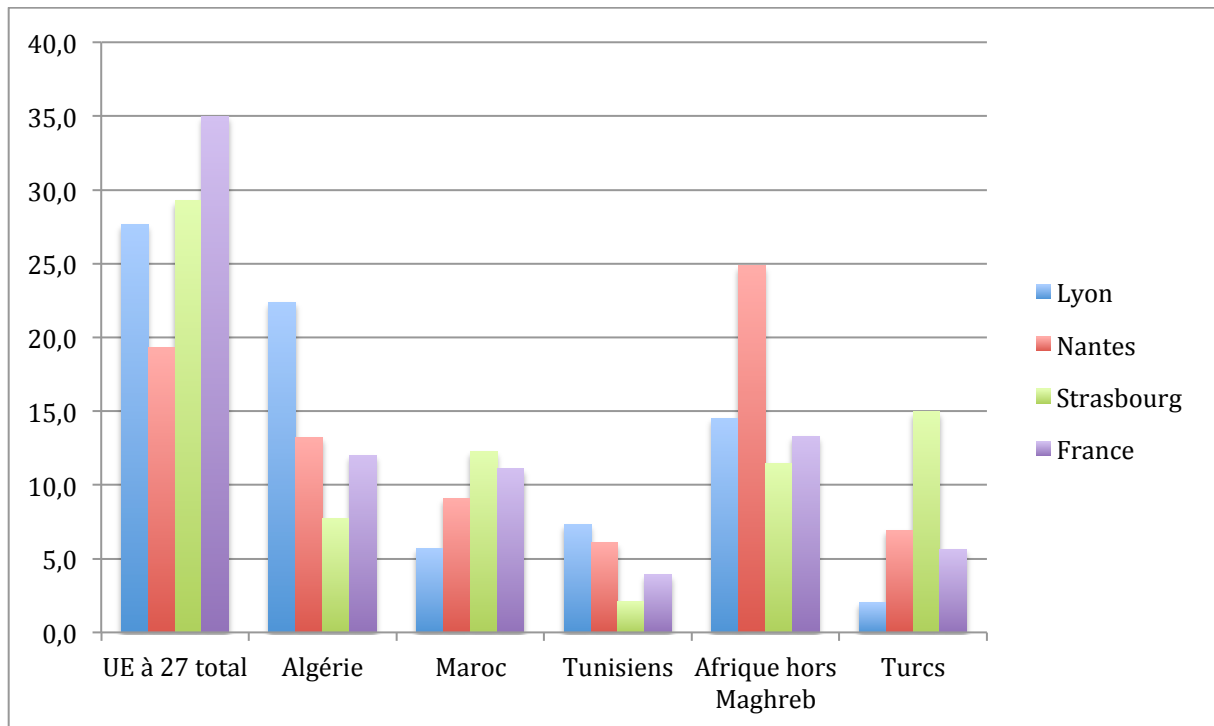


Figure n°1 : Origine nationale des principales communautés étrangères en 2011¹¹⁶

Tout d’abord, comme au niveau national, les étrangers nés dans un pays membre de l’Union européenne à 27 sont les plus nombreux à Lyon et à Strasbourg. Ils se distinguent des autres étrangers en raison du statut juridique dont ils bénéficient pour faciliter leur droit au séjour¹¹⁷. Ensuite, cinq principales communautés ressortent de la catégorisation du recensement de l’INSEE¹¹⁸ : les ressortissants algériens, marocains,

¹¹⁶ Source INSEE, données du recensement de 2011, exploitation principale.

¹¹⁷ Cependant, les ressortissants communautaires sont visés par plusieurs titres de séjour (travailleurs, étudiants, inactifs retraités, droit au séjour déjà reconnu de facto pour les conjoints) ce qui complexifie cette affirmation. Par ailleurs, jusqu’au 1^{er} janvier 2014, les travailleurs bulgares et roumains étaient soumis à un régime dérogatoire imposant de disposer d’un titre de séjour pour exercer une activité économique. Sur les différentes dispositions législatives spécifiques aux ressortissants communautaires, se reporter à Benjamin Demagny, Antoine Math, « Les citoyens européens : 10 situations de droits sociaux et de droit au séjour », document du GISTI, 3 juin 2014, disponible sur http://www.gisti.org/IMG/pdf/tableau-droit-au-sejour-et-droits-sociaux-des-citoyens-ue-3_juin-2014.pdf et consulté le 24 juillet 2014 et au document Note Gisti-Romeurope, « Fin de la période transitoire pour les ressortissants roumains et bulgares. Quelles conséquences ? », décembre 2013, disponible sur : http://www.gisti.org/IMG/pdf/hc_periode-transitoire.pdf, consulté le 24 juillet 2014.

¹¹⁸ Les données disponibles pour les villes étudiées identifient en effet onze catégories distinctes d’étrangers : Portugais, Italiens, Espagnols, Autres nationalités de l’UE à 27, Autres nationalités d’Europe, Algériens, Marocains, Tunisiens, Autres nationalités d’Afrique, Turcs, Autres nationalités. Nous avons choisi de regrouper les portugais, italiens et espagnols dans une catégorie « UE à 27 » en raison de la faiblesse statistique qu’ils représentent dans les territoires étudiés. Néanmoins, ce découpage rend compte d’une focalisation marquée sur certaines nationalités, et en particulier de l’Europe du Sud et du Maghreb. Si cela est présenté comme justifiant leur importance parmi le reste de la population étrangère, l’hypothèse que nous formulons est que cette catégorisation renvoie également aux populations identifiées comme étant des groupes cibles d’une politique spécifique d’« intégration ». Néanmoins, cette

tunisiens, d'Afrique hors Maghreb et turcs. La communauté étrangère la plus importante varie dans les trois territoires. À Lyon, les Algériens sont les plus représentés, suivis des ressortissants africains hors Maghreb. À Nantes, la forte prégnance des ressortissants africains hors Maghreb la distingue des autres territoires. Enfin, à Strasbourg, la communauté turque est plus de deux fois plus importante que pour le reste du territoire national, suivie par les populations marocaines et africaines hors Maghreb.

La diversité tant du point de l'histoire migratoire que de la structure de la population a confirmé notre volonté d'étudier ces trois municipalités en formulant une double interrogation : un taux d'immigration plus élevé est-il une variable pertinente pour que ce fait social émerge comme un « problème » pour les municipalités ? Et la définition de ce « problème » et des dispositifs mis en œuvre pour le résoudre sont-ils influencés par la structure locale de l'immigration ?

Une troisième et dernière dimension a finalisé le choix de nos études de cas. Nous avons voulu porter notre regard sur des municipalités ayant connu une ou plusieurs alternatives partisanes au cours des trente dernières années afin d'interroger la manière dont les configurations politiques locales, et notamment la dimension partisane, influent dans la définition d'un « problème public » et la construction de l'action publique. Nous avons privilégié pour ce faire trois municipalités qui ont connu des alternances politiques, parfois au même moment. Ceci nous paraît d'autant plus important que le thème de l'immigration est souvent présenté comme investi nationalement par des organisations partisanes de gauche dans le cadre d'un discours sur l'antiracisme et les libertés, tandis que la droite privilégierait un discours de fermeté et sécuritaire¹¹⁹. Le dépassement de ce discours nous est apparu essentiel pour interroger empiriquement le poids de la variable partisane dans les pratiques et les représentations des élus locaux concernant l'immigration.

De 1977 à 2001, la ville de Lyon se caractérise par une domination de la droite sur l'exécutif municipal. En 2001, l'élection de Gérard Collomb permet au Parti socialiste

assertion nécessiterait une investigation de terrain poussée au sein de l'INSEE. On peut se reporter sur la construction d'une catégorie statistique et son entérinement face au discours politique à Alexis SPIRE, « De l'étranger à l'immigré », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1999, vol. 129, n° 1, p. 50-56 ; voir également Ouassim HAMZAOU, *Intégrer l'immigré. Analyse de la co-genèse d'une catégorie statistique et d'une catégorie d'action publique (1988-1998)*, Thèse en préparation pour le doctorat de science politique, IEP de Grenoble.

¹¹⁹ Éric AGRIKOLIANSKY, « La gauche, le libéralisme politique et les droits de l'homme », in *Histoire des gauches en France*, Paris, La Découverte, 2005, p. 525-542, p 537.

(PS) de ravir pour la première fois cette ville. À l'inverse, à Nantes, l'alternance se produit de la gauche à la droite, et uniquement entre 1983 et 1989 avec l'élection d'un maire RPR (Rassemblement pour la République) : Michel Chauty. Enfin, Strasbourg a connu plusieurs alternances : en 1989, après 50 ans de domination de l'UDF (Union pour la Démocratie Française) au profit du Parti socialiste, puis en 2001 avec le retour de la droite aux affaires et enfin en 2008 avec une reconquête de l'exécutif par le PS (voir figure n°2 pour la synthèse des étiquettes politiques et des maires élus). En privilégiant des villes ayant connu une gestion des affaires par des équipes socialistes ou par des équipes de droite, nous voulons résoudre la question suivante : la construction d'une action municipale dite d'« intégration des étrangers » est-elle exclusivement le fait de municipalités de gauche ? Et ces municipalités s'emparent-elles systématiquement de cet enjeu ?

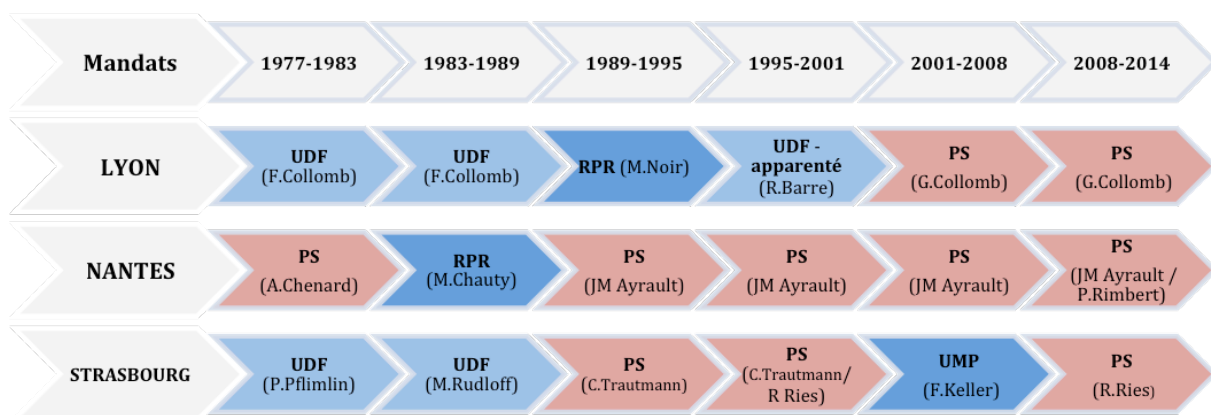


Figure n°2 : Étiquette partisane des maires de Lyon, Nantes, et Strasbourg (1977-2014)

Trois critères ont motivé le choix de nos études de cas pour comprendre les configurations dans lesquelles un « problème de l'intégration » est défini par les municipalités et fait l'objet d'une série de réponses. Nous avons décidé d'enquêter sur des villes investies de façon non homogène dans le temps dans des organisations européennes valorisant l'échange de pratiques sur la question de l'« intégration des étrangers », ayant une histoire et une structure démographique de l'immigration distinctes et ayant connu des alternances politiques au cours des trente dernières années. Si ces variations dans l'espace nous ont permis d'étudier les villes de Lyon,

Nantes et de Strasbourg, il est nécessaire de revenir maintenant sur les bornes chronologiques de notre thèse et du choix du terme : « intégration des étrangers ».

3.2. Temporalités de l'enquête et choix des mots.

Notre enquête sur les politiques municipales d'« intégration des étrangers » se déroule entre 1981 et 2012. Prendre comme point d'entrée 1981 revêt un double intérêt. D'une part, l'arrivée au pouvoir des socialistes a été analysée par Patrick Weil comme un « contre-pied » aux politiques d'immigration précédemment menées par le Président de la République, Valéry Giscard d'Estaing, illustré notamment par une politique caractérisée par un renforcement du « local »¹²⁰. Nous avons donc voulu questionner la façon dont cette nouvelle dynamique nationale a ou non eu des effets majeurs pour l'action des municipalités en matière d'« intégration des étrangers ». D'autre part, débiter en 1981 nous permet de prendre la mesure de ce qui a changé pour les municipalités concernant les politiques d'« intégration des étrangers » lors l'adoption des lois de décentralisation en 1982 et 1983. Il s'agit de questionner l'idée selon laquelle ce premier acte de décentralisation se traduirait forcément et inévitablement par la recherche de nouvelles compétences par les exécutifs municipaux

Par ailleurs, nous avons souhaité interroger les pratiques concrètes des acteurs municipaux dans l'élaboration et la production d'une action municipale d'« intégration des étrangers ». Notre objectif est de saisir l'action publique en train de se faire en interrogeant les acteurs engagés dans celle-ci et de les observer en actes. Étendre notre enquête jusqu'en 2012 nous a ainsi permis de participer à quelques réunions de conseils de résidents étrangers à Nantes et à Strasbourg et d'assister à des rencontres organisées par le réseau de villes Eurocités entre des villes européennes. Or, notre connaissance des actions municipales dans le passé a rendu possible un questionnement plus systématique des perceptions des acteurs sur l'historicité des dispositifs mis en œuvre et sur l'évolution de leurs pratiques¹²¹. Nous avons pu accéder alors à leurs

¹²⁰ Parmi les domaines qui bénéficient les premières de cette territorialisation, Patrick Weil évoque l'éducation avec les zones d'éducation prioritaires ou encore la police. Patrick WEIL, *La France et ses étrangers.*, *op.cit.*, p.193-216 et p. 388-395.

¹²¹ Ce dialogue entre exploration du passé et analyse de l'action publique en train de se faire est souligné comme une nécessité par Vincent Dubois pour « dénaturiser une catégorie ou une institution, montrer ce que les pratiques doivent à des héritages que leurs protagonistes subissent ou revendiquent ». Vincent

représentations sur ce qu'a été et est une politique municipale d'« intégration des étrangers ». De surcroît, nous avons pu repérer les usages de qualificatifs multiples empruntés par l'action municipale au cours de ces trois décennies, élément central de notre objet de recherche et de nos difficultés lors de nos premiers temps d'enquête.

Au début de notre recherche, nous avons été déroutée par la variété de qualificatifs empruntés par l'action municipale à laquelle nous nous intéressons. Les termes d'« insertion », d'« intégration », d'« étranger », d'« immigré », de « minorités ethniques » se chevauchent et s'entremêlent aussi bien dans les documents consultés que lors des présentations de notre objet de recherche aux acteurs. Progressivement, le terme d'« étranger » est apparu comme très prégnant sur la période ultra-contemporaine tandis que celui d'« immigré » renvoyait à l'action des municipalités au cours des décennies 1980 et 1990. Le terme d'« intégration », parfois concurrencé par celui d'« insertion », s'est fortement affirmé au cours de la décennie 1990 pour faire l'objet d'un usage moins régulier et plus discuté dans la dernière période avec un recours croissant à la notion de « discriminations ethno-raciales », de « diversité » ou encore d'« égalité ». Nous avons progressivement compris comment la multiplicité des termes est un excellent révélateur de l'action municipale sur laquelle nous enquêtons. Le recours à des termes flous, apparemment transposables, et mobilisés par les acteurs municipaux et associatifs de façon distincte selon les contextes et les périodes, caractérise la politique mise en œuvre et renvoie à des perceptions distinctes de ce quoi être l'action publique à l'égard des populations étrangères et de leurs enfants. S'interroger sur l'usage de ces termes rend possible un questionnement systématique des représentations sous-jacentes des autorités municipales lors de leur choix des termes et des publics ciblés.

Dans la rédaction, nous avons choisi de privilégier le terme d'« étranger » et non celui d'« immigré » pour deux raisons. D'une part, nous avons souhaité nous détacher de la catégorie statistique d'« immigré » forgée par l'INSEE désignant par ce terme : « toute personne née à l'étranger de nationalité étrangère et vivant en France »¹²². Comme l'a souligné Alexis Spire, l'usage de cette notion conserve une « forme de stigmatisation à

DUBOIS, « La sociologie de l'action publique. De la socio-histoire à l'observation des pratiques (et vice-versa) », in Pascale LABORIER, Daniel TROM, *Historicités de l'action publique, op.cit.*, p. 347-364, p. 363.

¹²²Le fait d'être immigré est permanent que la personne ait ou non acquis la nationalité française. Définition de la notion d'« immigré », INSEE, disponible sur : <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/immigre.htm>, consulté le 24 juillet 2014.

l'égard du groupe ou de la personne auquel il s'applique. [...] L'immigré demeure associé à une position socialement dominée»¹²³. D'autre part, en ayant recours à ce terme d'« étranger », nous avons eu à cœur de démontrer que cette figure de l'« étranger » est produite par les municipalités en s'appuyant sur un critère ethnique et dépasse largement la conception juridique de cette notion. L'étude des politiques municipales d'« intégration des étrangers » permet ainsi d'interroger le processus de construction de l'altérité¹²⁴.

Par ailleurs, nous avons choisi de recourir au terme de politique d'« intégration des étrangers » pour rendre compte de notre recherche. Il ne s'agit pas de souscrire à l'idée selon laquelle cette dynamique devrait être le fait des « étrangers », et de prendre acte du fait que les « étrangers » poseraient de façon intrinsèque un « problème d'intégration », problème qui aurait émergé en raison de leur installation définitive et non plus temporaire en France¹²⁵. Au contraire, il s'agit de saisir comment les municipalités définissent ce que doit être l'« intégration des étrangers » par une série de dispositifs qu'elles mettent en place et de comprendre quels sont les groupes de la population destinataires de cette action publique.

Interroger la construction d'un « problème de l'intégration des étrangers » par les municipalités et des processus de catégorisation qui en découlent a été le résultat d'une démarche inductive faite de tâtonnements et d'allers retours avec la formalisation théorique. Nous proposons maintenant de revenir sur le dispositif d'enquête que nous avons mis en œuvre pour mener cette enquête.

Section 4. Des matériaux de première main variés pour une enquête microsociologique

La méthode d'enquête pour laquelle nous avons opté a fait l'objet de choix progressifs au fil de notre travail. Cette démarche, sur laquelle nous voulons revenir ici puisqu'elle permet de comprendre la fabrication de notre objet d'étude, est présentée de façon logique et clairement articulée. Pour autant, il y a bien une part de « bricolage », « de contingence et d'incertitude » qui jalonne¹²⁶ notre parcours. En voulant étudier le

¹²³ Alexis SPIRE, « De l'étranger à l'immigré », *art.cit.*, p.56.

¹²⁴Nous veillerons à avoir recours à ce terme entre guillemets pour rappeler qu'il s'agit de la production d'une action publique par les municipalités et non d'une souscription de l'auteure à ces dispositifs.

¹²⁵Alexis SPIRE, « De l'étranger à l'immigré », *art. cit.*, p. 51.

¹²⁶ Olivier Schwartz, "*L'empirisme irréductible*", postface à Niel Anderson, *Le Hobo, Sociologie du sans abri*, Paris, Armand Colin, 2011, p. 265.

processus de construction d'une action municipale au microscope, nous avons privilégié une démarche inductive et une interprétation en termes de processus afin de « restituer le plus finement possible les pratiques des acteurs eux-mêmes socialement et historiquement situés autant que leurs discours et leurs représentations [...] en les inscrivant dans leur environnement matériel »¹²⁷. Nous avons donc recueilli un matériau pluriel combinant plusieurs techniques d'enquête. Nous avons débuté notre démarche par la consultation de sources écrites et d'entretiens semi-directifs, complétés par un travail d'observation quand cela a été possible de l'action en « train de se faire ».

4.1. Les sources écrites

Nous avons principalement travaillé sur des sources écrites dont la nature est de deux ordres : des archives principalement d'institutions publiques et dans une moindre mesure et dans une moins grande ampleur, des articles de presse. Nous avons débuté notre enquête par ces archives afin de nous pencher sur l'histoire, la genèse de l'action municipale d'« intégration des étrangers ». Accéder aux écrits produits principalement par les municipalités et des réseaux de villes étudiés permet de produire la chronologie de cette action et constitue une opportunité pour saisir ces écrits comme le résultat de pratiques et de représentations des acteurs qui les produisent dans un contexte historique particulier¹²⁸.

Une pluralité de fonds d'archives dépouillés.

En premier lieu, nous nous sommes rendue aux archives municipales des villes de Lyon, Nantes et Strasbourg. Nous avons systématiquement cherché à consulter, non pas des cartons d'archives portant la mention « politique d'intégration », mais des cartons dont la description indiquait soit l'engagement des municipalités au sein de réseaux de villes européens identifiés comme ayant travaillé sur le « problème de l'intégration des étrangers » soit sur des actions à l'égard des « étrangers »¹²⁹. En faisant le choix de comprendre une politique autonome de la municipalité d'« intégration des étrangers », nous n'avons consulté que très partiellement les cartons d'archives relatifs aux

¹²⁷ François BUTON, Nicolas MARIOT, « Surmonter la distance. Ce que la socio-histoire doit aux sciences sociales. », in *Pratiques et méthodes de la socio-histoire*, *op.cit.*, p. 1-13, p 2.

¹²⁸ Nathalie MONTEL, « Histoire des écrits et écriture de l'histoire. », *Genèses*, 2013, vol. 92, n° 3, p. 166-171.

¹²⁹ Nous avons évidemment consulté des cartons où le terme d'« immigré » était également mentionné.

politiques sectorielles municipales. La focalisation sur l'émergence d'un problème d'« intégration des étrangers » et de la mise en œuvre d'une action municipale à cet égard nous a conduit à privilégier l'identification de services municipaux ou de délégations municipales dont les attributions sont dédiées ou entretiennent un lien étroit avec cet enjeu¹³⁰.

Cette enquête au sein des archives municipales s'est révélée très inégale en raison de politiques d'archivage distinctes. En effet, alors que nous avons pu consulter aux archives municipales de Lyon les cartons d'archives de quatre élus ayant été chargés directement ou indirectement de l'« intégration des étrangers », ainsi que des services administratifs les ayant épaulés, et les cartons relatifs à la participation de Lyon à trois réseaux de villes (le réseau de villes Eurocités, le réseau de villes Cités interculturelles et la Coalition européenne contre le racisme), notre enquête aux Archives municipales nantaises a quasiment été impossible. Nous avons bien pu consulter le rapport d'activité du service administratif intitulé « Mission Intégration » de la ville de Nantes de 2003 à 2006 mais sans pouvoir accéder ni aux archives de l'élu chargé de cette thématique de 1989 à 2001 ni à de potentiels échanges avec des services de la municipalité¹³¹. Aucune trace d'une participation à des réseaux européens n'était également perceptible. Quant aux archives municipales de Strasbourg, celles-ci se sont révélées prolifiques pour le mandat occupé par Catherine Trautmann (1989-2001), avec la production des écrits principalement non pas de l'adjoint chargé de l'« intégration des étrangers », mais par l'intermédiaire de l'unique dispositif municipal existant, à savoir le Conseil consultatif des résidents étrangers. A l'inverse, pour les mandats de la période 1977-1983 et 1983-1989, très peu d'archives sont consultables, tout comme celles concernant le mandat de Fabienne Keller de 2001 à 2008. Comme à Nantes, aucune trace d'un engagement européen pour la ville de Strasbourg concernant l'« intégration des étrangers » n'est ressortie de notre investigation.

Nous avons alors décidé d'explorer d'autres lieux de dépôt d'archives institutionnelles : les archives communautaires du Grand Lyon, les archives départementales du Rhône, les archives départementales de Loire-Atlantique et les

¹³⁰ Pour une présentation détaillée des cartons consultés selon les périodes et les villes, se reporter à « Liste des fonds d'archives consultés » dans la rubrique « Sources ».

¹³¹ Finalement, nous avons eu accès aux archives de la municipalité de Nantes directement par l'intermédiaire d'une consultation à la mairie au sein de la Mission « Égalité, intégration, citoyenneté » pour la période 1989-2001.

archives départementales du Bas Rhin¹³². Si la consultation des archives du Grand Lyon et du Rhône a été peu probantes, à l'exception d'un éclairage le contexte politique et administratif à la période antérieure à 1980, nos séances de consultation aux archives départementales de Loire-Atlantique et du Bas-Rhin ont été centrales pour notre enquête. Par cet intermédiaire, nous avons pris connaissance de certains dispositifs d'action municipale restés dans l'ombre et surtout nous avons vu surgir les liens qui se sont noués et dénoués entre les municipalités et les représentants des administrations déconcentrées concernant l'« intégration des étrangers ».

Ce premier tour d'horizon des institutions archivistiques des territoires étudiés a été complété par la consultation d'autres fonds d'archives institutionnelles et privées¹³³. Tout d'abord, nous nous sommes rendue aux Archives nationales contemporaines¹³⁴ pour consulter les dépôts de service du ministère de l'Intérieur et de la Direction de la population et des migrations afin de retracer les liens entre l'État et les municipalités relatifs à l'« intégration des étrangers ». Ces archives ont surtout permis de saisir le climat des relations nouées entre l'État et certaines municipalités engagées dans une revendication du droit de vote des étrangers. Ensuite, les archives de l'Agence du développement des relations interculturelles (ADRI) conservées à la Cité nationale de l'Histoire de l'Immigration ont été une source capitale pour découvrir l'offre de formation faite aux municipalités sur la thématique de l'« intégration des étrangers » au cours de la décennie 1990. Enfin, les archives municipales de Bordeaux sont précieuses puisque nous avons eu accès aux archives du réseau de villes Eurocités sur la période 1990-1999 ayant eu trait à l'« intégration des étrangers »¹³⁵.

¹³² Les archives des communautés d'agglomération de Nantes et de Strasbourg n'ont pas été consultées en raison d'une part d'un dépôt aux archives municipales pour le cas de Strasbourg et des difficultés de communicabilité pour Nantes. Il semble toutefois que les deux structures n'ont pas pris en charge cette thématique.

¹³³ Nous avons consulté quelques fonds d'archives privées disponibles aux archives municipales de Lyon de la section du Rhône du Parti socialiste unifié sur les mouvements sociaux des années 1980 tandis que nous avons passé deux journées entières à consulter les archives personnelles de l'adjoint chargé de l'intégration à la municipalité de Nantes (1989-2001) déposées au Centre d'Histoire du Travail (Nantes).

¹³⁴ Nous nous sommes rendue aussi bien à Fontainebleau qu'à Pierrefitte-sur-Seine, le déménagement ayant conduit à des consultations impossibles au cours de l'année 2012.

¹³⁵ Cette trouvaille a été rendue possible en raison d'un travail exploratoire sur la pertinence de prendre Bordeaux comme étude de cas. Finalement, au vue d'une situation du fait migratoire assez proche de Nantes et de l'absence d'une alternance politique sur la période étudiée, nous avons renoncé à un tel travail. Cependant, nous avons eu connaissance de l'existence de ces archives en raison de la participation de Bordeaux au réseau de villes Eurocités.

La consultation de ces documents écrits a tout d'abord permis de faire la chronologie du « problème » de l'« intégration des étrangers » au sein des municipalités. Surtout, cette recherche archivistique a permis d'identifier concrètement les acteurs ayant participé à cette définition d'un « problème » de l'« intégration des étrangers » et les modalités de travail des agents administratifs et des élus pour permettre un traitement politique et administratif de cet enjeu. Nous avons donc pu accéder aux formes concrètes d'une mise en administration, aux logiques sous-jacentes à cette action publique par l'intermédiaire de notes, de comptes rendus de réunions et de rapports.

Néanmoins, ce travail archivistique ne permettait pas, à l'exception notable de la ville de Lyon, de travailler sur la période 2001-2012. De plus, à plusieurs reprises, les documents administratifs consultés prenaient une forme très abrupte et très lisse. Cela est d'autant plus notable pour les comptes rendus des réunions des réseaux de villes européens auxquels nous avons eu accès. Nous n'avions pas toujours les prises de parole des uns et des autres et le ton employé semblait dissimuler de potentielles oppositions, débats ou conflits sur la construction de ce « problème » par les municipalités. C'est ainsi que nous avons complété cette recherche archivistique par la consultation d'articles de presses et de la conduite d'entretiens semi-directifs.

La presse comme complément de recherches.

Nous n'avons pas produit un travail systématique de consultation et de dépouillement de la presse. Cette source s'est présentée comme un complément de notre enquête principalement pour accéder à des données factuelles, lorsque les entretiens ou la consultation des archives n'apportaient pas de réponses suffisantes¹³⁶. Nous avons eu recours plusieurs fois à la presse quotidienne régionale pour reconstituer la chronologie de certains événements ou la trajectoire de certains acteurs dont nous avons peu de traces dans les archives et dont l'âge avancé voire le décès rendait une rencontre impossible. La consultation de la presse s'est faite par l'intermédiaire de revues de presse retrouvées dans quelques cartons d'archives et du dépouillement de certaines années dont nous savions quelles avaient fait l'objet de quelques dispositifs emblématiques de l'action municipale. Par ailleurs, la consultation de la presse nationale

¹³⁶ Voir la liste des articles de presse dépouillés dans la rubrique « Sources ».

a constitué une excellente source pour rendre compte du contexte national et européen dans lequel les municipalités évoluaient en matière d'immigration.

Finalement, ces articles de presse constituent un complément à notre enquête, bien que le nombre d'articles dépouillés soit restreint. Ces derniers n'ont joué qu'un rôle secondaire dans notre travail de compréhension de la construction d'une action municipale d'« intégration des étrangers ». Notons toutefois que le faible traitement médiatique des principales initiatives municipales dans ce domaine a alimenté notre hypothèse d'un enjeu faiblement médiatisé par l'exécutif municipal.

L'ensemble de ces sources écrites¹³⁷ joue un rôle central dans notre démarche d'enquête. Ce matériau a été complété par le deuxième pilier de notre recherche : les sources orales.

4.2. Les entretiens semi-directifs : un outil pour accéder aux pratiques et aux représentations des acteurs engagés dans les politiques d'« intégration des étrangers ».

Le matériau oral que nous avons récolté se compose de quatre-vingt dix-sept entretiens semi-directifs¹³⁸ avec une pluralité d'acteurs : agents administratifs, élus locaux, représentants associatifs, personnels de réseaux de villes européens entre novembre 2009 et janvier 2013. Ces entretiens semi-directifs ont pour la plupart d'entre eux dépassé une heure. Nous avons essayé au maximum qu'ils se déroulent sur le lieu de travail des enquêtés, lorsque ceux-ci ont occupé ou occupent des postes d'agents administratifs ou d'élus afin d'accéder au discours professionnel des acteurs sur leurs pratiques¹³⁹. Pour les représentants associatifs, les entretiens ont eu lieu soit dans les locaux de l'association, permettant là aussi d'accéder aux discours dans un cadre

¹³⁷ Nous avons aussi mobilisé des publications officielles des institutions ou d'associations au cours de notre recherche, dont certaines ont été consultées par l'intermédiaire de cartons d'archives. Ces documents ont principalement été mobilisés comme des éléments informatifs. Voir la liste détaillée dans la rubrique « Sources ».

¹³⁸ Nous avons le choix d'anonymer l'ensemble des entretiens, en raison de l'activité contemporaine de la plupart des acteurs rencontrés. Deux exceptions à cette règle, Jean Costil et Christian Delorme, figures nationales de la Marche de l'Égalité et de la lutte contre le racisme. Ces deux acteurs n'ont pas exprimé leur volonté de rester anonyme.

¹³⁹ Stéphane Beaud insiste sur le fait que la situation d'entretien influence directement sur le discours de l'enquêté. Stéphane BEAUD, « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'« entretien ethnographique » », *Politix*, 1996, vol. 9, n° 35, p. 236. On peut aussi se reporter à l'analyse faite Hélène Chamboredon et al. qui insiste sur la relation qui se noue avec l'enquêté lors de l'entretien et de l'importance du lieu de passation de l'entretien. Hélène CHAMBOREDON, Fabienne PAVIS, Muriel SURDEZ, Laurent WILLEMEZ, « S'imposer aux imposants. À propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien », *Genèses*, 1994, vol. 16, n° 1, p. 114-132.

professionnel, soit à leur domicile, auquel cas nous avons été attentive à des indices (lieu de résidence, décor, présence de livres) qui ont alimenté leur portrait. À l'exception d'un, tous les entretiens ont été enregistrés et ont fait l'objet d'une prise de notes simultanée¹⁴⁰. Par ailleurs, les échanges informels que nous avons eus après des entretiens en bonne et due forme ont fait l'objet d'une prise de notes après l'interaction.

Notre démarche d'identification des enquêtés s'est faite par l'intermédiaire de deux canaux. D'une part, après la consultation des archives, nous avons identifié une partie des acteurs qui ont joué un rôle central dans la définition du « problème de l'intégration des étrangers », qu'ils soient des acteurs associatifs, des agents administratifs ou des élus. D'autre part, à l'issue des entretiens, nous avons parfois demandé à notre interlocuteur de nous suggérer d'autres personnes qu'il estimait pertinentes pour notre recherche. Nous avons décelé alors quels acteurs sont identifiés comme centraux dans la construction d'une action municipale d'« intégration des étrangers » ou comme fortement engagés dans la défense des étrangers dans les territoires étudiés. Nous avons aussi réussi à contacter certaines personnes dont nous peinions à trouver les coordonnées. Cette démarche s'est avérée particulièrement féconde pour les acteurs associatifs et les habitants engagés dans des instances de concertation et de participation mises en œuvre par les municipalités.

Quels interlocuteurs pour nos entretiens ?

Nous avons interviewé quatre types d'acteurs pour lesquels nous avons adopté une grille de lecture distincte¹⁴¹ bien qu'en privilégiant systématiquement le « comment » au « pourquoi »¹⁴².

Tout d'abord, les agents administratifs actifs dans les trois municipalités étudiées au moment de notre enquête pour mettre en œuvre l'« intégration des étrangers » ont fait l'objet d'un questionnement sur leurs fonctions au sein de la municipalité, sur leur représentation de l'action municipale menée, leur perception des relations entretenues avec les administrations déconcentrées de l'État (Préfecture), les acteurs associatifs et les autres municipalités européennes et sur leur parcours professionnel et, quand cela a

¹⁴⁰ Pour la liste des entretiens, se reporter à la liste complète dans les sources.

¹⁴¹ Nous avons toutefois annexé une grille d'entretien type (voir annexe n°1).

¹⁴² Howard S. BECKER, *Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales.*, Paris, La Découverte, 2002, p. 105-106.

été possible, leur trajectoire personnelle. Notre objectif a été de comprendre la manière dont l'action municipale est édifiée au quotidien, ou avait été produite lorsque les acteurs rencontrés n'étaient plus en poste.

Ensuite, nous avons essayé de rencontrer l'ensemble des élus en charge de la question de l'« intégration des étrangers » à Lyon, à Nantes et à Strasbourg entre 1981 et 2012. Ces entretiens avaient pour objectif de rendre compte de l'existence ou de l'inexistence d'un discours partisan concernant les politiques d'« intégration des étrangers » et d'identifier les logiques politiques dans lesquelles ces politiques sont définies et mises en œuvre. En filigrane, ces questions permettaient d'accéder à leurs représentations et leurs idées sur ce que doit être une action municipale en matière d'« intégration des étrangers » et sur le public à cibler. Ces entretiens ont complété les éléments pratiques présentés par les agents administratifs sur la genèse de certains dispositifs ou d'instances créés au sein des municipalités. Enfin, ils ont été l'occasion de s'attarder sur leur perception de l'espace communautaire et des motivations pour investir ou non les réseaux de villes européens.

La consultation des archives a fait émerger la présence d'acteurs associatifs engagés pour la défense des étrangers sans que nous ayons plus à notre disposition que quelques coupures de presse ou de notes sur leur participation à des réunions. Quand à leurs archives, celles-ci étaient difficilement consultables¹⁴³ rendant la conduite d'entretiens essentielle. Toutefois, nous n'avons pas rencontré de manière systématique l'ensemble des structures et militants associatifs engagés à Lyon, Nantes et Strasbourg auprès des étrangers. Ce travail aurait dû faire l'objet d'une recherche complète en raison de l'ampleur des individus qui y gravitent, de surcroît, il ne nous permettait de répondre à notre questionnement sur la construction d'une action municipale pour l'« intégration des étrangers ». Notre population est celle de militants ou de responsables associatifs qui ont, à un moment ou un autre, entretenus des relations avec les autorités municipales dans le cadre de leur politique municipale d'« intégration des étrangers ». Nous nous sommes interrogée sur les absents de ces relations avec l'institution municipale. Néanmoins notre concentration sur la fabrique d'une compétence municipale nous a contrainte à nous focaliser sur les acteurs légitimés par

¹⁴³ Quand nous avons évoqué de consulter leurs archives, cela s'est avéré à chaque fois une démarche assez lourde d'autant qu'ils insistaient sur le peu de liens effectifs avec la municipalité. Nous avons rapidement abandonné cette démarche pour nous concentrer sur les entretiens.

les acteurs municipaux pour y participer. Les entretiens semi-directifs menés avec les responsables associatifs ont été menés dans une perspective de « récit de vie » puisque nous souhaitons mettre en lumière les ressorts de leur engagement, leur positionnement dans le combat pour la défense des étrangers et leur familiarité avec l'institution municipale.

Enfin, nous avons enquêté sur les acteurs de l'Europe, de façon plus exacte sur les employés de ces réseaux de villes et certains représentants de municipalités européennes identifiées comme centrales à la suite de nos dépouillements d'archives¹⁴⁴. Ces entretiens se sont structurés autour de trois questionnements centraux. Tout d'abord, nous avons interrogé les relations qu'ils avaient nouées avec les institutions communautaires et les modalités de leur travail. Cet axe de questionnement avait pour but de rendre compte des pratiques fines de ces acteurs au quotidien, de leur manière de travailler et d'agir à Bruxelles. Ensuite, nous avons pris le temps de comprendre la trajectoire qui les avait menés à travailler pour ces réseaux de villes et le cas échéant à poursuivre ou à quitter cet espace européen. Enfin, nous avons centré nos questions sur leur perception des logiques et stratégies d'investissement des municipalités dans ces réseaux de villes. Ces entretiens ont été d'autant plus précieux qu'ils nous ont apporté des éléments factuels sur les faits et les événements passés. En effet, nous avons peine à consulter des archives de ces organisations. Celles dont nous disposions étaient principalement des publications publiques ou des comptes rendus de réunions sans avoir toujours traces des débats. Les rencontres avec nos enquêtés ont rendu possible un accès aux oppositions et aux débats se jouant dans ces organisations.

La récolte de ce matériau oral a été d'autant plus décisive pour notre enquête qu'à plusieurs reprises les acteurs rencontrés nous ont confié des publications de leur organisation, quelques comptes rendus de réunions ou de publications officielles auxquelles ils avaient participé. Ces documents écrits offrent des éléments à la fois sur le contexte dans lequel ces acteurs agissent et sur les projets et actions menés éclairant leurs liens avec les services municipaux. Ces rencontres ont aussi constitué des opportunités pour solliciter nos interlocuteurs afin de participer à certaines réunions ou

¹⁴⁴ Nous nous sommes principalement appuyée sur la consultation des archives disponibles aux archives municipales de Bordeaux ainsi que sur les archives privées du réseau auxquelles nous avons eu accès par l'intermédiaire d'un collègue et d'un salarié du réseau de villes Eurocités.

à certaines instances municipales de participation. Nous avons ainsi pu instaurer une relation de confiance nécessaire à la pratique de l'observation.

Si la conduite de ces entretiens a été féconde, en ce sens où nous avons eu accès aux discours des acteurs portés sur leurs pratiques et leurs représentations de l'action conduite, cette technique comporte des lacunes. Nous reprenons à notre compte celles formulées par Pascale Laborier et Philippe Bongrand s'agissant des difficultés à accéder aux représentations et aux pratiques des acteurs sur une action publique antérieure et des incohérences de dates et de chronologie qui émergent¹⁴⁵. C'est dans cette perspective que nous avons effectué ces entretiens après une bonne connaissance des archives, permettant de confronter certains éléments recueillis dans les archives aux propos de nos enquêtés. De surcroît, nous avons complété ces entretiens par des séances d'observation pour accéder aux pratiques et discours des acteurs en actes.

4.3. L'observation participante pour s'enquérir du « non officiel ».

Nous avons eu recours de façon limitée et de courte durée à une observation de dispositifs d'action municipale mis en place dans le cadre d'une politique municipale d'« intégration des étrangers ». Ces séances d'observation sont un complément nécessaire pour observer l'action publique contemporaine en « train de se faire », de donner du sens aux pratiques et aux représentations des acteurs, et d'accéder au « non-officiel »¹⁴⁶, à ce qui est banal pour les acteurs et que nous percevons mal lors de la consultation des archives ou des entretiens semi-directifs.

Cette observation s'est déroulée dans trois de nos terrains d'enquête : au sein de la municipalité de Nantes, de la municipalité de Strasbourg et au sein du réseau de villes Eurocités, lors de l'organisation de conférences ou de réunions de travail. Ces séances d'observation ne composent qu'une partie restreinte de notre matériau puisque nous avons eu l'occasion de n'assister qu'à une seule séance de travail du Conseil nantais de la Citoyenneté des Étrangers en février 2012 et à deux séances plénières du Conseil des Résidents Étrangers de Strasbourg (juin et octobre 2012). Pour la municipalité de Lyon,

¹⁴⁵ Cet élément est présenté par Pascale Laborier et Philippe Bongrand comme une des difficultés majeures de l'entretien pour avoir recours à une analyse historicisée des politiques publiques, Philippe BONGRAND, Pascale LABORIER, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 1, p. 73-111.

¹⁴⁶ Olivier SCHWARTZ, "L'empirisme irréductible", *art.cit.*, p.265.

nous avons été invitée à participer au groupe de travail « Égalité » sans que cela ne soit finalement suivi d'effet, principalement en raison de la faible activité *in fine* de ce groupe. Nous avons également observé deux rencontres réunissant plusieurs municipalités françaises. La première observation est celle d'une rencontre annuelle d'une association des professionnels du développement social et urbain à Poitiers en avril 2011. La deuxième a eu lieu à Lille en octobre 2012 lors du premier congrès annuel du Conseil Français pour la Citoyenneté de Résidence (Cofracir). Enfin, nous avons été invitée comme observatrice à trois réunions de travail du réseau de villes Eurocités « Migration & Intégration » et à deux conférences organisées conjointement par la Commission européenne et le réseau de villes Eurocités relatif à l'« intégration des étrangers » (février 2010 à Londres, mars 2012 à Amsterdam)¹⁴⁷.

Lors de ces séances d'observation, nous avons systématiquement présenté l'objet de notre recherche. Ce statut d'observatrice bien identifié ne nous a pas toujours permis de rester en dehors de l'action et nous avons parfois dû intervenir dans certaines discussions. Néanmoins, nous étions identifiée par les acteurs présents lors des réunions comme observatrice ce qui a rendu possible plusieurs discussions informelles à l'issue de ces temps d'observation.

Nous avons eu très peu de difficultés à prendre en notes qui étaient les acteurs autour de la table, quels étaient leurs propos ou à retranscrire nos impressions. En effet, la plupart des participants prenaient aussi des notes et si nous avions tendance à tourner les pages de nos cahiers plus souvent, cela ne posait pas de problème majeur. La prise de notes a été plus difficile lors de notre participation à des « groupes de travail » ou des « ateliers » dans les différentes rencontres que nous avons observées. Il a été dans ce cas impossible de noter, puisque si nous pouvions évoquer notre statut d'observatrice lors d'échanges pratiques sur les dispositifs municipaux mis en place, sur prendre des notes aurait montré de manière trop évidente notre extériorité. Cette incapacité à prendre des notes caractérise également les moments informels qui ont souvent accompagné ces réunions, lors d'un déjeuner, d'un dîner ou lors d'une invitation à rejoindre les participants d'une réunion dans un café. Ces moments ont été précieux pour nous familiariser avec le milieu observé et glaner des informations sur les actions

¹⁴⁷ Se reporter aux sources pour un détail des observations menées et de leur contexte. Voir annexe n°2 pour un extrait de notre carnet d'observations.

d'autres municipalités. Ce travail a été très prolifique au sein du réseau de villes Eurocités puisque nous avons pu échanger avec une série de représentants de municipalités non-françaises permettant aussi bien de déceler leurs intérêts propres à participer à ce lieu d'échanges, mais également de connaître la perception qu'ils avaient des politiques municipales françaises sur l'« intégration des étrangers ».

Ce statut d'observation participante a nécessité que nous montrions « patte blanche » à nos enquêtés. Nous étions confrontée au paradoxe de l'« observateur observé », il fallait justifier pour qui et pour quelles raisons nous menions notre enquête¹⁴⁸. Ainsi, lors d'une réunion de travail du réseau de villes Eurocités « Migration & Intégration » à Amsterdam en 2012, notre venue est conditionnée par le représentant de la municipalité de Barcelone, présidant la réunion, à une présentation d'une durée de cinq minutes de nos travaux et de nos conclusions en anglais. Nous nous sommes pliée à l'exercice, cette demande visant à évaluer le sérieux de notre enquête auprès de nos interlocuteurs. Bien qu'intimidée à l'idée de présenter plus précisément notre objet de recherche et nos principales hypothèses à nos enquêtés, cette présentation a été une excellente opportunité pour échanger à l'issue de la réunion avec des acteurs municipaux qui venaient spontanément témoigner de leurs expériences.

Par ailleurs, aussi bien lors de nos observations que lors de nos entretiens avec des représentants associatifs ou des élus locaux, nous avons dû gager de notre adhésion à leur cause et préciser à plusieurs reprises notre engagement auprès des étrangers. Étions-nous engagée personnellement dans une association, dans un parti politique sur la thématique de l'immigration ? Comment percevions-nous les actions menées par le Président de la République Nicolas Sarkozy ? Que pensions-nous de l'opportunité de mettre en place des instances spécifiques de concertation et de participation des étrangers ? À cette série de questions, nous n'avons pas essayé de maintenir coûte que coûte une distance avec nos interlocuteurs. Si nous n'avons aucun engagement associatif ou politique sur cette thématique de l'immigration, nous partageons certaines idées structurantes d'une partie des associations que nous avons rencontrées et nous avons, quand cela a été nécessaire pour gagner la confiance de nos interlocuteurs, montré notre connaissance de leurs actions et notre empathie pour leur cause. Quand les questions ont plus spécifiquement porté sur notre évaluation personnelle des dispositifs

¹⁴⁸ Olivier SCHWARTZ, "L'empirisme irréductible", *art.cit.*, p. 276.

municipaux, nous avons la plupart du temps présenté le cas d'autres terrains pour détourner la question tout en offrant des éléments de réponse à notre interlocuteur.

L'ensemble de ces observations permettent de déceler ce qui est banal et même évident pour des acteurs dans la conduite de l'action municipale. Nous avons ainsi mis au jour les mécanismes de production du consensus au sein des groupes de travail du réseau de villes Eurocités et nous avons accédé aux débats et aux oppositions sur ce que doit être une politique municipale d'« intégration des étrangers » dans certaines instances de concertation. Ce travail par observation a aussi été essentiel pour comprendre et déceler ce qui avait pu être gommé dans certains comptes rendus de réunions. Nous percevons la différence de ton entre les réunions et les comptes rendus, les phénomènes de lissage mais aussi les logiques d'euphémisation dans les documents administratifs. Enfin, pour préciser notre regard sur les dynamiques de circulation au sein des différents espaces étudiés, nous avons eu recours à la méthode de l'analyse de réseaux sociaux.

4.4. La méthode de l'analyse de réseaux sociaux : un outil pour objectiver les dynamiques de circulation.

Nous avons cherché à identifier les acteurs et les organisations qui sont au cœur de la circulation des pratiques et des savoirs faire entre l'espace européen et les municipalités étudiées. La méthode de l'analyse des réseaux sociaux s'est avérée une méthode pertinente pour rendre compte des logiques circulatoires. Cette méthode n'est pas une « théorie du monde social »¹⁴⁹ mais se concentre sur les interactions qu'entretiennent les acteurs entre eux et non sur leurs positions ou leurs trajectoires sociales¹⁵⁰. En science politique, le recours à cette méthode reste faible bien qu'au cours de la dernière décennie plusieurs enquêtes y ont eu recours pour rendre compte de la structuration de configurations d'acteurs et donc des possibles dynamiques de

¹⁴⁹ Gisèle SAPIRO, « Réseaux, institution(s) et champ », in *Les réseaux littéraires*, Bruxelles, Le CRI /CIEL, 2006, p. 45-59, p 47.

¹⁵⁰ L'un des premiers auteurs à s'intéresser aux dynamiques relationnelles entre les individus est l'anthropologue John Barnes. Dans son enquête sur les relations d'habitants insulaires en Norvège entre 1952 et 1953, la notion de « réseau social » n'est plus utilisée de manière métaphorique mais bien pour décrire les relations qu'entretiennent les résidents de cette île entre eux et avec le reste du monde ainsi que la constitution d'une hiérarchie sociale. John A. BARNES, « Class and Committees in a Norwegian Island Parish », *Human Relations*, 1954, vol. 7, p. 39-58. Plus largement sur les usages de la notion de « réseau social » en sciences sociales et pour une présentation de cette méthode, se reporter à Pierre MERCKLE, *Sociologie des réseaux sociaux*, Paris, La Découverte, 2004.

circulation¹⁵¹. Pour notre recherche, la visée principale a été d'objectiver trois dimensions : les phénomènes de multipositionnement des municipalités dans les différents réseaux de villes européens étudiés, les évolutions structurelles de cet espace européen (nombre de municipalités investies, origine géographique des municipalités) ainsi que de la place centrale occupée par certains acteurs administratifs municipaux dans cet espace. Néanmoins, l'une des principales difficultés de cette méthode consiste à renseigner de façon systématique les relations entre les acteurs, ici les municipalités ou leurs représentants, pour pouvoir par la suite traiter ces données informatiquement¹⁵². Ainsi, nous avons renseigné dans une base de données relationnelle¹⁵³ les listes d'acteurs collectifs ou individuels ayant participé aux réunions ou plus largement ayant été membres de ces réseaux de villes européens traitant de l'« intégration des étrangers ». Cette saisie, bien que chronophage, a finalement eu un avantage autre que de rendre possible l'analyse de réseaux sociaux. En systématisant les informations récoltées principalement par l'intermédiaire des archives, nous avons pu quantifier plusieurs éléments de ces réunions : combien de personnes ont-elles participé ? Combien de fois ont-elles assisté à ces réunions ? Avec quelle régularité ? De ce fait, nous avons étendu la saisie dans notre base de données à d'autres réunions de travail ne concernant plus uniquement les réseaux de villes européens mais certaines instances au sein des municipalités étudiées pour répondre par la suite de manière plus rapide et plus facile à ces questions. Nous avons ainsi démontré la régularité de certains acteurs dans la conception d'une politique municipale d'« intégration des étrangers », et en particulier des acteurs associatifs, agissant soit au titre de représentant d'une structure soit au titre d'individu qualifié.

¹⁵¹ Parmi les thèses récentes ayant mobilisé cette technique en science politique, nous pensons aux travaux de Camilo Argibay sur les leaders de la Mutuelle Nationale des Étudiants de France, de Mathieu Hauchecorne sur la réception de John Rawls en France ou auparavant de Renaud Payre sur les réformateurs municipaux au début du 20^{ème} siècle. Camilo ARGIBAY, *De l'amphithéâtre à l'hémicycle ? Socialisation au métier politique et réseaux militants des dirigeants étudiants de la MNEF (1962-1986)*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Lyon, 2011 ; Mathieu HAUCHECORNE, *La fabrication transnationale des idées politiques : Sociologie de la réception de John Rawls et des « théories de la justice » en France (1971-2011)*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Lille, 2011 ; Renaud PAYRE, *A la recherche de la « science communale » : les « mondes » de la réforme municipale dans la France de la première moitié du vingtième siècle*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Grenoble, 2002.

¹⁵² Nous avons pour notre part privilégié le logiciel Pajek.

¹⁵³ Cette base de données (MySQL) a été construite par Séverine Gedzelman, ingénieure de recherche au sein de notre laboratoire, qu'elle soit ici vivement remerciée pour ce long travail, sa disponibilité pour me l'expliquer et son aide dans l'extraction des données. Voir annexe n°3 pour une image de la base.

Finalement, ce détour par notre démarche d'enquête et la pluralité des matériaux recueillis pour construire notre objet de recherche permet de répondre à la question centrale de notre thèse : de quelle manière les municipalités construisent-elles et gouvernent-elles un « problème public » pour lequel leurs compétences sont restreintes ?

Section 5. Architecture de la thèse : les trois temps d'une action municipale d'« intégration des étrangers »

Nous chercherons à démontrer dans cette thèse comment l'institutionnalisation (ou non) d'une action municipale d'« intégration des étrangers » résulte principalement de l'engagement d'élus locaux, d'agents municipaux et d'acteurs associatifs qui agissent au sein de configurations spécifiques. Comprendre les configurations dans lesquelles ces acteurs se meuvent nécessite de scruter aussi bien les enjeux de la compétition politique locale, les débats portés nationalement sur ce que doit être l'« intégration », les évolutions des politiques communautaires en matière d'immigration et d'intégration et les représentations des acteurs sur qui est « étranger ». Cette recherche s'emploiera à prolonger les réflexions sur la production par les municipalités de frontières entre le *nous* et le *eux* par l'intermédiaire de l'action publique, en se référant notamment à une distinction ethnique des populations.

Notre manuscrit définit trois moments dans la construction d'une action municipale d'« intégration des étrangers ». Tout d'abord, l'analyse se portera sur la décennie 1980 et sur l'émergence du problème de l'« intégration des étrangers » dans les trois municipalités étudiées. Ensuite, les ressorts de l'intérêt porté par les compétiteurs politiques au « problème » de l'« intégration des étrangers » seront analysés au cours de la période 1989–2001. Enfin, entre 2001 et 2012, notre attention se concentrera sur la fragile d'institutionnalisation de cette question de l'« intégration des étrangers » au sein des municipalités.

L'interrogation centrale de la première partie de cette thèse concerne l'émergence d'un « problème » de l'« intégration des étrangers » au sein des municipalités. C'est le temps de la mobilisation et de la sollicitation. Alors que cette période, entre 1981 et 1989, se caractérise par des mobilisations médiatiques en faveur des étrangers et contre le FN, et se clôt par la mise en œuvre d'une politique étatique

dite d'« intégration des étrangers », nous démontrerons comment les municipalités restent peu mobilisées sur cet enjeu.

Le premier chapitre s'attache à analyser une partie des associations qui gravitent dans ces espaces locaux de la cause des étrangers. Il s'agit de rendre compte de la manière dont ces organisations se structurent au sein des territoires en investissant la cause des étrangers et identifient progressivement les municipalités comme des destinataires de leurs revendications. Ce chapitre n'a pas la prétention de donner à voir l'ensemble des associations qui structurent ce que nous qualifions comme les pôles associatifs des espaces locaux de la cause des étrangers. En revanche, il permet de comprendre quelles sont les configurations locales du mouvement associatif dans les villes de Lyon, Nantes et Strasbourg et d'identifier de façon précise les structures qui parviendront ensuite à échanger avec les acteurs municipaux.

Le deuxième chapitre prend au sérieux le lien quasi évident qui s'établirait entre la territorialisation des politiques publiques, accompagnées par les lois de décentralisation, et la montée en puissance d'un discours des municipalités sur la captation de nouvelles compétences. En revenant sur les démarches de territorialisation entreprises par l'État pour répondre à ce « problème » qui se définit de plus en plus en termes d'« intégration des étrangers », nous questionnerons les motivations de l'État et des structures administratives sous sa tutelle, à promouvoir la gestion territorialisée comme solution à cet enjeu. Notre analyse se concentrera sur les conséquences de ces démarches pour les municipalités. En effet, nous démontrerons que si les municipalités partagent l'idée selon laquelle l'immigration est un « problème » pour leurs territoires, cela ne se traduit pas nécessairement pas la mise en place de « réponses » et de « solutions administratives ». Les initiatives identifiées s'appuient sur le fait d'individus isolés, souvent en lien avec certains acteurs du pôle associatif de la cause des étrangers, qui cherchent à mobiliser pour une réponse municipale. Enfin, ce chapitre considère les processus de catégorisation et de hiérarchisation des étrangers produits aussi bien par l'État que par les municipalités. Les ressortissants et les enfants originaires des pays anciennement colonisés, et en particulier les Algériens, sont ceux qui sont désignés comme rencontrant les principales difficultés d'intégration.

La deuxième période étudiée, le temps de la mise à l'agenda politique, s'ouvre avec les élections municipales de 1989 et se referme avec celles de 2001. L'année 1989

se traduit dans les trois municipalités étudiées par un changement de maire et une alternance partisane. Nous interrogeons les effets de ce renouvellement politique sur la conduite de l'action municipale. Cette deuxième partie scrute attentivement la manière dont les édiles investissent la question de l'« intégration des étrangers » aussi bien au sein de leur municipalité, de l'espace national face aux autorités étatiques, et de l'espace européen et s'emploient à accroître leurs savoirs faire en la matière. La revendication d'une compétence municipale par les maires se produit plusieurs années après la décentralisation qui a transformé leur rôle.

Le troisième chapitre s'intéresse à la façon dont l'« intégration des étrangers » se construit progressivement comme une compétence que les édiles réclament sur leur territoire, et qu'ils revendiquent de façon collective face à l'État. Ils s'appuient fortement sur les représentants associatifs pour construire leur compétence, ces derniers étant au cœur des dispositifs municipaux mis en œuvre pour traiter de l'« intégration des étrangers ». Si ces sollicitations peuvent être envisagées comme un outil de gestion d'une clientèle électorale, ces représentants associatifs ne constituent pas moins les premiers piliers d'une action municipale encore très fragile et peu coordonnée. La définition d'un « problème de l'intégration » continue de reposer sur un nombre restreint et limité d'acteurs municipaux associatifs et sur des stratégies personnelles de démarcation des élus qui en ont la charge dans les municipalités.

Le quatrième chapitre s'intéresse à la scène européenne par l'intermédiaire de deux principaux réseaux de villes dont les activités sont relatives aux politiques municipales d'« intégration des étrangers ». Le questionnement principal de ce chapitre s'articule autour de deux axes. Tout d'abord, nous identifierons les mécanismes par lesquels les municipalités se positionnent collectivement pour devenir des interlocuteurs légitimes d'une action communautaire en gestation. Ensuite, notre attention se portera sur les pratiques, les représentations et les discours produits par – et sur – les municipalités françaises dans cet espace. Si plusieurs municipalités européennes affirment leurs compétences dans le développement d'une politique d'« intégration des étrangers » sur cette scène européenne, les municipalités françaises participent finalement peu à ces travaux. Leur principale rhétorique s'appuie sur l'inadéquation de la définition du « problème » d'« intégration des étrangers » avec les principes républicains. Dès lors, elles se désengagent de cet espace.

La troisième partie de notre enquête, le temps de la mise en administration, considère les mécanismes d'institutionnalisation d'une action municipale d'« intégration des étrangers » entre 2001 et 2012. À peine mise en administration, cette action municipale d'« intégration des étrangers » est concurrencée par une politique de « lutte contre les discriminations ethno-raciales » qui s'affirme comme nouveau paradigme dans l'action publique. Ce dernier moment de la thèse permet d'interroger la manière dont les municipalités, et en particulier les élus locaux, s'approprient et se positionnent face à la montée en puissance de ce nouveau paradigme et l'articulent une fois encore avec un discours de défense du modèle républicain français.

Le cinquième chapitre analysera les effets des changements qui se produisent pour les municipalités françaises face à la communautarisation croissante des politiques d'immigration et d'intégration. Les municipalités françaises sont bien plus présentes et plus investies dans cet espace européen au cours de cette décennie. Pour autant, alors que la revendication d'une compétence accrue en matière d'« intégration des étrangers » pourrait se traduire par une opposition avec les normes et cadres cognitifs du modèle républicain français, elles en sont les principaux défenseurs et insistent sur leur refus de produire une politique en prenant en compte le critère ethnique. Si ce discours entre en forte contradiction avec leurs pratiques, il révèle un attachement fort à cet idéal républicain de la part des élus et dans une moindre mesure des acteurs administratifs municipaux. Dans cette dynamique, l'investissement dans l'espace européen des municipalités françaises est inconstant et irrégulier.

Le sixième chapitre parachèvera notre démonstration sur la fragilité d'une politique municipale d'« intégration des étrangers ». Malgré une institutionnalisation en apparence renforcée au cours de la décennie 2000, elle demeure fragile, puisque fortement dépendante du positionnement politique des élus locaux dans une stratégie de démarcation électorale. De plus, la mise en concurrence par l'engagement d'une partie des acteurs municipaux pour la « lutte contre les discriminations » dans son ensemble contre une politique d'« intégration des étrangers » contribue à faire disparaître les discriminations ethno-raciales de l'agenda politique et administratif des municipalités. Surtout, notre enquête montrera comment ce changement de paradigme laisse de côté la question des difficultés socio-économiques des populations étrangères et de leurs enfants. Une politique municipale d'« intégration des étrangers » n'a jamais

été fortement institutionnalisée au sein des administrations locales et la « lutte contre les discriminations » dévoile la disparition du critère ethno-racial dans les politiques mises en œuvre.

PARTIE 1

LE TEMPS DE LA MOBILISATION ET DE LA
SOLLICITATION. INTERPELLATIONS ET
RESISTANCES DES MUNICIPALITES A UNE
POLITIQUE LOCALE D'« INTEGRATION DES
ETRANGERS » (1981-1989).

« Nulle part dans l'agglomération, ne sont réfléchis de façon globale, continue et efficiente, l'accueil et la cohabitation avec les Étrangers et les Immigrés. Les deux années d'échange entre ses partenaires ont créé un circuit d'information, ont facilité la création de réseaux et de services communs, et préparent peut-être l'émergence d'une expression franco-immigrée. Mais le vide demeure. Il reste aux instances locales à institutionnaliser toutes ces démarches qui construisent la cohabitation dans l'agglomération nantaise et donc l'enjeu nécessite plus de moyens que l'improvisation et l'émiettement actuels dans les actions. »¹⁵⁴

L'exergue extraite du *Livre blanc des immigrations dans l'agglomération nantaise* publié en 1985 illustre la place centrale que des acteurs associatifs mais également un agent administratif de la Direction départementale de la Jeunesse, du Temps Libre et des Sports (DDJTLS) veulent confier aux « instances locales » pour permettre la « cohabitation » entre les étrangers et les Français. Parmi ces « instances locales », les municipalités de l'agglomération nantaise ne sont quasiment pas évoquées comme des interlocutrices pertinentes pour permettre cette cohabitation. À Strasbourg, la même année, l'adjoint chargé des résidents étrangers inaugure une commission extra-municipale des résidents étrangers au sein de laquelle des associations du territoire engagées dans la défense des étrangers siègent. Enfin, en juin 1981, les résultats d'une étude commandée par le Conseil municipal de Lyon sur les « immigrés » lui sont présentés. Parmi les recommandations formulées, la municipalité est présentée comme un « interlocuteur privilégié » pour « associer dans un effort collectif l'action des différents intervenants qu'il s'agisse : des gardiens d'immeubles, des divers travailleurs sociaux, du personnel municipal, des responsables d'associations français ou immigrés »¹⁵⁵.

Ces extraits issus de notre matériau d'enquête laissent entrevoir deux dynamiques. Tout d'abord, les acteurs associatifs occupent une place centrale soit en

¹⁵⁴ Centre interculturel de documentation, « Introduction », *Le livre blanc des immigrations dans l'agglomération nantaise*, Nantes, 1984, p. 13.

¹⁵⁵ Archives municipales de Lyon (AML), 881 WP 001, Compte rendu de réunion sur l'enquête menée par la Ville de Lyon sur les immigrés, janvier 1979.

portant des revendications auprès des acteurs institutionnels locaux soit en étant désignés comme des interlocuteurs par les municipalités. Ensuite, des formes différenciées d'investissements des municipalités face au « problème » de l'« intégration des étrangers » surgissent. Tandis que la municipalité nantaise est peu investie dans une réflexion collective menée sur l'immigration, les municipalités de Lyon et de Strasbourg se positionnent comme des instances pouvant organiser les relations entre des acteurs du territoire investis auprès des populations étrangères. Ces deux éléments permettent de s'interroger sur les configurations locales, tant sociales que politiques, qui permet à l'immigration de devenir un enjeu pour les municipalités.

Cette question est d'autant plus stimulante que cette période est souvent analysée dans la littérature comme un tournant dans l'action de l'État et des municipalités. La territorialisation de l'action publique constitue la partie immergée d'une recomposition de l'État, considéré comme affaibli. Ce dernier devient une institution en capacité d'assurer les négociations entre une pluralité d'acteurs dans les territoires dont les villes¹⁵⁶. Cette approche met de côté les capacités propres d'une série d'acteurs locaux, dont les municipalités, à définir un « problème » et les modes d'intervention pour le résoudre. À l'inverse, les travaux centrés sur le renforcement des capacités municipales insistent sur le rôle de gestionnaire que les élus locaux adoptent¹⁵⁷. Cette approche s'enquière peu de la spécificité des domaines dans lesquels les municipalités interviennent et passent sous silence les contraintes et logiques de la compétition politique et partisane dans la définition et dans la mise en œuvre d'une action municipale. Plus largement, ces travaux créent une forme d'automaticité entre la décentralisation, les démarches de territorialisation soutenues par l'État, et la revendication pour les municipalités d'un accroissement de leurs compétences.

L'objectif de cette première partie est de comprendre comment le processus de territorialisation de l'action publique et parallèlement celui de décentralisation ne s'applique pas de manière univoque et uniforme dans les trois municipalités étudiées. Nous montrerons que la formulation de l'« intégration des étrangers » comme un « problème » pour les municipalités n'est uniquement pas le résultat d'injonctions

¹⁵⁶ Patrice DURAN, Jean-Claude THOENIG, « L'État et la gestion publique territoriale », 1996, vol. 46, n° 4, p. 580-623.

¹⁵⁷ Olivier BORRAZ, « Le gouvernement municipal en France. Un modèle d'intégration en recomposition », *art.cit.*, p. 11-26.

étatiques. La variété des actions locales dévoilent également que les municipalités n'ont pas la même appétence pour accroître leurs domaines d'intervention. L'« intégration des étrangers » est défini comme un « problème municipal » lorsque trois éléments se rencontrent : une politique étatique qui s'appuie sur les territoires infranationaux pour traiter l'immigration, des acteurs associatifs qui conçoivent progressivement les municipalités comme des interlocutrices pour résoudre ce « problème de l'intégration » et des acteurs politiques qui investissent cette thématique pour se démarquer au sein du jeu politique local.

Le premier chapitre sera consacré à analyser quelques associations qui sont apparues au cours de notre enquête comme entretenant des relations régulières avec les acteurs municipaux. Si nous évoquons dans ce chapitre les espaces locaux de la cause des étrangers, nous nous sommes focalisée sur le pôle associatif engagé dans la défense des étrangers. Nous rendons compte ainsi des transformations qui l'affectent au cours de la décennie 1980 et nous dressons un portrait des militants qui s'y investissent. Ce chapitre permet de montrer la pluralité des enjeux par l'intermédiaire desquels la cause des étrangers est abordée et de saisir les relations de coopération et de conflits qui se nouent entre les membres de ce pôle associatif et avec les autres pôles des espaces locaux de la cause des étrangers.

Après ce regard centré sur les acteurs associatifs, le deuxième chapitre s'emploiera à comprendre dans quelles conditions l'immigration et plus précisément l'« intégration des étrangers » devient un enjeu qui se pose au niveau non plus uniquement national mais au niveau municipal. Si l'État encourage une définition locale du « problème de l'intégration » par des dispositifs singuliers ou par l'intermédiaire d'établissements publics, nous montrerons comment les acteurs associatifs en sont les interlocuteurs privilégiés et non les municipalités. Ces dernières ne saisissent pas massivement l'opportunité de ces dispositifs territorialisés et des lois de décentralisation pour réclamer haut et fort de nouvelles compétences pour « intégrer les étrangers ». Nous insisterons sur le fait que la mobilisation du pôle associatif de la cause des étrangers joue un rôle majeur pour que les municipalités considèrent l'immigration comme un enjeu municipal. Cela est également conditionné à l'endossement politique de cette question et à l'importance du fait migratoire. Néanmoins, les actions menées pour l'« intégration des étrangers », pour le « vivre ensemble », sont principalement de nature

symbolique, avec pour objectif de valoriser la diversité culturelle, et font l'objet d'un faible intérêt politique ou sont de très courte durée. Cette perspective adoptée permet également d'interroger tout au long de ce chapitre l'importance du critère ethnique dans les processus de catégorisation produit par l'action publique.

CHAPITRE 1

LES RESSORTS DE L'ENGAGEMENT DES ASSOCIATIONS MILITANTES DANS LES ESPACES LOCAUX DE LA CAUSE DES ETRANGERS.

En novembre 1970, à Nantes, la Préfecture de Loire-Atlantique confie l'hébergement de nouveaux travailleurs portugais est confié à l'association Accueil Service Promotion du travailleur immigré (ASPROM)¹⁵⁸. La municipalité insiste alors sur le fait que la compétence de logement ne lui incombe pas¹⁵⁹. En 1971, à Lyon, plusieurs associations engagées auprès des étrangers dont la Cimade, ainsi que des représentants de la Confédération française démocratique du travail (CFDT), du Parti Socialiste Unifié (PSU) et de Secours Rouge¹⁶⁰ font circuler un tract accusant le rapport émis par le Service de Liaison et de Promotion des Migrants¹⁶¹ de la Préfecture de région de

¹⁵⁸ Archives municipales de Nantes (AMN), 1256 W 206, Courrier du président de l'ASPROM à la Préfecture de Loire Atlantique et à la municipalité de Nantes suite aux conditions de vie des travailleurs portugais, 30 novembre 1970.

¹⁵⁹ Archives Départementales du Bas Rhin (ADBR), 1256 W 206, Courrier du service logement de la ville de Nantes au service de la Préfecture concernant l'hébergement des travailleurs portugais, 1er juillet 1970.

¹⁶⁰ Secours rouge est une organisation anti-répression proche de la gauche prolétarienne et maoïste créée en juin 1970 avec un comité d'initiative composé de 17 intellectuels dont Jean-Paul Sartre. Parmi les sollicitations du Secours Rouge, plusieurs sont le fait d'organisations locales contre des actes racistes ou d'expulsions d'étrangers. Bernard BRILLIANT, « Intellectuels et extrême gauche : le cas du Secours Rouge », *Lettre d'information de l'Institut d'histoire du temps présent (IHTP)*, juillet 1998, n° 32.

¹⁶¹ Le Service de Liaison et de Promotion des Migrants (SLPM) est un service créé par une circulaire du 22 juillet 1965 du ministère de l'Intérieur et rattaché au sein du cabinet du Préfet de région. Ce service remplace le service des Affaires musulmanes et de l'action sociale. Il a pour public « les étrangers de toutes origines et les groupes sociaux posant des problèmes d'adaptation sociale analogues à ceux des travailleurs étrangers quelque soit leur statut du point de vue de la nationalité ». Les chargés de mission (anciens Conseillers techniques aux affaires musulmanes) sont tenus d'identifier les enjeux de chaque territoire pour élaborer les programmations annuelles du Fonds d'Action Social. La stabilité de ce personnel souligne la continuité entre le traitement des affaires coloniales et de l'immigration. Vincent VIET, *La France immigrée. Construction d'une politique 1914- 1997, op.cit.*, p. 225 ; Françoise DE BARROS, « Des « Français musulmans d'Algérie » aux « immigrés » », *art.cit.*, p. 33.

favoriser le racisme¹⁶². En 1979, à Strasbourg, le Comité de liaison pour la promotion des travailleurs étrangers (Clapest), un collectif d'associations de défense des droits réunissant notamment le Secours catholique, la Ligue des Droits de l'Homme (LDH), le Mouvement contre le Racisme et pour l'Amitié entre les Peuples (MRAP), s'associe à des représentants syndicaux tels que la Confédération Générale du Travail (CGT), politiques dont le Parti Communiste français (PCF), le Parti socialiste (PS), le Parti Socialiste Unifié (PSU) et à des personnalités individuelles (pasteur) pour engager un bras de fer contre la Préfecture du Bas Rhin¹⁶³. L'objectif de la mobilisation est de lutter contre les expulsions de certains étrangers ayant entamé une grève des loyers dans plusieurs foyers d'hébergement¹⁶⁴ gérés par la Sonacotra¹⁶⁵. Lors de ces trois conflits, les municipalités de Lyon, Nantes et Strasbourg ne sont pas des interlocutrices privilégiées des représentants associatifs, syndicaux et partisans qui leur préfèrent les représentants de l'État que sont les Préfectures. Une vingtaine d'années plus tard, les associations de défense des étrangers que sont la Cimade¹⁶⁶, le Clapest, la LDH ou encore l'Asprom devenue le Gasprom¹⁶⁷ sollicitent et échangent régulièrement avec les municipalités au même titre que les représentants de l'État dans leurs revendications au respect et à une extension des droits des étrangers.

Ce constat pose la question du basculement qui s'est opéré au cours de la décennie 1980 conduisant une partie du secteur associatif à considérer les municipalités comme des interlocutrices légitimes de leurs revendications. Notre chapitre vise à décrire et analyser une partie des associations de défense des étrangers engagées pour

¹⁶² Archives départementales du Rhône (ADR), Tract signé par la CFDT, la Cimade, le PSU, l'Association de coopération franco-algérienne du Lyonnais contestant le rapport de 1971 du SPLM, 1972.

¹⁶³ ADBR, Courrier du Président du Clapest agissant au nom des signataires de la lettre au préfet du Bas Rhin suite à la justification des expulsions, 9 mai 1979.

¹⁶⁴ ADBR, 1845 W 1192, Courrier du Clapest au Préfet du Bas Rhin pour une audience concernant le recours à la force publique pour l'expulsion de foyers de travailleurs, 3 avril 1979.

¹⁶⁵ Jusqu'en 1963, c'est la Sonacotral (Société nationale de construction des logements pour les travailleurs pour les travailleurs originaires d'Algérie et leurs familles) qui administre le logement des « Français musulmans d'Algérie » en France. En 1963, la Sonacotral devient la Sonacotra et s'adresse à tous les travailleurs « isolés » sans référence à l'origine. Choukri HMED, « L'encadrement des étrangers « isolés » par le logement social (1950-1980) », *Genèses*, 2008, vol. 72, n° 3, p. 63-81.

¹⁶⁶ Le Comité inter-mouvement auprès des évacués (Cimade) est une association de loi 1901 et est l'une des plus vieilles organisations qui se consacrent à la défense des étrangers. Constituée en 1939 pour venir en aide aux populations civiles déplacées d'Alsace et de Lorraine, la Cimade a progressivement institutionnalisé ses liens avec l'État (intervention dans des centres de réfugiés et de rétention) tout en conservant un discours critique face aux politiques d'immigration. La Cimade se caractérise par l'existence de sections locales. Xavier CRETTEZ, Isabelle SOMMIER, *La France rebelle*, Paris, Michalon, 2006, p. 405-406.

¹⁶⁷ Voir section 1.1 pour le passage de cette association au Gasprom.

la cause des étrangers aussi bien à Lyon qu'à Nantes et à Strasbourg. Il s'agit d'éclairer, par les conditions socio-historiques de création et de structuration, les associations¹⁶⁸ qui établiront par la suite des liens avec les municipalités. Nous nous intéresserons aussi bien aux thématiques investies par ces associations qu'aux carrières des militants mobilisés. Ces derniers s'investissent et participent à la structuration d'un « espace local de la cause des étrangers ».

Nous empruntons le terme d'*espace* pour trois raisons principales. Tout d'abord, ce terme permet de penser des univers sociaux plus resserrés que ceux définis par le concept de *monde* d'Howard Becker¹⁶⁹ et moins positionnels que la notion de *champ* théorisée par Pierre Bourdieu¹⁷⁰. Toutefois, il s'agit bien de prendre au sérieux ce que Lilian Mathieu définit pour l'« espace des mouvements sociaux » comme l'« univers des pratiques et de sens relativement autonome à l'intérieur du monde social, et au sein duquel les mobilisations sont unies par des relations d'interdépendance »¹⁷¹. Les pratiques et les revendications des acteurs associatifs engagés seront analysées au sein de ces espaces locaux de la cause des étrangers ainsi que les rapports qu'ils entretiennent entre eux. Ensuite, considérer un *espace* permet de ne pas réduire la construction de la cause des étrangers. Certains agents des administrations étatiques, des élus municipaux, des responsables religieux agissent également pour cette cause. Ces derniers appartiennent à ce que Laure Bereni qualifie de « pôles encastés » au « pôle associatif » dans son étude sur l'espace de la cause des femmes. Parmi ces « pôles encastés », elle évoque le pôle partisan, le pôle intellectuel ou le pôle étatique¹⁷². Bien que nous nous focalisons dans ce chapitre sur le pôle associatif, et en particulier sur les associations de défense des étrangers, nous identifierons les liens noués avec le pôle partisan (partis de gauche et d'extrême gauche), le pôle syndical (principalement de la

¹⁶⁸ Notons qu'une excursion en amont de l'année 1981, début de la chronologie de notre thèse, est nécessaire dans ce chapitre. En effet, si le découpage retenu est bien pertinent pour saisir les transformations de l'action des municipalités, celui n'a pas toujours fonctionné pour certaines associations créées au cours de la décennie 1970.

¹⁶⁹ Howard BECKER, *Les mondes de l'art*, Paris, Flammarion, 2010 [1988, 1ère éd anglaise 1982].

¹⁷⁰ Pierre Bourdieu insiste sur les « lois générales » qui fondent les *champs*. Il définit le *champ* comme des « espaces structurés de positions (ou de postes) dont les propriétés dépendent de leur position dans ces espaces et qui peuvent être analysés indépendamment des caractéristiques de leurs occupants (en partie déterminés par elle). Pierre BOURDIEU, « Quelques propriétés des champs », in *Questions de sociologie*, Paris, Les Éditions de minuit, 1984, p. 113.

¹⁷¹ Lilian MATHIEU, « L'espace des mouvements sociaux », *Politix*, 2007, n° 77, n° 1, p. 133.

¹⁷² Laure BERENI, « Penser la transversalité des mobilisations féministes : l'espace de la cause des femmes », in Christine BARD (dir.), *Les féministes de la deuxième vague*, Presses universitaires de Rennes., Rennes, 2012, p. 36.

CFDT et de la CGT), le pôle confessionnel (les chrétiens sociaux), le pôle des administrations locales étatiques (la Préfecture), le pôle municipal, ou encore des pôles professionnels (pôle médico-social, gestionnaires du logement). Enfin, la notion d'*espace* permet de penser l'hétérogénéité des acteurs qui investissent la cause des étrangers et de leurs luttes en insistant sur les rapports de force et de coopération qui s'y établissent.

L'ambition de ce chapitre est de rendre compte de l'émergence de nouveaux acteurs associatifs pour investir la « cause des étrangers » autour de la question des droits aussi bien à Lyon, qu'à Nantes et à Strasbourg en nous focalisant sur leurs discours et sur les liens qu'elles entretiennent avec d'autres pans de l'univers social. Au sein du pôle associatif, nous nous concentrerons principalement sur les associations de défense des étrangers, qu'elles soient l'émanation de structures nationales ou de formations locales, et dans une moindre mesure sur les associations de jeunes issus de l'immigration et de quelques associations d'étrangers. Ce panorama, bien qu'incomplet, se justifie, d'une part, par le fait que nous avons cherché à rendre compte des conditions de production des associations dont nous avons observé des liens avec les acteurs municipaux lors des décennies suivantes et d'explicitier certains de leurs positionnements. D'autre part, ces associations ont eu une activité à l'échelle de l'ensemble des territoires étudiés et sur plusieurs années.

Dans un premier temps, nous nous attarderons à comprendre comment les associations engagées auparavant dans le domaine de l'action sociale se restructurent en adoptant un discours plus radical face aux autorités nationales et aux représentants de l'État et investissent la question des droits. Le vivier de recrutement des militants illustre ce passage d'un accompagnement social des étrangers à une logique d'opposition et de contestation des politiques menées en matière d'immigration (section 1). Ensuite, nous nous intéresserons au foisonnement d'initiatives locales, parfois en lien avec l'espace national de la cause des étrangers, qui se structurent au cours de la décennie 1980 autour de la question des droits. Nous insisterons sur les ambiguïtés des relations construites avec les pouvoirs publics et sur les tensions qui surgissent au sein du pôle associatif, en particulier liées à l'émergence des associations de jeunes issus de l'immigration (section 2). Enfin, en analysant les carrières¹⁷³ et le

¹⁷³ Nous entendons le terme de *carrière* au sens d'Howard Becker. Il nous invite à prendre en considération les engagements passés d'un individu pour saisir le champ des possibles qui s'offre à lui et

processus d'engagement¹⁷⁴ des militants engagés pour la défense des étrangers, nous présenterons les deux principales filières d'accès à ce militantisme, celle du christianisme social et du militantisme d'extrême gauche¹⁷⁵ tout en soulignant les effets d'entremêlement qui peuvent exister dans les parcours individuels. Ce détour par les carrières des militants associatifs permettra de saisir les imbrications entre les différents pôles (section 3).

Section 1. Des restructurations associatives locales face à la politique d'immigration gouvernementale (1970-1981).

Au cours de la décennie 1970, la maîtrise de l'immigration devient un enjeu majeur des réunions interministérielles¹⁷⁶ et redevient une question politique en France¹⁷⁷. En 1972, l'adoption des circulaires Marcellin-Fontanet¹⁷⁸ marque le début d'une série de protestations de la part des étrangers et de militants d'associations de défense des étrangers. Celles-ci s'amplifient avec la mesure spectaculaire que constitue l'arrêt de l'immigration en juillet 1974¹⁷⁹. Ces mobilisations concernent tour à tour les règles de séjour, les conditions d'accueil dans les foyers de migrants, les conditions de travail dans les usines et utilisent les répertoires d'actions que sont les grèves de la faim¹⁸⁰, de « loyers »¹⁸¹ ou d'ateliers¹⁸². La politique répressive du gouvernement

pour saisir les choix qui sont opérés. Howard S. BECKER, *Outsiders : études de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié, 1998.

¹⁷⁴ Olivier FILLIEULE, « Propositions pour une analyse processuelle de l'engagement individuel », *Revue française de science politique*, 2001, vol. 51, n° 1, p. 199-215.

¹⁷⁵ Nous rejoignons à cet égard la distinction formulée dans une série de travaux en science politique et en histoire sur l'engagement des militants aux côtés des travailleurs étrangers. Voir Johanna SIMEANT, *La cause des sans-papiers*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p. 357-390 ; Michelle ZANCARINI-FOURNEL, « La question immigrée après 68 », *Plein droit*, 2002, n° 53-54, p. 3-7 .

¹⁷⁶ Sylvain LAURENS, *Une politisation feutrée*, *op.cit.*, p. 180-182.

¹⁷⁷ Patrick WEIL, *La France et ses étrangers. op.cit.*, p 98-100.

¹⁷⁸ Ces circulaires subordonnent la délivrance d'une carte de séjour à un contrat de travail et à un logement qualifié de décent et non à la possibilité de régularisation a posteriori de travailleurs étrangers installés irrégulièrement en France. « Immigration : trente ans de combat par le droit », *Plein droit*, 2002, n° 53-54.

¹⁷⁹ Sylvain LAURENS, « "1974" et la fermeture des frontières », *Politix*, 2008, vol. 82, n° 2, p. 82-91.

¹⁸⁰ Johanna SIMEANT, « Immigration et action collective. L'exemple des mobilisations d'étrangers en situation irrégulière », *Sociétés contemporaines*, 1994, vol. 20, n° 1, p. 39-40.

¹⁸¹ Comme le présente Choukri Hmed dans son enquête sur cette grève, ce n'est pas un loyer que verse les travailleurs immigrés à la Sonacotra mais ce que cette institution nomme « une redevance de participation aux frais de gestion » de la part des résidents et non des locataires des foyers. Choukri HMED, « Contester une institution dans le cas d'une mobilisation improbable : la « grève des loyers » dans les foyers Sonacotra dans les années 1970 », *art.cit.*

s'amplifie à partir de 1977 avec la loi Bonnet et le projet de loi Stoléru en 1979¹⁸³ qui durcissent sévèrement les possibilités de renouvellement des titres de séjour et mettent en place une « aide au retour » des travailleurs étrangers.

Ce contexte répressif favorise l'émergence d'un discours plus radical de la part d'un mouvement associatif engagé pour la cause des étrangers et est rendu possible par l'arrivée de nouveaux militants à la suite de mai 68 appartenant à des formations de gauche et d'extrême gauche. Les militants chrétiens de gauche engagés à la fin des années 1950 dans la défense des étrangers doivent désormais cohabiter avec des militants de l'extrême gauche pour lesquelles la cause des étrangers devient une lutte¹⁸⁴. L'arrivée de ces nouvelles recrues conduit à des restructurations majeures au sein des associations qui sont alors principalement actives dans l'action sociale. Ces militants entretiennent des relations plus conflictuelles avec les autorités préfectorales et ont peu de liens avec les autorités municipales.

1.1. D'une action sociale à une action militante d'opposition à la politique gouvernementale. L'exemple d'une association en mutation : le Gasprom à Nantes.

Le Groupement d'accueil service promotion du travail immigré (Gasprom) est un exemple d'une mutation d'une organisation associative engagée dans de l'action sociale au tournant de la décennie 1980. Cette mutation se fait en raison de l'investissement de militants d'extrême gauche dans cette structure préalablement dominée par un militantisme chrétien. Elle est aussi précipitée par la crise provoquée par l'injonction gouvernementale à devenir une structure parapublique. C'est ainsi que se produit le passage d'une association offrant un accompagnement social aux populations étrangères à une association s'opposant fortement à la politique gouvernementale avec une rhétorique centrée sur la libre-circulation des personnes et la lutte contre le capitalisme. La question des droits des étrangers devient centrale dans la structure associative qui multiplie les conflits avec la Préfecture.

À l'issue de la décolonisation, les autorités françaises et les Préfectures encouragent les associations ayant pris en charge préalablement les populations

¹⁸² Laure PITTI, « Grèves ouvrières versus luttes de l'immigration : une controverse entre historiens », *Ethnologie française*, 2001, vol. 31, n° 3, p. 465-476.

¹⁸³ Christian Bonnet est Ministre de l'Intérieur et Lionel Stoléru est Secrétaire d'État chargé des travailleurs manuels et des immigrés.

¹⁸⁴ Johanna SIMEANT, *La cause des sans-papiers*, op.cit.

coloniales, et en particulier les Algériens, à étendre leurs mesures d'accompagnement à l'ensemble des populations étrangères¹⁸⁵. C'est ainsi qu'à la demande de la Préfecture de Loire-Atlantique deux associations fusionnent. Il s'agit de l'Association d'entraide aux Nord Africains (AENA) créée en 1952, et ayant géré le premier foyer nantais de travailleurs coloniaux¹⁸⁶, et l'association Accueil Service Promotion du travailleur immigré (ASPROM) principalement tournée vers l'accompagnement social de tous les étrangers depuis 1968. Le 17 octobre 1970, le Gasprom est né.

Encadré n°1 : Une association de gestion de l'hébergement des étrangers à Nantes. Activités et organisation du Gasprom.

Les activités du Gasprom s'organisent autour de trois pôles principaux : la gestion d'un foyer dit de « premier accueil » avec douze lits pour des primo-arrivants qui séjournent en moyenne sept à dix nuits en 1972 ; une permanence quotidienne pour aider les travailleurs étrangers dans leurs démarches administratives (logement, travail, prestations sociales, titres de séjour) et des cours d'alphabétisation auprès des adultes et des enfants. Au début de la décennie 1970, le Gasprom est soutenu principalement par le Fonds d'Action sociale (FAS)¹⁸⁷ à hauteur de 97 000 francs par an pour leur action en foyer et perçoit des financements de l'ordre de 15 000 francs de la part de la Caisse d'allocation familiale (CAF), du Secours catholique et de la mairie de Nantes, propriétaire du foyer d'accueil¹⁸⁸. Le foyer de premier accueil est un vieux bâtiment dans un quartier populaire de Nantes, dont la démolition est prévue dans les cinq prochaines années et permet de loger temporairement les primo-arrivants. À côté de ces foyers, quelques autres petites structures d'hébergement sont aussi gérées par le Gasprom.

Entourés de deux-cents bénévoles, principalement des étudiants ayant milité à l'Asprom depuis 1968, six salariés constituent l'équipe de l'association dont deux étrangers : un algérien en charge du foyer de premier accueil et une portugaise chargée des permanences sociales. En 1972, le conseil d'administration est composé de quinze personnes, toutes françaises, et occupant des professions intermédiaires. Six personnes se déclarent « instituteur » ou « professeur » tandis que les autres occupent des postes variés dans le secteur du bâtiment – conducteur de travaux, ingénieur – ou et de l'action sociale – éducateur, secrétaire médico-sociale¹⁸⁹.

¹⁸⁵ Angeline ESCAFRE-DUBLET, *Culture et immigration. De la question sociale à l'enjeu politique (1958-2007)*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2014, p. 42-61.

¹⁸⁶ Centre interculturel de documentation, *Le livre blanc des immigrations dans de l'agglomération nantaise* Nantes, 1985, p. 23 -33.

¹⁸⁷ Le FAS est un organisme créé en 1958 pour permettre en premier lieu l'« intégration » des populations algériennes en France puis en 1962 à l'ensemble de la population étrangère pour répondre au « problème de l'immigration ». Pour une histoire du FAS, voir Amelia H. LYONS, « Social welfare, French Muslims and decolonization in France: the case of the Fonds d'action sociale », *art.cit.*

¹⁸⁸ Archives départementales de Loire Atlantique (ADLA), 355 W 376, Rapport d'activité de l'association Gasprom, 1972.

¹⁸⁹ Idem.

Durant les premières années du Gasprom le milieu syndical constitue un vivier important du recrutement des bénévoles, principalement issus des rangs de la CFDT¹⁹⁰. Cette proximité est notamment incarnée par le premier président de l'association. Conducteur de travaux dans une entreprise régionale qui prend son essor au cours des années 1970 dans l'Ouest français, le président de l'association est connu pour son activité au sein de la CFDT. En 1968, deux années avant la création du Gasprom, il a installé une cellule de ce syndicat dans son entreprise et a été à la figure médiatique d'un mouvement de grève majeur en 1978 dans son entreprise¹⁹¹. Fin connaisseur de la législation sur le bâtiment et sur les obligations légales faites aux employeurs pour leurs salariés, les années de sa présidence au Gasprom sont marquées par un fort investissement dans la gestion des foyers d'hébergement.

L'association entretient également des relations privilégiées avec le milieu chrétien nantais. Les premières années de vie de l'association, le Secours catholique a fourni aussi bien des militants au Gasprom qu'un local¹⁹². Cette emprise du milieu chrétien est d'autant plus forte qu'en 1974, le président de l'association, auparavant vice-président chargé du logement, est aussi un prêtre. Né dans une famille bourgeoise nantaise, cet homme est aumônier auprès des étudiants en médecine à l'Université de Nantes et s'engage en 1968 au sein de l'Asprom. Il s'investit dans plusieurs mouvements associatifs caritatifs du territoire. Son arrivée à la tête de l'association permet à celle-ci de tisser des liens encore plus resserrés avec les pouvoirs publics locaux, les responsables locaux ayant partagé les mêmes bancs à l'université¹⁹³.

En 1974, l'association connaît une crise majeure. Le secrétaire d'État à l'immigration, Paul Dijoud, propose aux Associations locales de soutien aux travailleurs immigrés (ASTI)¹⁹⁴ de rejoindre le Réseau National d'Accueil, c'est-à-dire de devenir un Centre d'Accueil, d'Information et d'Orientation (CAIO) pour les travailleurs étrangers

¹⁹⁰ Entretien avec le président de l'association Gasprom (fin des années 1970-début années 1980), le 8 février 2012, au domicile d'un ami à l'enquêté, Nantes.

¹⁹¹ Centre d'histoire du travail (CHT), Fonds du syndicat CFDT-Mainguy, établissement du Vertou, présentation des acteurs principaux syndicalistes dans l'entreprise dans la description du fonds.

¹⁹² Entretien avec le président de l'association Gasprom (fin des années 1970-début années 1980), le 8 février 2012, au domicile d'un ami à l'enquêté, Nantes.

¹⁹³ Idem

¹⁹⁴ Ces associations locales de soutien aux travailleurs immigrés, composées aussi bien de « français » que d'« immigrés » naissent sur l'ensemble du territoire français comme des lieux de soutien et de revendications à la fin des années 1960 et au début des années 1970. Marie-Hélène LECHIEN, « Des militants de la « cause immigrée » », *Genèses*, 2003, vol. n°50, n° 1, p 91.

arrivant en France. Il s'agit pour l'État d'institutionnaliser le travail des associations de soutien aux étrangers et d'assurer un contrôle plus fort sur les populations alors que la politique oscille entre « insertion » et répression de l'immigration¹⁹⁵. Comme l'ensemble de la Fédération des ASTI (FASTI) à la même époque, les militants du Gasprom se déchirent¹⁹⁶. Finalement, à une faible majorité, l'ASTI de Nantes décide de rester indépendante. La réaction du financeur principal qu'est le FAS se fait sans attendre. Les subventions sont supprimées tandis qu'une autre association, l'Association Départementale d'Aide aux Travailleurs Immigrés (ADATI), est mise en place par la Préfecture pour devenir un CAIO. L'ADATI bénéficie des subventions du FAS et du Conseil général pour assurer les fonctions d'information, d'orientation et d'aide sociale aux étrangers¹⁹⁷. Surtout, cette injonction gouvernementale a créé une fracture au sein du Gasprom entre d'anciens militants proches des courants chrétiens qui sont plutôt favorables à l'orientation gouvernementale, et des étudiants, en particulier de la faculté d'architecture, qui sont eux arrivés après mai 1968. Ces étudiants sont proches des formations d'extrême gauche, dont les maoïstes qui refusent de négocier avec le pouvoir en place¹⁹⁸. L'association souffre de cette dissension interne et peine à fonctionner entre 1975 et 1978. On compte une trentaine de personnes bénévoles durant ces années alors qu'ils étaient plus de deux-cents quelques années auparavant. Le travail de l'association se réduit à orienter les étrangers dans leurs démarches administratives sans être encore un lieu de réflexion actif sur la question des droits des étrangers. Finalement, l'activité de l'association est maintenue grâce au soutien d'une partie d'anciens militants issus de la bourgeoisie qui investissent financièrement dans l'organisation et de quelques aides de municipalités de l'agglomération dont celle de Nantes pour les activités d'accompagnement social des étrangers¹⁹⁹.

¹⁹⁵ Johanna SIMEANT, *La cause des sans-papiers*, *op. cit.* p. 359 - 393.

¹⁹⁶ Xavier CRETTEZ, Isabelle SOMMIER, *La France rebelle*, *op. cit.*, p. 370-376.

¹⁹⁷ Centre interculturel de documentation, *Le livre blanc des immigrations dans l'agglomération nantaise*, *op.cit.*, p. 38.

¹⁹⁸ Entretien avec un membre du Gasprom (depuis 1979), le 14 mai 2012, dans le local du Gasprom, Nantes.

¹⁹⁹ Entretien avec le président de l'association Gasprom (fin des années 1970-début années 1980), le 8 février 2012, au domicile d'un ami à l'enquêté, Nantes.

L'association regagne en activité au moment du projet de loi Bonnet-Stoléro en 1979²⁰⁰. Le projet de loi conduit à une mobilisation sans précédent qui dépasse les frontières classiques de la gauche partisane et syndicale pour rencontrer des résistances au sein même de l'appareil administratif étatique²⁰¹. À Nantes, le Gasprom parvient à être la plateforme de mobilisation contre ce projet de loi²⁰² et plus spécifiquement contre l'expulsion de deux jeunes adultes nés en France mais algériens et ayant commis un délit. Le « collectif de soutien à Rachid et Nasser » est composé du Gasprom tandis que des militants d'extrême gauche issus de la Ligue Communiste Révolutionnaire (LCR), de l'Union des travailleurs communistes révolutionnaires (UTCR), de Révolution « Revo »²⁰³ et de militants syndicalistes issus de la CFDT ou encore des Paysans travailleurs²⁰⁴ s'y investissent. Une grande partie des membres du collectif de l'époque adhère au Gasprom, « toute une génération »²⁰⁵, ce qui permet à la structure de compter à nouveau 200 adhérents au début des années 1980.

À l'instar de la FASTI, le Gasprom porte les revendications suivantes : la parité dans la représentation entre Français et étrangers, le droit de vote des étrangers aux élections locales, une ligne d'action anti-gouvernementale et une solidarité accrue aux sans-papiers²⁰⁶. Alors que la question du logement est centrale au cours des années 1960 et 1970, celle-ci n'est plus que secondaire au tournant des années 1980. De la même manière, les cours d'alphabétisation y occupent une place secondaire même si cette activité continue d'exister pour permettre aux étrangers d'être autonomes dans leurs démarches administratives. Les nouveaux militants de l'association veulent mener

²⁰⁰ Ce projet de loi a pour objectif de stopper l'immigration et d'obtenir la diminution de la population étrangère résidant en France. Parmi les mesures adoptées (dont certaines seront annulées par le Conseil de l'État), nous pouvons citer la subordination du regroupement familial à l'engagement de ne pas travailler, de nouveaux motifs d'expulsion sont créés et la mise en place d'une rétention administrative. Patrick WEIL, *La France et ses étrangers. op. cit.*, p. 144-192.

²⁰¹ Patrick WEIL, *La France et ses étrangers. op. cit.*, p. 144-192.

²⁰² Lilian MATHIEU, *La double peine: histoire d'une lutte inachevée*, Paris, la Dispute, 2006, p 60-78.

²⁰³ Révolution est une formation créée en 1971 d'extrême gauche issue d'une scission avec la Jeunesse Communiste révolutionnaire (JCR) et des anciens maoïstes de l'Union des Jeunes Marxistes-Léninistes (UJCM). Par la suite, Révolution devient l'Organisation communiste des Travailleurs (OCT).

²⁰⁴ Les Paysans travailleurs est un syndicat agricole de la gauche paysanne des années 1970 et est très actif dans l'Ouest de la France. Ils participent indirectement en 1987 à la création de la Confédération paysanne. Pour une présentation de la Confédération paysanne et ses origines voir Ivan BRUNEAU, « La Confédération paysanne et le « mouvement altermondialisation ». L'international comme enjeu syndical », *Politix*, 2004, vol. 17, n° 68, p. 111-134.

²⁰⁵ Entretien avec un membre du Gasprom (depuis 1979), le 14 mai 2012, dans le local du Gasprom, Nantes.

²⁰⁶ Xavier CRETTEZ, Isabelle SOMMIER, *La France rebelle, op. cit.*, p. 402.

un combat politique pour les étrangers et ne pas être uniquement des relais des mesures étatiques qu'ils estiment être des mesures d'encadrement des populations étrangères. Les militants proches du catholicisme social délaissent progressivement cette structure, tandis que les militants d'extrême gauche l'investissent. Le Gasprom devient la structure associative majeure lors des mobilisations pour l'égalité des droits des étrangers au cours de la décennie 1980 à Nantes. Cette association y parvient d'autant plus facilement qu'elle est la seule association spécialisée sur le droit des étrangers au début de la décennie 1980, la Cimade n'ayant pas de délégation régionale avant le début de la décennie 1990. L'association est passée alors d'une action principalement sociale à une action politique en s'opposant fortement aux pouvoirs publics. Le Gasprom a multiplié les manifestations de soutien aux étrangers et aux sans-papiers dans les rues de Nantes. Plusieurs militants ont mené des grèves de la faim en leur faveur au cours des années 1980 et 1990²⁰⁷.

Le Gasprom illustre la mutation d'une association face aux changements législatifs concernant l'immigration au cours des années 1970. La question de la défense des droits des étrangers devient l'axe autour duquel la cause des étrangers est construite dans cet espace local, aussi bien par les militants associatifs que par les membres du pôle partisan de gauche et d'extrême gauche et du pôle syndical. Le cas nantais n'est pas isolé, d'autres associations dans d'autres villes naissent ou voient leurs activités restructurées au cours de cette même période. À Strasbourg, par exemple, le cas du Comité de liaison pour la promotion des travailleurs étrangers (Clapest) rend compte de la diversité des organisations investies pour la cause des étrangers, cette organisation présentant une ambiguïté plus marquée entre action sociale et défense des droits.

1.2. Une association de coordination et d'animation structurante du territoire : le Clapest à Strasbourg

À Strasbourg, la création du Clapest au début de la décennie 1970 structure le mouvement associatif engagé pour la cause des étrangers. Ce collectif agrège des associations d'action sociale, des associations engagées dans la défense des droits des étrangers et des individus à titre individuel, principalement des syndicalistes ou des

²⁰⁷ Sur ce point, se reporter à Johanna SIMEANT, *La cause des sans-papiers, op. cit.*

militants de partis de gauche et d'extrême gauche. Donnant une existence quasi institutionnelle au pôle associatif de l'espace strasbourgeois de la cause des étrangers, le Clapest s'investit principalement dans la contestation des expulsions qui sont orchestrées par la Préfecture du Bas-Rhin et la Sonacotra dans les foyers de travailleurs migrants. La municipalité reste en marge de ces conflits et intervient auprès des étrangers uniquement par l'intermédiaire de subventions à des activités d'alphabétisation.

Le Clapest, une antenne locale du Comité de Liaison pour l'Alphabétisation et la Promotion des étrangers (CLAP)²⁰⁸, regroupe onze associations dont plusieurs organisations fondatrices appartiennent au mouvement chrétien de gauche²⁰⁹ telles que la Cimade ou la Vie Nouvelle²¹⁰. Entre 1973 et 1982, deux personnes membres de la Vie Nouvelle se succèdent à la tête du Clapest, un universitaire en mathématiques et un doctorant en lettres. Par leur place de choix dans l'organigramme de l'association, la Vie Nouvelle marque le collectif de son empreinte chrétienne réformatrice²¹¹.

L'importance du mouvement progressiste chrétien au sein du Clapest est également perceptible dans l'association strasbourgeoise qu'est Contact et promotion²¹². Née en 1969, cette association est le fait d'un groupe de femmes

²⁰⁸ Le CLAP au niveau national est un collectif d'associations distinctes (associations d'étrangers, associations de défense des étrangers) et se décline dans plusieurs territoires infranationaux (Ile-de-France, Midi-Pyrénées ou Alsace). La première assemblée générale du CLAP a lieu en 1967 afin d'assurer une meilleure coordination entre associations locales et organismes d'alphabétisation en France. À la fin des années 1980, les CLAP locaux se constituent en association loi 1901 et les champs d'intervention des CLAP s'élargissent : lutte contre l'exclusion, soutien à la vie associative et lutte pour l'égalité des droits. Présentation du fonds CLAP Ile de France, rappel historique, 1972-2002, p. 2-6, disponible sur : <http://www.generiques.org/images/pdf/inventaires/19.pdf>, consulté le 10 Juin 2014.

²⁰⁹ AMS, 96 W 555, Présentation de l'association Clapest par elle-même, création le 21 septembre 1970, document non daté, probablement 1989.

²¹⁰ Cette association créée en 1947 par Emmanuel Mounier, fondateur de la revue *Esprit*, se revendique d'abord comme une association d'éducation populaire avec une très forte identité catholique. En 1960, cette organisation confirme son identité socialiste et va compter au sein de ses différentes sections locales des militants chrétiens qui se positionnent en faveur de l'indépendance en Algérie et prennent plus tard position contre la guerre au Vietnam. La figure « réformatrice » de cette association est notamment incarnée par Jacques Delors. Vincent SOULAGE, « L'engagement politique des chrétiens de gauche, entre Parti socialiste, deuxième gauche et gauchisme », in Denis PELLETIER, Jean-Louis SCHLEGEL (dir.), *À la gauche du Christ. Les chrétiens de gauche en France de 1945 à nos jours*, Paris, Seuil, 2012, p. 425-456.

²¹¹ De nombreuses communautés de la Vie Nouvelle ont animé des ASTI en France ou des associations de défense des étrangers et ont été l'occasion d'échanges entre des chrétiens sur les enjeux sociaux et sociétaux au cours des années 1970 et 1980. Voir par exemple l'étude de Marie Hélène Lechien sur une ASTI en région parisienne et le rôle de la Vie Nouvelle. Marie-Hélène LECHIEN, « Des militants de la "cause immigrée" », *art.cit.*

²¹² Bernard ROLET, « Le Clapest : une structure ou service des associations issues de l'immigration », in Freddy RAPHAEL (dir.), *L'hospitalité dans un pays des marges, l'Alsace*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, p. 65.

chrétiennes qui se focalisent sur l'aide aux enfants des « familles immigrées en difficultés scolaires »²¹³. En 1980, l'association compte environ soixante-dix bénévoles. Ces dernières assurent des activités socio-éducatives : des cours de « rattrapage scolaire » dans trois écoles de la ville, des cours de français pour les femmes au sein de deux centres sociaux culturels et un local d'une paroisse, et une permanence pour aider les familles dans leurs démarches administratives. Cette association joue un rôle de coordination des activités du Clapest, par l'intermédiaire de sa présidente qui est membre de son Conseil d'administration et occupe les fonctions de vice-présidente de l'association tout au long de la décennie 1980²¹⁴.

Le Clapest est aussi composé d'associations représentant des communautés étrangères. On trouve l'Association de solidarité avec les travailleurs turcs (ASTTU) à partir de 1974, le Club culturel Ibérique en 1978, l'Association des Parents d'élèves et familles espagnols du Bas-Rhin, l'Amicale des Portugais de Strasbourg en 1976 puis l'Amicale des Algériens en Europe en 1981²¹⁵. Cette démarche vise à unifier les associations engagées auprès des communautés étrangères lesquelles ont des activités principalement socio-éducatives au cours de la décennie 1970, même si elles s'engagent également dans les mobilisations de revendication de droits des étrangers.

Encadré n°2 : L'Association de solidarité avec les travailleurs turcs (ASTTU).

Bien que souvent présentée comme l'association turque de Strasbourg, l'ASTTU est une association formée et dirigée par des personnes de nationalité française lors de sa création. Les activités de l'ASTTU débutent en 1972 avant d'être officiellement une association loi 1901 en 1974. Les militants de l'ASTTU sont principalement des enseignants, des syndicalistes, et des étudiants engagés pour soutenir les travailleurs turcs non-francophones à Strasbourg. Les cours de français occupent une partie importante des activités de l'association ainsi que des actions qualifiées de « symboliques »²¹⁶ comme la visite de travailleurs hospitalisés ou encore l'aide dans les démarches administratives. L'arrivée des conjointes et des enfants conduit l'association à proposer des cours de français et de l'accompagnement scolaire. La structuration de l'association se fait au cours des années 1970 autour de cours d'alphabétisation, de cours de français et de soutien scolaire. Là encore, ce sont des activités « classiques » de soutien aux travailleurs étrangers qui se mettent en place de la part de Français pour des ressortissants turcs

²¹³ Didier BONNET, « Pour aider les immigrés », *L'Alsacien de Strasbourg*, 12 janvier 1980.

²¹⁴ ADBR, 1845 W 1693, Instances du Clapest, 1982 ; *Hôtes en Alsace*, publication du Clapest, présentation des membres du CA du Clapest, 1984, n° 61.

²¹⁵ Bernard ROLET, « Le Clapest : une structure ou service des associations issues de l'immigration », in Freddy RAPHAEL (dir.), *L'hospitalité dans un pays des marges, l'Alsace*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2002, p. 66.

²¹⁶ Entretien avec le directeur de l'ASTTU, le 25 septembre 2012, dans les locaux de l'association, Strasbourg.

principalement salariés dans les industries de l'agglomération. Avec la possibilité pour les étrangers de se réunir en association avec l'abrogation du décret-loi du 9 octobre 1981²¹⁷, l'ASTTU voit progressivement des militants turcs réfugiés en France prendre la tête de l'association. Tout en poursuivant ces activités d'action sociale, l'association mène une action de défense des droits des étrangers, en particulier pour réclamer le droit de vote des étrangers²¹⁸.

Très marquée par le réformisme chrétien, le Clapest adopte progressivement une rhétorique aux accents marxistes pour analyser le phénomène migratoire. Dans son rapport d'activité en 1975, le collectif rappelle les inégalités de développement qu'engendre le capitalisme, soulignant l'« exploitation des travailleurs immigrés », la nécessaire lutte contre les phénomènes migratoires par le soutien économique aux pays d'émigration, la « réglementation arbitraire » et les « mesures gouvernementales insuffisantes » dans les politiques d'immigration française²¹⁹. Le Clapest se positionne comme permettant une « meilleure connaissance mutuelle » entre les personnes françaises et étrangères et insiste sur la promotion de la « solidarité » et du « respect des cultures »²²⁰. Contre les mesures répressives à l'égard des étrangers mises en place par la Préfecture dans le Bas-Rhin, le Clapest mobilise deux principaux outils : un recours au droit et une médiatisation accrue du sort réservé aux étrangers.

En 1979, la principale lutte du Clapest est celle de l'arrêt des expulsions dans les foyers Sonacotra de Strasbourg et des villes voisines de la région en dénonçant les pratiques préfectorales²²¹. Le rôle moteur du Clapest conduit d'autres organisations associatives à rejoindre la mobilisation telles que le MRAP et le GISTI²²². Par ailleurs, des organisations d'autres pôles de l'univers social s'investissent dans cette mobilisation : le pôle partisan avec l'investissement des sections locales des partis politiques de

²¹⁷ Le 12 avril 1939 un décret-loi crée un statut particulier pour les associations d'étrangers nécessitant pour leur formation un avis du Ministère de l'Intérieur. En arrivant au pouvoir, le gouvernement socialiste abroge cette mesure le 9 octobre 1981 et permet la création d'une floraison d'associations d'étrangers en France. Loi n° 81-909 du 9 octobre 1981 modifiant la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association en ce qui concerne les associations dirigées en droit et en fait par des étrangers.

²¹⁸ Entretien avec le directeur de l'ASTTU, le 25 septembre 2012, dans les locaux de l'association, Strasbourg.

²¹⁹ AMS, 96 W 555, Rapport d'activité du Clapest 1974-1975, propos d'introduction.

²²⁰ Idem.

²²¹ ADBR, 1845 W 1694, Courrier du Clapest au Préfet du Bas Rhin, 30 mars 1979.

²²² Le Groupe d'information et de soutien aux travailleurs immigrés est né en 1972 à Paris. Les fondateurs de l'association (des étudiants de l'École nationale d'Administration en premier lieu qui rencontrent ensuite des juristes, des militants chrétiens et de partis d'extrême gauche) s'engagent en mobilisant leurs compétences juridiques au service des travailleurs étrangers. Pour une histoire du GISTI, voir le numéro « Immigration : trente ans de combat par le droit », *Plein droit*, 2002, vol. 2, n° 53 -54.

l'opposition (PS, PSU, PCF, Mouvement des Radicaux de Gauche, Union des Élus Socialistes et Républicains), le pôle confessionnel (Conseil syndical de l'Église réformée d'Alsace-Lorraine ; le Secrétaire général de l'Église de la confession d'Augsbourg d'Alsace et de Lorraine), le pôle des mouvements de jeunesse (Mouvement rural de la Jeunesse chrétienne), et le pôle syndical (CGT, CFDT et le syndicat des avocats). Dans leur communiqué en mars 1979, ces organisations membres de l'« espace local de la cause des étrangers » appellent à une « sortie négociée du conflit » jugeant que les expulsions des foyers sont « illégales », car ayant lieu pendant la période hivernale, et « inhumaines », en raison des conditions de vie dans les foyers et de la difficulté de ces travailleurs à retrouver un logement²²³. Le comité de soutien mobilise le droit pour soutenir les grévistes, comme en atteste l'évocation de l'illégalité des expulsions hivernales ainsi que la mention répétée de l'investissement du syndicat des avocats dans leur combat. En mai 1979, le collectif souligne les contradictions administratives entre le niveau préfectoral et le niveau ministériel. Alors que le Préfet du Bas-Rhin justifie les mesures d'expulsion comme de simples mesures d'exécution de décisions judiciaires, le Clapest rappelle l'engagement du Secrétaire d'État chargé des immigrés de prendre en compte les revendications des habitants des foyers Sonacotra²²⁴. Les dissonances administratives sont mises en avant pour montrer l'incohérence et l'inégalité juridique qui frappent les résidents des foyers de travailleurs migrants.

Le répertoire d'action mobilisé par le Clapest et les militants de la cause des étrangers est aussi celui d'une médiatisation accrue des conditions de vie et de séjour des étrangers. Les partis politiques engagés servent notamment de relais médiatiques. La section du Bas-Rhin interpelle le Préfet pour que celui-ci fasse appliquer le droit tandis que le recours à la presse est un argument pour renverser le rapport de force établi.

« [...] Enfin, je demande au Représentant du Gouvernement que vous êtes de faire respecter la dignité et les droits des travailleurs immigrés dans les foyers Sonacotra de la région. Par le même courrier, j'informe la presse régionale du contenu de cette lettre afin que l'opinion puisse

²²³ Idem.

²²⁴ ADBR, 1845 W 1694, Lettre du Clapest au Préfet du Bas Rhin, 9 mai 1979.

juger de la volonté des pouvoirs publics de trouver une solution satisfaisante au conflit précité »²²⁵.

Cette médiatisation se poursuit par la mise en place de permanences anti-expulsion organisées par des organisations d'extrême gauche, en particulier l'Union des Communistes de France marxistes-léninistes (UCFml), dans certains foyers de travailleurs de la ville. Ces permanences sont des temps durant lesquels la rédaction de pétitions et de tracts se fait, ainsi que des réunions d'informations sur les droits des étrangers²²⁶. On retrouve ici la mobilisation de ressources comparables à celles identifiées par Choukri Hmed dans la région parisienne : le recours au droit pour faire valoir la dénonciation des expulsions et des « techniques nationales » de lutte (tracts, pétitions, réunions d'information)²²⁷. L'établissement de relations entre les organisations partisans de gauche et d'extrême gauche, les organisations syndicales ou confessionnelles et les associations engagées auprès des étrangers dessine les contours d'un « espace local de la cause des étrangers » à Strasbourg engagé dans la reconnaissance des droits des étrangers face aux administrations de l'État.

Cette action du Clapest en faveur des résidents des foyers Sonacotra lui vaut une surveillance rapprochée de la part de la Préfecture pour qui l'association est « noyauté par la gauche et l'extrême gauche » et « monopolise l'aide aux immigrés »²²⁸. La description de ce « noyautage » met en évidence l'existence de militants positionnés dans différents pôles qui s'engagent dans la cause des étrangers, en l'occurrence la lutte contre les expulsions des foyers Sonacotra. Ces hommes et ces femmes sont issus soit de la mouvance chrétienne soit proches d'organisations partisans de gauche et d'extrême gauche.

Par son caractère collectif, le Clapest est un acteur majeur de l'espace strasbourgeois de la cause des étrangers en s'opposant principalement aux décisions répressives préfectorales. Cette organisation agrège autour d'elle des associations de défense des droits des étrangers, des associations d'accompagnement social, des

²²⁵ ADBR, 1845 W 1694, Lettre de la Section du Bas Rhin du Parti socialiste au Préfet du Bas Rhin, 21 aout 1979.

²²⁶ ADBR, 1845 W 1691, Note interne pour le préfet du Bas Rhin sur les « permanences anti expulsion », 19 novembre 1979.

²²⁷ Choukri HMED, « Contester une institution dans le cas d'une mobilisation improbable... », *art. cit.*

²²⁸ ADBR, 1845 W 1691, Rapport des renseignements généraux au Préfets, permanences anti expulsion, 19 novembre 1979.

associations de défense des droits de l'homme, des associations d'étrangers et mobilise également des organisations extérieures au secteur associatif pour la cause des étrangers. Son positionnement est bien celui de la défense des droits des étrangers. Malgré l'hétérogénéité des organisations engagées dans cet espace local, les militants sont principalement des militants chrétiens de gauche et des militants engagés dans des partis de gauche et d'extrême gauche. Cette structuration de l'espace local de la cause des étrangers contre les expulsions de logements se retrouve aussi au sein de l'espace lyonnais de la cause des étrangers marqué par une prégnance du militantisme chrétien progressiste.

1.3. Le logement et l'alphabétisation comme secteurs d'intervention des associations lyonnaises.

Sur le territoire lyonnais, de nouvelles associations sont créées au cours de la décennie 1970 et investissent deux secteurs : le logement et l'alphabétisation. Ces actions s'inscrivent dans une démarche d'accompagnement social et de défense des droits des étrangers. Les militants associatifs insistent sur cet engagement en faveur des personnes étrangères pour se démarquer de structures associatives préexistantes sur le territoire, accusées d'adopter une politique d'encadrement et de surveillance de ces populations. La structuration de l'espace local de la cause des étrangers se fait principalement autour de ces associations, du pôle confessionnel, du pôle partisan avec des formations de gauche et d'extrême gauche, et du pôle des gestionnaires du logement.

L'engagement contre les « marchands de sommeil » et celui contre les expulsions des travailleurs migrants des quartiers du centre-ville lors des opérations de rénovation urbaine sont les deux luttes par l'intermédiaire desquelles une nouvelle association prenant au sérieux les conditions de logement des plus démunis, dont les étrangers, naît. Cet engagement se traduit en premier lieu par une étude menée en 1978 par les deux salariés de la Cimade et un sociologue au CNRS intitulée *Le Labyrinthe. Étude sur le logement des immigrés dans la région lyonnaise*. Cette étude, qualifiée *a posteriori* par l'un de ses rédacteurs comme « une analyse de la situation et un cri d'alarme »²²⁹,

²²⁹ Entretien avec l'un des fondateurs de l'ALPIL, salarié de l'ALPIL (1979-2011), le 21 mai 2010, au local de l'ALPIL, Lyon.

permet de médiatiser le combat mené contre les meublés et les taudis investi par les deux permanents de la Cimade à Lyon



Illustration n°1 : Page de couverture de l'étude du *Labyrinthe*, 1978.

L'étude présente les conditions de vie des étrangers dans l'agglomération. La conclusion insiste sur la nécessité d'une mobilisation aux côtés de ces populations, présentées comme dépourvues de capacité politique, c'est-à-dire ne pouvant constituer une force électorale pour défendre leurs intérêts. La domination exercée sur les travailleurs étrangers est dénoncée par ces acteurs associatifs ainsi que le faible engagement des acteurs politiques, syndicaux et des bailleurs pour offrir des logements décents à ces populations. Notons que s'ils se présentent comme souhaitant se défaire d'une gestion paternaliste de l'immigration, les auteurs de l'étude l'entretiennent paradoxalement en excluant les travailleurs étrangers de la mobilisation menée.

« La marginalisation et l'exploitation des immigrés dans le domaine du logement, comme dans d'autres d'ailleurs, tiennent essentiellement au fait que, seuls, ils ne constituent pas une force de pression politique, au sens électoral. C'est pourquoi, bien sûr, la question du droit de vote dans les consultations locales mérite d'être posée avec force. Pour l'heure, c'est donc aux organisations d'usagers, locales, syndicales ou politiques de faire émerger, de prendre en compte, de populariser et de soutenir leurs revendications, conjointement à celles des Français. [...] L'unité des Français et des immigrés suppose que ce débat existe et soit dépassionné. Elle exige aussi des actions de façon que cette unité ne soit plus, dans le domaine du logement, uniquement un slogan sur nos tracs.

Mais qui dit action, dit volonté d'action, donc un certain volontarisme, a fortiori dans un domaine où rien, ou si peu, n'est fait... »²³⁰

Quittant la Cimade la même année que cette étude²³¹, ces deux militants fondent l'Association Lyonnaise Pour l'Insertion par le Logement (ALPIL). La justification de la mise en place d'une association pour défendre le droit au logement s'appuie sur le constat suivant : « dans la transformation de la cité, il y a des gens qui resteraient sur le bord de la route et ces gens-là sont essentiellement des immigrés »²³².

La composition de l'association incarne la capacité de ses nouveaux dirigeants à mobiliser des acteurs investis dans différents pans de l'univers social : des militants associatifs empreints d'une forte culture chrétienne et proches ou membres des milieux de gauche et d'extrême gauche se retrouvent à côtoyer des responsables économiques et administratifs de premier plan, dont un est responsable du 1% logement pour l'agglomération²³³ et permet cette rencontre (voir encadré n°3). Tous s'accordent sur la nécessité non pas de proposer des logements spécifiques aux étrangers mais bien de permettre à cette population d'accéder au droit commun, de « favoriser l'accès aux circuits normaux du logement pour les gens qui en sont exclus »²³⁴.

Encadré n°3 : Portrait d'un homme entre bourgeoisie chrétienne lyonnaise et militants associatifs pour le logement.

La rencontre de ce pôle associatif et du pôle des gestionnaires et financeurs du logement est rendue possible par la figure d'un homme : Bernard L.. Né dans une famille bourgeoise lyonnaise, cet homme a épousé une femme dont la famille est particulièrement active dans le secteur de la banque et de l'industrie et est cousin par alliance d'un des vice-présidents du Conseil général du Rhône²³⁵. Résistant pendant la Seconde guerre mondiale, il est proche des cercles de réflexion chrétiens dont la Vie Nouvelle. Responsable du 1%

²³⁰ Archives Municipales de Lyon (AML), 97 ii 063, Fonds d'archives privées, Fédération du Rhône PSU, « Le labyrinthe, Etude sur le logement des immigrés dans la région lyonnaise », 1978. (Nous soulignons).

²³¹ Ils démissionnent en raison d'une opposition forte qu'ils ont avec la direction concernant l'orientation à donner à leurs relations avec le gouvernement et la place des professionnels dans l'association. Entretien avec l'un des fondateurs de l'ALPIL, salarié de l'ALPIL (1979-2011), le 21 mai 2010, au local de l'ALPIL, Lyon.

²³² Entretien avec l'un des fondateurs de l'ALPIL, salarié de l'ALPIL (1979-2011), le 21 mai 2010, au local de l'ALPIL, Lyon.

²³³ Depuis 1953 et jusqu'en 1992, les entreprises de plus de dix salariés contribuent à hauteur de 1% de leur masse salariale pour les efforts de construction de logement. Une partie de ce 1% est affecté à partir de 1975 aux logements pour les populations immigrées. Patrick WEIL, *La France et ses étrangers, op. cit.* p. 136.

²³⁴ Statuts de l'association ALPIL, consulté sur le site de l'association, www.habiter.org, consulté le 14 juin 2012.

²³⁵ Entretien avec le président de l'ALPIL (1985-1992), trésorier de la Cimade (depuis 2005), le 20 juin 2011, à son domicile, Lyon.

logement dans la région, il est directeur financier de l'entreprise Berliet ce qui lui confère une place centrale dans l'industrie lyonnaise.

La rencontre avec les futurs fondateurs de l'ALPIL a lieu en 1977 à la suite d'une étude menée sur les conditions d'accueil des sans-abris par le foyer Notre-Dame des Sans-Abris qu'il préside. Les auteurs de l'étude (le permanent de la Cimade, l'abbé chargé des populations africaines, et un membre d'Économie & Humanisme²³⁶) dénoncent une gestion paternaliste et les mesures d'encadrement très fortes que subissent les sans-abris. Bernard L. les accompagne dans la création de l'ALPIL en insistant sur la nécessité de ne pas « faire une association spécialisée sur le logement des migrants et donc de dédouaner les institutions du logement du problème »²³⁷, laissant entendre qu'une telle association verrait les financeurs se détourner de son action. De 1978 à 1984, Bernard L. préside l'ALPIL avant de se retirer pour des raisons de santé.

La défense du droit au logement est un des axes structurant de l'espace local de la cause des étrangers à Lyon à travers la formation de l'ALPIL. Cette association se construit avec un double objectif. Le premier est de mobiliser au niveau local tous les interlocuteurs possibles pour améliorer les conditions de logement des étrangers en abandonnant pour certains militants leurs revendications politiques les plus radicales. Il s'agit ainsi de se démarquer des associations de gestion des populations étrangères, relais de la Préfecture, tout en se positionnant comme des interlocuteurs des institutions pour construire une politique du logement social à Lyon, au sein de laquelle les populations étrangères sont un public cible. Le second objectif, lié à cette volonté d'apparaître comme des interlocuteurs des acteurs politiques, administratifs et économiques locaux, est de constituer une expertise juridique associative pour faire appliquer le droit en matière de logement. À cet égard, la socialisation antérieure des fondateurs au sein de la Cimade qui a fondé son action sur une expertise juridique du droit de séjour des étrangers est primordiale.

Le second axe structurant de cet espace local lyonnais de la cause des étrangers est celui incarnée par des associations d'alphabétisation. Celles-ci s'engagent progressivement dans la défense des droits des étrangers et l'une d'entre elles, l'Association de coopération franco-algérienne du Lyonnais (ACFAL), est très active. Créée en 1948 sous le nom d'Études sociales et services d'accueil Nord-africains (ESSANA) par des catholiques sociaux, l'association gère en premier lieu des cours

²³⁶ Économie & Humanisme est une association créée en 1941 par le père Leuret, un dominicain, à Marseille. En 1945, l'association s'installe à la Tourette à proximité de Lyon. Sa principale activité est d'être un centre d'études sur le développement en adoptant, au départ, un discours tiers-mondiste. Denis PELLETIER, Jean-Louis SCHLEGEL (dir.), *À la gauche du christ...*, op.cit., p. 140-165.

²³⁷ Idem.

d'alphabétisation pour des travailleurs nord-africains, en particulier algériens, cours qui s'étendent aux femmes à partir de 1958. Pendant la guerre d'Algérie, l'ESSANA est surveillée par les renseignements généraux en raison de la prise de position de deux dirigeants pour l'autodétermination voire l'indépendance de l'Algérie et de ses liens étroits entretenus avec les militants du Front de libération nationale (FLN)²³⁸. Devenue l'ACFAL en 1963, les activités de l'association s'étoffent autour d'un accompagnement juridique des étrangers et gère un centre de santé²³⁹. Les relations avec les autorités préfectorales se normalisent à la fin des années 1960 après une période de forte surveillance policière tandis que les dirigeants de l'association prennent leurs distances avec les autorités consulaires algériennes²⁴⁰. Néanmoins, les militants de l'ACFAL continuent d'adopter un discours critique face aux politiques d'immigration. Avec la Cimade à Lyon, l'ACFAL rédige un bulletin commun intitulé *Immigration* (1976 -1981) au sein le quel les réformes liées au statut d'accueil des étrangers en France sont traitées.

Les liens de l'ACFAL se font principalement avec le pôle confessionnel, l'association est fondée par des chrétiens sociaux. Parmi eux, on compte aussi bien des hommes d'Église que des notables locaux engagés dans la vie de leur paroisse²⁴¹.

Comme nous l'avons déjà évoqué, ces associations de défense des droits des étrangers, marquées par une prégnance du militantisme chrétien social, entrent en conflit avec d'autres associations du territoire. Ces associations sont celles qui assurent la gestion de structures pour le compte de la Préfecture et sont perçues comme des relais de la politique gouvernementale. C'est le cas de la Maison du Travailleur Étranger (MTE)²⁴². Les actions menées par la MTE visent l'intégration des travailleurs étrangers

²³⁸ Marianne THIVEND, « L'Essana : une association d'alphabétisation en direction des Algériens et des Algériennes à Lyon », *L'atelier numérique de l'histoire*, disponible sur : <http://atelier-histoire.ens-lyon.fr/AtelierHistoire/episodes/view/9>, consulté le 23 juin 2013.

²³⁹ ADR, 759 W 87, Note du responsable du Service de liaison et de promotion des migrants sur les associations du territoire lyonnais, ACFAL, 1972.

²⁴⁰ Marianne THIVEND, « L'ESSANA, un lieu de solidarités franco-algériennes en temps de guerre », in Béatrice DUBELL, Arthur GROSJEAN, Marianne THIVEND, (dir), *Récits d'engagement. Des Lyonnais auprès des Algériens en guerre, 1954-1962*, Saint-Denis, Éditions Bouchene, 2012, p. 27-49.

²⁴¹ Les deux présidents des années 1960 sont respectivement rhumatologue aux Hospices civils de Lyon et fabricant de soieries. Le premier a découvert l'activité de l'association en soignant des membres clandestins du FLN pendant la Guerre d'Algérie. Protestant, il est très actif au sein du Temple où il a ses habitudes dans le centre de ville de Lyon. Le second a été introduit au sein de l'ACFAL par le père de la paroisse qu'il fréquentait.

²⁴² Créée en 1951, par la femme du Préfet de l'époque, la Maison de l'Afrique du Nord accueille les travailleurs algériens du territoire lyonnais dans des foyers de travailleurs jusqu'à l'indépendance de l'Algérie. En 1965, elle devient la MTE et s'ouvre à l'ensemble de la population étrangère installée à Lyon. Elle accompagne les étrangers dans leurs démarches administratives et pour les faire accéder aux foyers

et de leurs familles (actions d’alphabétisation, apprentissage de la vie en France). Ces actions sont héritées de la période de la Guerre d’Algérie où, en sus de servir de relais d’information sur les militants du FLN et du Mouvement national algérien (MNA) pour la police, les structures mettent en place des actions pour affirmer l’« identité nationale des Français musulmans »²⁴³. Ces liens avec les autorités préfectorales se confirment quand, en 1973, la MTE accepte de devenir membre du Comité consultatif départemental d’action sociale instauré par circulaire le 27 mars 1972²⁴⁴ et d’assurer la mission de CAIO pour les travailleurs étrangers du département du Rhône. La MTE confirme sa collaboration étroite avec les pouvoirs publics, malgré quelques critiques formulées à l’égard du faible engagement de ces derniers pour l’hébergement des étrangers²⁴⁵.

Des oppositions majeures se produisent entre ces différentes associations qui envisagent de façon différenciée l’action à mener auprès des étrangers. La tentative avortée d’un travail collectif au début de la décennie 1970 illustre cette hétérogénéité du pôle associatif et de sa fragmentation entre, d’une part, les tenants d’une contestation de la politique d’immigration, et, d’autre part, ceux d’une approche gestionnaire voire d’encadrement de ces populations (voir encadré n°4). Les liens des associations contestataires se font principalement avec le pôle confessionnel, et de façon plus distendue avec le pôle partisan constitué des formations de gauche et d’extrême gauche. Les associations gestions, quant à elles, ont des liens étroits avec le pôle administratif.

Encadré n°4 : Le CLORATE : une initiative collective associative échouée (1970 -1975).

En 1970, le Comité de liaison des organisations du Rhône pour l’accueil des travailleurs étrangers (CLORATE) est créé. Quinze associations, avec à leur tête le Service social d’aide

qu’elle gère en adoptant une posture d’accompagnement et d’encadrement de ces populations. Emilie ELONGBIL EWANE, « Les réseaux associatifs d’accueil des migrant(e)s après l’indépendance algérienne (1962-1973) », in Renaud PAYRE (dir.), *Lyon ville internationale. La métropole lyonnaise à l’assaut de la scène internationale (1914-2013)*, Lyon, Libel, 2013, p. 136 - 149.

²⁴³ Emilie ELONGBIL-EWANE, « La guerre d’Algérie à Lyon : la bataille pour le contrôle de l’habitat », *Métropolitiques*, 2012, disponible sur : <http://www.metropolitiques.eu/La-guerre-d-Algerie-a-Lyon-la.html#nh18>, consulté le 24 juillet 2014.

²⁴⁴ Ces comités départementaux sont créés pour « veiller à la mise en œuvre des mesures prises au niveau national [en matière d’immigration] et mener à bonne fin un certain nombre d’actions déjà commencées ». ADR, 759 W 63, Compte-rendu de la séance plénière du comité consultatif départemental d’action sociale au profit des travailleurs étrangers, rappel de la circulaire du 27 mars 1972.

²⁴⁵ Sylvie SCHWEITZER (dir), *Rhône-Alpes : Étude d’une région et d’une pluralité de parcours migratoires*, Rapport final pour l’Agence nationale de la cohésion sociale et l’égalité des chances, Université de Lyon, 2008, p 75-76.

aux émigrés (SSAE), composent ce comité²⁴⁶. Ces associations ont soit une activité qui s'adresse uniquement aux populations étrangères comme l'ACFAL ou le Comité d'accueil soit à des populations précaires comme Notre-Dame des Sans-Abris au sein desquels on retrouve des étrangers. Le CLORATE a un double objectif : celui d'aider de manière ciblée les populations étrangères et celui de mobiliser les pouvoirs publics en faveur de ces mêmes populations considérant qu'une partie des mesures envisagées n'offrent pas des conditions d'accueil et de vie décentes. Les administrations déconcentrées de l'État sont visées par ces revendications et non les autorités municipales. Cependant, la diversité des associations engagées dans le CLORATE est responsable de sa dissolution trois années plus tard. En effet, aux côtés d'associations proches des mouvements chrétiens de charité comme le Foyer Notre-Dame des Sans Abri cohabitent les associations que sont la Cimade ou Économie & humanisme marquées par leur attachement à l'idéologie tiers-mondiste et marxiste. La structuration d'un pôle associatif engagé pour la cause des étrangers ne parvient pas à se produire dans l'agglomération lyonnaise.

Cette première section a été l'occasion de nous concentrer sur les associations actives avant 1981 pour la cause des étrangers à Lyon, Nantes et Strasbourg. Si les actions liées au logement et à l'alphabétisation sont structurantes dans le quotidien de ces associations, la défense des droits des étrangers prend un part de plus en plus conséquente dans leurs revendications. Les associations ne sont pas les seules à relayer ces préoccupations sur les territoires. Elles jouent un rôle moteur pour engager de fortes mobilisations auprès des étrangers mais s'appuient aussi sur des relais dans différents pôles. Elles entretiennent le plus de liens avec le pôle confessionnel, et en particulier les fractions du christianisme social. Elles tissent aussi des liens avec le pôle partisan de gauche et d'extrême gauche et des formations indépendantistes. Le pôle des gestionnaires-bailleurs est également un relais pour les associations lyonnaises pour la cause des étrangers. Finalement, la Préfecture est celle avec laquelle les relations sont les plus conflictuelles pour une partie des associations engagées auprès des populations étrangères et se réclamant d'une idéologie tiers-mondiste. Ces espaces locaux de la cause des étrangers se structurent à la fin de la décennie 1970 autour d'un axe principal qu'est la défense des droits des étrangers, en ciblant la lutte contre les expulsions des foyers. Le registre du droit est privilégié par ces différents acteurs qui investissent la cause des étrangers. C'est le cas de l'ALPIL à Lyon, du Clapest à Strasbourg ou du

²⁴⁶ Accueil en gare, Accueil et rencontres, Amitiés internationales, Association de coopération franco-algérienne du Lyonnais (ACFAL), Association vairoise d'aide aux étrangers, Centre social de la Saulaie, Cimade, Comité d'accueil aux Portugais, Économie et humanisme, Foyer Notre-Dame des Sans Abri, France-Algérie, Maison du Travailleur étranger, Service Social de la main-d'œuvre étrangère, PACT. Emilie ELONGBIL EWANE, « Les réseaux associatifs d'accueil des migrant(e)s après l'indépendance algérienne (1962 -1973) », *art.cit.*

Gasprom à Nantes. La défense des droits des étrangers et la structuration autour du registre du droit se confirment la décennie suivante alors que de nouvelles luttes sont investies par les acteurs associatifs. Ces espaces locaux de la cause des étrangers se caractérisent par une montée en puissance du pôle partisan comme relais des mobilisations associatives et par l'entrée en scène des jeunes issus de l'immigration comme des acteurs du pôle associatif pour la cause des étrangers.

Section 2. L'extension du domaine des luttes pour les étrangers : les droits au cœur des revendications.

L'arrivée au pouvoir de François Mitterrand en 1981 est saisie comme une fenêtre d'opportunité pour les associations de défense des étrangers pour obtenir la fin des mesures répressives du précédent gouvernement. Quant aux enfants de l'immigration, ils dénoncent les violences policières qu'ils subissent et un traitement inéquitable de la part de la justice²⁴⁷. Face à ces mobilisations, le gouvernement marque sa rupture avec le gouvernement précédent²⁴⁸ et ouvre une parenthèse jusqu'en 1984 durant laquelle il valorise le « droit à la différence, à l'identité culturelle »²⁴⁹. Les victoires du Front National (FN) aux élections municipales et cantonales de 1983 et 1984 infléchissent le discours du gouvernement. Un double objectif est alors affirmé : l'« intégration » des populations étrangères devient un leitmotiv de l'action gouvernementale et la lutte contre l'immigration irrégulière et l'expulsion des étrangers s'imposent à nouveau comme un objectif politique.

Dans ce contexte, les militants associatifs investissent de nouvelles luttes qui s'axent autour de la défense des droits des étrangers et de leurs enfants. Pour autant, ce pôle associatif se caractérise tant par l'hétérogénéité des populations concernées par

²⁴⁷ La décennie 1970 a été marquée par de très fortes violences à l'égard des populations étrangères, et notamment Maghrébines, tandis que la décennie 1980 est encore plus meurtrière. Les forces de police et la justice sont accusées de fermer les yeux sur ces crimes racistes voire pour la police d'en avoir commis. Abdellali HAJJAT, *La Marche pour l'égalité et contre le racisme*, Paris, Editions Amsterdam, 2013, p. 104-112.

²⁴⁸ Plusieurs législations sont abandonnées telles que celle relative à l'aide au retour, une régularisation des personnes en situation irrégulière est faite tandis que les étrangers nés en France ou étant arrivés avant l'âge de 10 ans ne peuvent être expulsés. Patrick WEIL, *La France et ses étrangers...op. cit.*, p. 185-235.

²⁴⁹ Argumentaire de la campagne présidentielle de François Mitterrand, février 1981, Fonds Patrick Weil, Centre d'histoire de Sciences Po, WE 56, cité par Angeline ESCAFRE-DUBLET, *Culture et immigration. De la question sociale à l'enjeu politique (1958-2007)*, op. cit., p. 166.

leurs revendications (nous étudierons les mouvements en faveur des enfants issus de l'immigration, des étrangers et ceux en faveur des réfugiés) que par les enjeux à traiter (égalité des droits, lutte contre le racisme, accès à la santé, promotion des relations interculturelles). Le pôle associatif entretient également des liens contrastés avec les pouvoirs publics, allant d'une forte opposition à ces derniers à des formes d'institutionnalisation de leurs relations.

2.1. L'égalité et la lutte contre le racisme : fer de lance des mobilisations associatives.

Les associations de défense des étrangers perçoivent l'arrivée des socialistes à l'Élysée comme un moment propice pour endiguer la formation d'un climat d'hostilité de la société française envers les étrangers et pour adopter une politique moins répressive à l'égard de l'immigration. Plusieurs villes en France sont le théâtre de luttes contre les expulsions d'étrangers. La revendication de l'égalité émerge aussi du côté de jeunes issus de l'immigration qui dénoncent leurs conditions de vie (logements insalubres, chômage, violences policières). En 1983, la Marche pour l'égalité et contre le racisme semble rendre compte d'une forme de communion entre ces deux dynamiques associatives. Pour autant, si cette Marche correspond à l'émergence dans l'espace public des jeunes issus de l'immigration, de nombreuses tensions se dessinent aussi bien au niveau local que national. Elles reflètent les divergences entre les associations de défense des étrangers et les associations de jeunes issus de l'immigration, cela ne leur permettant pas de s'adresser d'une même voix aux pouvoirs publics.

La lutte contre les expulsions des étrangers : un combat mené dans les territoires sans les acteurs municipaux.

La lutte contre les expulsions des étrangers est saisie comme un combat par une série d'acteurs, non seulement associatifs, mais également des militants chrétiens, des militants politiques de gauche et d'extrême gauche et des militants syndicaux. Cette lutte fédère les associations engagées auprès des étrangers et devient une lutte structurante des espaces locaux de la cause des étrangers. Si Lilian Mathieu a décrit cette mobilisation comme le point de départ de l'autonomie d'un mouvement contre la « double peine » au sein de l'espace des mouvements sociaux²⁵⁰, notre regard ici vise à

²⁵⁰ Lilian MATHIEU, *La double peine*, op. cit.

éclairer les relations qui se nouent au sein des espaces locaux de la cause des étrangers en insistant sur la faiblesse des interventions et des sollicitations dont les acteurs municipaux font l'objet.

Le cas le plus emblématique d'une mobilisation contre les expulsions d'étrangers est celle de la grève de la faim qui se déroule en avril 1981 à Lyon. Cette grève de la faim est menée par trois personnes, Christian Delorme, un prêtre sensible à la question de l'immigration depuis plusieurs années, Jean Costil²⁵¹, un ancien pasteur qui s'est engagé pour la cause des étrangers en devenant le représentant de la Cimade à Lyon, et d'un algérien menacé d'expulsion territoriale. Christian Delorme, qui a connaissance de nombreux cas d'expulsion dans la paroisse de Saint-Fons où il officie, suggère la grève de la faim comme moyen d'action pour dénoncer l'expulsion d'Hamid Boukhrouma, et plus largement des étrangers résidant en France depuis plusieurs années²⁵². Ce répertoire d'action est choisi pour deux raisons : tout d'abord, il a déjà été mobilisé par les étrangers en situation irrégulière au cours de la décennie précédente²⁵³ et ensuite parce qu'il est central dans la lutte non-violente dont se réclame Christian Delorme, fondateur et membre du Mouvement pour une Alternative non violente (MAN)²⁵⁴. Alors qu'elle se déroule en pleine campagne présidentielle, cette initiative individuelle est soutenue par des acteurs engagés distinctement dans l'univers social. Parmi les premiers soutiens, on trouve des militants de l'antenne locale du MAN, des militants chrétiens engagés au sein d'associations telles que l'ACFAL ou Pax Christi (association chrétienne non-violente), des organisations de défense des droits des étrangers comme la Cimade, la LDH, des organisations syndicales comme la CFDT, des formations partisans de gauche et d'extrême gauche que sont notamment le PSU, le Parti Communiste révolutionnaire, et le PS²⁵⁵. Dans le combat mené par les grévistes de la faim, la prise en compte de la situation des étrangers est partielle. Les étrangers concernés par cette mobilisation ne sont que ceux qui sont arrivés très jeunes en France. Par cette segmentation du public,

²⁵¹ Nous ne rendons pas anonyme ces deux personnages en raison de la portée médiatique de cet événement et du nombre de travaux qui ont été consacrés à cette mobilisation. Leur anonymat aurait eu un caractère artificiel.

²⁵² Entretien avec Christian Delorme, le 7 mai 2010, à la Cure d'Oullins.

²⁵³ Johanna SIMEANT, *La cause des sans-papiers*, *op. cit.*

²⁵⁴ Cette association a été créée en 1974 pour promouvoir la non violence en France et dans le monde dans la lignée de Gandhi.

²⁵⁵ ADR, 2511 W 3, Courrier pour annonce d'une manifestation par le comité de soutien aux grévistes de la faim au Préfet du Rhône, 16 avril 1981.

censée répondre aux mesures répressives à l'égard des étrangers, les grévistes de la faim s'inscrivent dans le discours des autorités nationales qui ont fait de la lutte contre l'immigration clandestine son fer-de-lance tout en valorisant l'intégration d'étrangers installés durablement en France.

Le répertoire d'action choisi qu'est la grève de la faim ne fait pas l'unanimité. Une partie des militants d'extrême gauche dénonce cette démarche individuelle face à une situation qui nécessite une réponse collective. Les grévistes de la faim justifient ce répertoire d'action en insistant sur le fait que cela est un moyen pour « permettre la prise de parole par les jeunes immigrés eux-mêmes » et la « nécessaire solidarité des familles ouvrières françaises et immigrées pour construire ensemble la France multiraciale qui adviendra de toute manière »²⁵⁶. Toutefois, la médiatisation nationale de cette grève de la faim conduit un nombre croissant d'organisations chrétiennes et d'organisations de gauche et d'extrême gauche à soutenir cette mobilisation²⁵⁷.

Face à cette grève de la faim, les représentants de partis politiques et d'institutions adoptent des positions distinctes.

Pour le PS au niveau national, cette mobilisation en pleine campagne présidentielle est une opportunité. Dès le 6 avril 1981, Pierre Mauroy, rend visite aux grévistes de la faim. Par sa présence, le PS se positionne comme un soutien incontesté de ce combat et indique qu'il reviendra sur les législations relatives aux expulsions adoptées sous la présidence Giscard dès son arrivée au pouvoir²⁵⁸. La conquête d'une clientèle électorale sensible à la défense des droits des étrangers justifie un tel positionnement.

Du côté des responsables catholiques locaux, le soutien ne se fait pas publiquement. Inquiet pour la santé des grévistes de la faim, le Cardinal de Lyon leur rend visite en toute discrétion à la tombée de la nuit et déclare que la cause défendue par les grévistes de la faim est « une cause humaine [...] défendue sans violence dans un

²⁵⁶ ADR, 1900 W2, Tract de soutien pour les grévistes de la faim, mars 1981.

²⁵⁷ AML, 97 ii 063, Fonds privés PSU, Compte-rendu de la réunion de travail du 15 avril 1981. Les participants à la réunion sont les suivants : Voie prolétarienne, Parti communiste révolutionnaire, Cimade, Fédération des Centres Sociaux, Ligue Communiste Révolutionnaire, Association des Maires de France, PSU, Union Départementale de la Confédération Sociale des Familles, PS, Collectif contre la répression en Tunisie, Accueil et rencontres, UF CFDT, Institut des Droits de l'Homme secteur Montchat Préfecture, Commission extra municipale de St Fons, Collectif des français immigrés MRAP. Deux sont excusés : la Ligue des Droits de l'Homme et le MAN.

²⁵⁸ ADR, Note du Préfet du Rhône pour le Ministre de l'Intérieur rendant compte des positions dont celle du PS suite à la visite de Pierre Mauroy du 6 avril 1981, 9 avril 1981.

esprit évangélique »²⁵⁹. Ce soutien du Cardinal reflète l'engagement d'une partie des catholiques pour les grévistes de la faim dont les plus hauts représentants de l'Église qui entament des négociations avec le gouvernement Barre²⁶⁰.

L'exécutif municipal lyonnais est un acteur secondaire dans cette mobilisation. Il n'est pas interpellé comme soutien par les grévistes de la faim et il ne prend la parole publiquement sur ce conflit. Pour Christian Delorme, cet exécutif ne manifeste pas d'animosité à leur égard en raison de leur proximité avec les milieux chrétiens lyonnais²⁶¹. Cependant, ce non-engagement reflète que la municipalité ne souhaite pas se positionner comme un interlocuteur des associations de défense des étrangers, l'immigration continuant d'être perçue en premier lieu comme l'affaire de l'État.

La lutte contre les expulsions structure également l'espace nantais de la cause des étrangers au tournant de la décennie 1980. Contrairement à la grève de la faim à Lyon en 1981, où l'initiative a été celle de deux individus marqués par leur engagement chrétien, l'association joue un rôle moteur pour rallier à cette cause d'autres pôles de l'espace local de la cause des étrangers. Les autorités municipales sont également absentes de ces mobilisations.

Comme nous l'avons déjà évoqué, le Gasprom retrouve sa place d'association leader dans la défense des étrangers lors du collectif de soutien à Rachid et Nasser à la fin de la décennie 1970. Reprise en main par des militants principalement issus de l'extrême gauche, l'association s'affirme comme devant faire prendre conscience des conditions de vie des étrangers aux nantais et non comme une association pourvoyeuse de soutien administratif et linguistique aux étrangers.

« Tout est organisé pour que la revendication passe avant, la revendication politique. On passe pour des spécialistes en droit des étrangers, oui on l'est. N'empêche que pour nous c'est plus important de bien réussir une manif, de faire sortir deux gars de rétention que de faire

²⁵⁹ ADR, 1900 W 1, Déclaration du Cardinal rapportée au cabinet du Préfet de région, 7 avril 1981.

²⁶⁰ Le 8 mai 1981, à deux jours du deuxième tour, le Préfet écrit à Christian Delorme. Il présente es modalités de création d'une commission et des possibilités de prendre en compte les différents éléments au cas par cas, et non « d'autoriser des millions d'étrangers sans autorisation à venir vivre en France ». ADR, 1900 W 2, Courrier du Préfet de la région Rhône Alpes à Christian Delorme sur les modalités de modifications possibles de la loi concernant les étrangers, 8 mai 1981.

²⁶¹ Entretien avec Christian Delorme, le 7 mai 2010, à la Cure d'Oullins.

une permanence juridique. Voilà le rapport au public est pas le même, on est sur de la conscientisation. »²⁶²

Pour se faire entendre, les bénévoles du Gasprom apprennent à connaître les rouages législatifs et administratifs de la politique d'immigration. Plusieurs collectifs se forment au cours de la décennie 1980 en fonction de l'actualité législative nationale. Le collectif « Solidarité, Égalité, Liberté » se forme pour dénoncer les lois répressives du ministre de l'intérieur Charles Pasqua en 1986²⁶³. Le Gasprom est l'association majeure du territoire et anime ces collectifs qui réunissent la section nantaise de la LDH, de celle du MRAP, de sections syndicales de la CFDT et de la CGT, et d'organisations partisans d'extrême gauche (PSU, mouvances maoïstes et trotskystes).

Peu de liens se font avec l'exécutif municipal au cours de la décennie 1980 et ces collectifs. Le maire, Alain Chenard, PS (1977-1983), s'investit principalement dans le développement du tramway et dans la formulation d'une réponse face aux fermetures successives des chantiers navals²⁶⁴. La question de l'immigration n'est pas identifiée comme un enjeu majeur par l'exécutif municipal. L'arrivée en mars 1983 de Michel Chauty à la tête de l'exécutif municipal, sénateur du Rassemblement Pour la République (RPR) de Loire-Atlantique depuis 1965 et maire de Saint-Herblain (1959-1977), marque une forte rupture avec le mouvement associatif. En optant pour des mesures drastiques de réduction des subventions municipales aux actions culturelles, il est surnommé par le milieu associatif le « sécateur-maire »²⁶⁵. Cette distance avec le monde associatif s'explique aussi par la réalité migratoire nantaise. Alors qu'en 1970 la Préfecture du Rhône interdit par une circulaire l'installation des étrangers dans certaines rues de Lyon, au prétexte de taux considérés comme trop élevés d'enfants étrangers dans les écoles²⁶⁶, la région de Nantes reste une terre avec une faible immigration²⁶⁷. Les enjeux

²⁶² Entretien avec le directeur de l'Asamla, militant au Gasprom (depuis 1995), le 9 février 2012, au local de l'Asamla, Nantes.

²⁶³ Au moment de la réforme du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) en 2005, il devient le collectif « Unis contre l'immigration jetable ».

²⁶⁴ Philippe MASSON, Marie CARTIER, Rémy LE SAOUT, Jean-Noël RETIERE, Marc SUTEAU, « Jeux politiques à la nantaise », *Sociologie de Nantes*, Paris, La Découverte, 2013, p. 83-114.

²⁶⁵ Entretien avec le conseiller municipal (1989-1995) et adjoint chargé de l'intégration et de la jeunesse (1995-2001), le 13 décembre 2011, au local de son syndicat.

²⁶⁶ ADR, 759 W 55, Note au sujet du pourcentage des élèves étrangers dans les écoles du département du Rhône, 15 juin 1970. Les statistiques préfectorales ne peuvent être prises au pied de la lettre, toutefois elles sont le reflet de la manière dont les pouvoirs publics envisagent l'immigration à cette date à Lyon et dans le Rhône.

liés à l'immigration sont moins prégnants et permet à la municipalité de rester en retrait.

À travers les exemples nantais et lyonnais, nous avons saisi comment la lutte contre les expulsions fédère les associations de défense des étrangers ainsi que des membres des pôles confessionnel, partisan et syndical. Ce combat structure ainsi les espaces locaux de la cause des étrangers tout en s'imbriquant fortement avec des enjeux et des prises de position dans l'espace national. Les municipalités sont peu interpellées par les associations sur cette lutte et se positionnent en retrait par rapport à ces revendications. Si nous n'avons pas évoqué le cas de Strasbourg, la mobilisation du Clapest contre les expulsions des étrangers des foyers se poursuit au cours de la décennie 1980 et s'étend à la question des expulsions d'étrangers et de la « seconde génération » bien qu'elle soit secondaire. En effet, la revendication de l'égalité et de la lutte contre le racisme constituent le noyau central et structurant de l'espace strasbourgeois de la cause des étrangers²⁶⁸. Ces revendications pour l'égalité et la lutte contre le racisme sont de nouveaux thèmes investis par les associations de défense des étrangers et les associations d'enfants de l'immigration à partir de 1983.

La lutte pour l'égalité et contre le racisme : dynamiques convergentes et divergentes du pôle associatif.

Si un combat pour l'égalité a déjà été au cœur des mobilisations des travailleurs étrangers au cours de la décennie 1970²⁶⁹, cette lutte est amplifiée lors des années 1980 avec l'émergence dans l'espace public des enfants nés en France de parents étrangers, la dite « deuxième génération ». Ces derniers revendiquent de ne plus être traités comme des citoyens de seconde zone par l'État et la société française et dénoncent le racisme

²⁶⁷ Le nombre d'étrangers est d'environ 15 000 au recensement de 1982 pour une population de 475 000 habitants dans l'agglomération nantaise contre 100 000 au recensement de 1982 pour une population de 1 130 000 habitants dans l'agglomération lyonnaise. Michelle GUILLON, « Les étrangers dans les grandes agglomérations françaises 1962-1982 », *Espace, populations, sociétés*, 1986, vol. 4, n° 2., p. 179 -190.

²⁶⁸ Ceci est perceptible dans la consultation des numéros parus d'*Hôtes en Alsace* entre 1980 et 1989. La question des expulsions n'est pas abordée de front mais est ramenée à la question des droits des étrangers.

²⁶⁹ Ces mouvements ont été étudiés dans la littérature à travers les luttes ouvrières, les luttes dans les foyers ou contre les violences racistes par les étrangers ayant contribué à la formation du Mouvement des Travailleurs arabes. Voir successivement Laure PITTI, *Ouvriers algériens à Renault-Billancourt de la guerre d'Algérie aux grèves d'OS des années 1970*, *op.cit.* ; Choukri HMED, « Contester une institution dans le cas d'une mobilisation improbable », *art. cit.* ; Abdellali HAJJAT, Ahmed BOUBEKER, « Des comités Palestine au mouvement des travailleurs arabes (1970-1976) », in *Histoire politique des immigrations (post)coloniales. France (1920 -2008)*, Paris, Éditions Amsterdam, 2008, p. 145-156.

qu'ils subissent. Cette revendication pour l'égalité et la lutte contre le racisme est reprise par les associations de défense des étrangers qui les soutiennent. Néanmoins, rapidement les membres de ces associations des enfants issus de l'immigration et de celles de défense des étrangers s'opposent entre elles et en leur sein sur les actions à entreprendre ainsi que sur les luttes à mener. L'union entre les deux dynamiques de ce mouvement associatif ne se fait pas. Il est en de même de l'union d'un mouvement des jeunes issus de l'immigration.

Encadré n°5 : D'une mobilisation locale à un retentissement national : la Marche pour l'égalité et la lutte contre le racisme.

Après la grève de la faim de 1981 à Lyon, le quartier des Minguettes à Vénissieux connaît un été difficile durant lequel quelques jeunes habitants du quartier affrontent les forces de l'ordre. Ces affrontements avec les forces de l'ordre s'accroissent en mars 1983 dans un contexte national marqué par les victoires électorales du FN aux élections municipales. Douze jeunes entrent en grève de la faim au printemps 1983 pour interpeller le gouvernement sur les conditions difficiles dans lesquelles ils vivent et l'attitude des forces de l'ordre. L'association Sos Avenir Minguettes est créée à cette occasion. À l'été 1983, le président de l'association Sos Avenir Minguettes est durement blessé par un policier. Ce dernier se laisse ensuite convaincre par Christian Delorme, devenu curé aux Minguettes, de mener une marche pacifique pour demander la création d'une carte de séjour de 10 ans et des mesures pour endiguer la montée des crimes racistes²⁷⁰. Le MAN local, la Cimade, ou encore les associations de défense des étrangers (MRAP, FASTI), sont les organisations ressources pour la Marche²⁷¹. Le 15 octobre 1983, une trentaine de personnes débute la Marche pour l'égalité et contre le racisme depuis Marseille, qui venait d'être le théâtre du meurtre d'un enfant de treize ans. Cette initiative bénéficie du soutien d'une partie du gouvernement, et en particulier de la Secrétaire d'État à la famille, Georgina Dufoix, dont l'un des conseillers est un ami de Christian Delorme²⁷². À Strasbourg, les 19 et 20 novembre 1983, le collectif des Marcheurs strasbourgeois les accueille et les rejoint. Ce collectif est composé d'associations de défense des étrangers dont la Cimade et le Clapest, des associations de solidarité internationale, des organisations pacifistes, de syndicats et d'organisations partisans d'extrême gauche dont le PSU et Strasbourg Alternatives. À Paris, le 3 décembre 1983, le cortège réunit plus de 100 000 personnes et une délégation de huit marcheurs est reçue le soir même par le Président de la République s'engageant pour un titre de séjour de dix ans.

La Marche pour l'égalité et contre le racisme est soutenue par de jeunes marginalisés issus de l'immigration, de jeunes personnes issues de l'immigration auto-organisées dans des associations, de militants d'associations de défense des étrangers, de membres du gouvernement et des médias²⁷³. La Marche contribue à rendre visible

²⁷⁰ Mogniss H. ABDALLAH, « 1983 : la marche pour l'égalité. », *Plein droit*, 2002, n° 55, p. 37-40.

²⁷¹ Abdellali HAJJAT, « Retour sur la Marche pour l'égalité et contre le racisme », *Hommes & Migrations*, 2013, vol. 1304, n° 4, p. 151-155.

²⁷² Entretien avec Christian Delorme, le 7 mai 2010, à la Cure d'Oullins.

²⁷³ Abdellali HAJJAT, *La Marche pour l'égalité et contre le racisme*, op. cit., p. 104.

dans l'espace public cette jeunesse issue de l'immigration maghrébine. Mais les tensions entre les différentes composantes du mouvement émergent rapidement. Tout d'abord, plusieurs associations de jeunes issus de l'immigration dénoncent le ton paternaliste employé à leur égard par les militants engagés dans les associations de défense des étrangers. C'est le cas de l'association lyonnaise Zaâma de Banlieue (voir *infra.*). Ensuite, comme le souligne Abdellali Hajjat, la volonté de rassembler largement a occulté les premiers enjeux de l'association Sos Avenir Minguettes à savoir une « égalité de traitement par la police et la justice » et un « droit au travail et au logement »²⁷⁴. Or, le principal acquis, l'obtention d'un titre de séjour de dix ans, est le résultat d'une mobilisation des associations de défense des étrangers et non une préoccupation de ces jeunes issus de l'immigration qui ont pour la plupart la nationalité française²⁷⁵. Enfin, le ralliement d'associations bénéficiant d'une écoute au sein du gouvernement conduit à l'adoption d'un discours moins revendicatif et plus favorable au gouvernement socialiste que celui des mouvements de jeunes issus de l'immigration²⁷⁶.

En juin 1984, les Assises nationales des associations des jeunes issus de l'immigration se tiennent à Vaulx-en-Velin. Cette tentative d'union nationale n'aboutit pas. La principale ligne d'opposition concerne l'autonomie ou non du mouvement avec les associations de défense des étrangers, des partis politiques et de la presse. Dans ce contexte, une nouvelle marche intitulée « Convergence 84 » est organisée pour détacher le militantisme des enfants issus de l'immigration de la lutte antiraciste afin d'apparaître comme un mouvement revendiquant l'égalité et représentatif d'une société multiraciale²⁷⁷. Cette initiative illustre ainsi les divergences entre le mouvement de défense des étrangers et celui des enfants d'étrangers. Convergence 84 part en mobylette de cinq villes françaises (Dunkerque, Strasbourg, Marseille, Toulouse, Brest) en fonction d'un groupe d'origine (maghrébin, africain et antillais, portugais, asiatique et français). Ceux que l'on appelle les « rouleurs » veulent permettre « l'expression du mouvement que les jeunes issus de l'immigration ont impulsé ces dernières années »²⁷⁸. Le slogan de cette mobilisation est : « La France, c'est comme une mobylette, pour avancer, il lui faut du mélange ». Convergence 84 est un échec sur le plan politique pour

²⁷⁴ Abdellali HAJJAT, « Retour sur la Marche pour l'égalité et contre le racisme », *art. cit.*

²⁷⁵ Abdellali HAJJAT, *La Marche pour l'égalité et contre le racisme, op. cit.*, p. 145-151.

²⁷⁶ Idem.

²⁷⁷ Albano CORDEIRO, « Convergence 84 : retour sur un échec », *Plein droit*, n° 65-66, 2002, p. 59-63.

²⁷⁸, « Convergence 1984 pour l'égalité ... Une nouvelle initiative », *Hôtes en Alsace*, 1984, n° 64, p. 21.

trois raisons principales. Tout d'abord, la forme de communion de 1983 d'un mouvement antiraciste ne parvient plus à se faire tandis que le mouvement des associations des jeunes issus de l'immigration n'arrive pas à adopter une stratégie unique. Ensuite, la montée du FN conduit le gouvernement socialiste à délaissé un discours multiculturel pour adopter une posture de fermeté face à l'immigration. Enfin, l'émergence médiatique de l'association Sos Racisme²⁷⁹ qui adopte un discours moins radical, plus fédérateur, parvient à incarner une unité contre le racisme. À l'inverse, le discours de dénonciation des violences policières et judiciaires des associations des jeunes issus de l'immigration ne parvient pas à susciter cette unité²⁸⁰. Finalement, en 1985, deux marches concurrentes se tiennent. La première est organisée par l'association Sos Racisme et parvient à réunir des milliers de personnes à Paris en juin 1985 en s'appuyant sur les forts relais qu'elle a dans le champ politique, et en particulier au PS²⁸¹. Quant aux associations des enfants issus de l'immigration, elles ne parviennent plus à fédérer autour de l'égalité des droits et la Marche qu'elles organisent n'a que très peu d'écho médiatique²⁸².

Ces concurrences médiatisées nationalement avec une montée en puissance de la lutte contre le racisme au détriment de la revendication d'égalité des enfants issus de l'immigration maghrébine se retrouvent également dans les espaces locaux de la cause des étrangers.

Sur le territoire lyonnais, ces tensions sont incarnées par le positionnement de l'association Zaâma de banlieue. Cette organisation, née en 1979, est en réalité un réseau d'une vingtaine de militants avec pour noyau dur quatre femmes, de nationalité ou d'origine algérienne. Proches des milieux d'extrême gauche et libertaire du centre-ville de Lyon, ces militantes sont issues de familles immigrées ayant connu une trajectoire résidentielle allant des bidonvilles de l'agglomération aux quartiers de grands

²⁷⁹ Dès leur arrivée à Paris en décembre 1984, les militants de Sos Racisme distribuent leurs petites mains dont le slogan « Touche pas à mon pote » va progressivement s'imposer comme symbole du combat antiraciste. Philippe JUHEM, « La participation des journalistes à l'émergence des mouvements sociaux. Le cas de SOS-Racisme », *Réseaux*, 1999, vol. 17, n° 98, p. 119-152.

²⁸⁰ Abdellali HAJJAT, *La Marche pour l'égalité et contre le racisme*, op. cit., p. 178-179.

²⁸¹ Philippe JUHEM, « Entreprendre en politique. De l'extrême gauche au PS : la professionnalisation politique des fondateurs de SOS-Racisme », *Revue française de science politique*, 2001, vol. 51, n° 1, p. 131-153.

²⁸² Saïd BOUAMAMA, *Dix ans de marche des Beurs: chronique d'un mouvement avorté*, Paris, Desclée De Brouwer, 1994, p. 133 -135.

ensembles²⁸³. Les militants de Zaâma de Banlieue dénoncent l'État policier dans lequel ils vivent. La lecture du quatre pages éponyme *Zaâma de banlieue* illustre le ton contestataire de l'association face aux autorités et de leur volonté d'autonomie face aux organisations partisans. Le quatre pages se remplit aussi de dessins et de bandes dessinées qui font le récit des habitants des quartiers face aux attitudes policières.



Illustration n°2 : Dessins dans la revue *Zaâma de Banlieue*, été 1982, p2.

L'association s'oppose à une série d'acteurs du territoire : la municipalité de Lyon, accusée de pratiquer une politique des « seuils de tolérance », la municipalité villeurbanaise de Charles Hernu suite à la destruction d'une cité, la Cité Olivier de Serres, la police ou encore les organisations traditionnellement engagées dans la défense des étrangers.

« Nous sommes nombreux à penser qu'il y a assez de raisons, même trop, pour que nous soyons révoltés. Collomb (maire de Lyon)²⁸⁴ a bien évidemment institué le seuil de tolérance dans de nombreux quartiers, depuis déjà très longtemps. Dans les banlieues : à Villeurbanne, Charles

²⁸³ Foued NASRI, « Zaâma d'Banlieue (1979 -1984) : les pérégrinations d'un collectif féminin au sein des luttes de l'immigration », in Sophie BEROUD, *Engagements, rébellions et genre dans les quartiers populaires en Europe (1968 -2005)*, Paris, Archives contemporaines, 2011, p. 65-78.

²⁸⁴ Il s'agit de Francisque Collomb (1976-1989), maire de Lyon. Il n'a aucun lien de parenté avec le maire de Lyon, Gérard Collomb, élu en 2001, 2008 et en 2014.

Hernu (PS) a fait raser Olivier de Serre en relogant de façon arbitraire et pas toujours convenable, les habitants délogés. D'autre part, c'est un des premiers à préconiser des milices anti-immigrés [...]. Rechercher ensemble des moyens de lutte plus efficaces que ce qui est proposé par l'extrême gauche désabusée ou par les cathos lassés par la bonne cause. Pour nous réapproprier nos lieux de vie, de loisir pour que nos cités ne soient plus des cités de flics ou du PC. [...] Formons des groupes, des collectifs dans chaque cité, reprenons les centres sociaux, les MJC comme lieux enfin utiles servant à la population des quartiers ? Pour qu'ils ne servent plus de quartier général à l'encadrement social (flicage). »²⁸⁵

L'association entretient également des relations très conflictuelles avec les associations de défense des étrangers et en particulier les figures qu'incarnent Christian Delorme et Jean Costil. Ces derniers sont accusés par les militants de Zaâma de Banlieue d'adopter un ton paternaliste à leur égard. En même temps, ils sont contraints d'échanger avec ces associations qui leur apportent des ressources organisationnelles et politiques lors de l'organisation de la Marche.

« Q : Comme association, on pourrait dire communautaire les JALB [Jeunes Arabes de Lyon et de Banlieue], vous entretenez des liens avec eux ?

R : Ah ben oui ! Avant JALB, ils avaient créé les Zaâma de banlieue [...] Et avec eux, les rapports c'était : « je t'aime je te hais ». C'était très conflictuel et en même temps très affectif. [...] Le groupe Zaâma de banlieues commençait à s'épanouir à Lyon au moment où on a fait la grève de la faim. Et pour eux ça a été : « on essaie de faire quelque chose et ce sont les curés qui prennent le devant de la scène ». Et pareil pour la Marche. Ils étaient favorables au mouvement de la marche, en même temps ça les gênait. [...] Les marcheurs, ils étaient jeunes. Nous, on avait une histoire militante. À la fois, ils étaient pour, à la fois ils étaient contre. [...] Ce n'est même pas une opposition de personnes. C'était, je crois, le fait que Djida en particulier souhaitait faire émerger un mouvement autonome des quartiers, et nous on était là, on avait l'âge, on avait la renommée, on avait aussi la logistique, la Cimade c'était une sacrée logistique. À la fois on les énervait, à la fois ils ne pouvaient pas vraiment se dispenser de nous, c'était compliqué. »²⁸⁶

²⁸⁵ Centre de documentation libertaire de Lyon, Archives non classées, boîte Zaâma de banlieue, *Zaâma de Banlieue*, mai 1981, n°1, couverture, p 1.

²⁸⁶ Entretien avec Jean Costil, délégué régional Rhône Alpes de la Cimade (1980-2010), le 18 mai 2010, dans un café, Lyon.

Ces tensions sur l'attitude à adopter face à la gauche antiraciste et la dépossession d'une partie de leurs revendications sont centrales dans l'activité de l'association. En 1984, à la suite des Assises nationales des jeunes issus de l'immigration à Vaulx-en-Velin, cette question a été au cœur des discussions, non seulement entre l'ensemble des associations présentes, mais entre les membres de l'association Zaâma de Banlieue. Sans parvenir à un accord, l'association se dissout²⁸⁷.

L'association Jeunes Arabes de Lyon et de Banlieue (JALB) lui succède en 1985. Parmi les JALB, on retrouve des anciennes militantes de Zaâma de Banlieue, dont son ancienne présidente, et la même volonté d'autonomie face aux organisations partisans et aux associations de soutien aux étrangers. Là encore, les relations avec la Cimade se caractérisent par une certaine ambiguïté. Les militants des JALB acceptent que l'association les soutiennent logistiquement mais en ayant un local distinct, à deux rues, de la Cimade²⁸⁸. Les JALB mettent l'accent sur le caractère « arabe » de leur mouvement, sur le caractère multiculturel de la société française et sur un combat qui s'inscrit au cœur des quartiers populaires. Leur combat gagne un écho national par l'intermédiaire de deux événements : la grève de la faim organisée en juin 1986 et l'accession au poste de députée européenne de leur présidente en juin 1989.

En juin 1986, deux militants des JALB, dont la présidente, engage un bras de fer en débutant une grève de la faim illimitée pour dénoncer les lois sur l'immigration du ministre de l'Intérieur, Charles Pasqua²⁸⁹. Christian Delorme entame aussi un jeûne de solidarité mais cette fois dans un couvent pour ne pas voir son action médiatisée²⁹⁰. Les deux militants des JALB sont soutenus nationalement et localement par des organisations partisans de gauche et d'extrême gauche, des organisations syndicales (CGT, Syndicat de la magistrature), des organisations confessionnelles²⁹¹, et des associations de défense des étrangers (Cimade, Sos Racisme). Au bout de vingt-deux jours, les grévistes de la faim obtiennent uniquement l'engagement de certains députés à

²⁸⁷Foued NASRI, « Zaâma d'Banlieue (1979-1984) : les pérégrinations d'un collectif féminin au sein des luttes de l'immigration », *art. cit.* .

²⁸⁸ Entretien avec l'un des fondateurs et directeur de Forum réfugiés (1985-2008), le 13 avril 2010, dans son bureau au Grand Lyon.

²⁸⁹ Ce sont en particulier les articles qui suppriment les garanties judiciaires en cas d'expulsion et l'introduction de « menaces à l'ordre public » pour justifier les reconduites à la frontière qui sont fortement contestés.

²⁹⁰ « Aux côtés de Djida et Nasser le Père Christian Delorme », *La vie catholique*, 3-9 juillet 1986.

²⁹¹ Des négociations avec le gouvernement sont notamment menés par l'archevêque de Lyon et le recteur de la mosquée de Paris. Claude REGENT, « Contre le consensus silencieux », *Le Monde*, 29-30 juin 1986.

défendre des amendements pour limiter le caractère répressif de la loi²⁹². Si cette grève de la faim permet une médiatisation de l'action des JALB²⁹³, leur cause connaît une faible reconnaissance politique. Pour la présidente, cette grève de la faim permet seulement de « briser ce silence et le consensus qui semblaient s'instaurer alors »²⁹⁴.

Trois ans plus tard, en 1989, les Verts offrent une place sur leur liste à la présidente des JALB pour être élue députée européenne. Si cette dernière reconnaît le « coup médiatique » que représente cette offre pour les Verts²⁹⁵, son élection confirme dans l'agglomération et au-delà de sa position de leader au sein du mouvement associatif des jeunes issus de l'immigration. Par la suite, elle accepte de travailler en lien plus étroit avec les pouvoirs publics et locaux, en atteste sa participation aux travaux de la municipalité de Lyon sur les droits de l'homme conduit par l'équipe de Michel Noir (voir chapitre 3)²⁹⁶.

Cette division entre une partie des associations des jeunes issus de l'immigration et les associations de défense des étrangers fait l'objet de préoccupations à Nantes. Le collectif « Immigration », avec à sa tête le Gasprom, propose au sein de la Commission Migrants, une commission mise en place par un conseiller technique et pédagogique de la Préfecture en 1983²⁹⁷, la tenue d'un forum des quartiers et des communs intitulé « Forum Vivre ensemble ».

« Un lieu d'expression, sous formes diverses, des différents quartiers de l'agglomération nantaise, des associations immigrées ou en lien avec l'immigration, des groupes informels locaux et des différents établissements scolaires, sur tout ce qui a trait aux populations migrantes

²⁹² R.M., « Lyon : arrêt de la grève de la faim », *Libération*, 8 juillet 1986.

²⁹³ Des jeûnes de solidarité ont lieu le 5 et 6 juillet 1986 dans plusieurs villes de France. « Des jeunes de solidarité avec les « grévistes » de Lyon », *Le Monde*, 6-7 juillet 1986.

²⁹⁴ E.Ch., « Djida, l'égérie des JALB », *L'Est républicain*, 21 novembre 1986.

²⁹⁵ Jean-Louis SAUX, « Djida T. : l'oxygène », *Le Monde*, 14 juin 1989.

²⁹⁶ Pour une analyse fine de cette association et de son positionnement au cours de la décennie 1980 et 1990, voir Foued NASRI, *Permanences et discontinuités dans les mobilisations associatives des héritiers de l'immigration maghrébine au sein de l'agglomération lyonnaise: le cas de Zaâma d'Banlieue et des Jeunes Arabes de Lyon et Banlieue (1979-1998)*, Thèse de doctorat en science politique, Institut d'études politiques de Paris, 2013.

²⁹⁷ On retrouve notamment les associations de défense des étrangers du territoire comme le Gasprom, les centres socio-culturels et des associations socio-éducatives de quartier. Nous renvoyons au chapitre 2 pour les éléments liés aux conditions d'émergence et aux membres de cette commission.

et plus généralement le fait de vivre ensemble dans un pays pluriethnique »²⁹⁸

Il s'agit de lutter au niveau local contre les dissensions qui s'expriment nationalement entre les deux composantes principales de l'espace de la cause des étrangers incarnées par les « associations immigrées » et celles « en lien avec l'immigration ». Néanmoins, le collectif « Immigration » n'endosse pas une rhétorique antiraciste mais souhaite faire exister un mouvement interculturel lié aux partis politiques, aux syndicats et aux autres associations du territoire.

À Strasbourg, la coupure entre les associations de défense des étrangers et les associations des jeunes issus de l'immigration préoccupent également le Clapest. Celui-ci se positionne à plusieurs reprises en faveur de manifestations et de mobilisations pour conjointement revendiquer l'égalité des droits et lutter contre le racisme. C'est le cas de l'exposition « Strasbourg, ville en couleurs » qui a lieu à l'occasion de la Foire de printemps en 1985²⁹⁹. Cette manifestation s'inscrit en référence à l'exposition « Les enfants de l'immigration » du centre culturel Georges Pompidou en 1984³⁰⁰. Pour le Clapest, il s'agit de dé-diaboliser l'image des étrangers et de valoriser leur contribution à la cité strasbourgeoise.

« Dans beaucoup de discours, l'immigration est présentée comme un facteur de chômage et de délinquance. Notre but est de montrer les aspects positifs de l'immigration, l'enrichissement que peuvent nous apporter d'autres cultures, non seulement dans le domaine artistique mais aussi sur le plan économique »³⁰¹

Cette volonté d'associer les différents courants associatifs est à nouveau exprimée en 1985 alors que deux Marches sont organisées en France.

« Deux Marches pour l'égalité ?

Certains d'entre nous étaient de la marche des Beurs, certains ont roulé avec Convergence 84, d'autres ont créé « Touche pas à mon pote ». Des

²⁹⁸ ADLA, 2087 W 247, Week-end de formation de l'Agence de développement des relations interculturelles (ADRI), compte-rendu de la réunion du 22 septembre 1984 sur le point « Forum ».

²⁹⁹ « Chronologie de l'exposition Strasbourg ville en couleurs, 23 janvier 1984-25 janvier 1985 », *Hôtes en Alsace*, mars 1985, n°67.

³⁰⁰ Angeline ESCAFRE-DUBLET, *Culture et immigration...*, op. cit.

³⁰¹ « Une exposition sur l'immigration dans le cadre de la Foire de printemps », *Les Dernières nouvelles d'Alsace*, 12 avril 1986.

centaines d'associations, de publications, de radios animées par des jeunes issus de l'immigration ou non, des collectifs pour l'égalité des droits, des comités Stop Racisme ont émergé dans tout le pays. [...] Tous nous avons été confrontés aux problèmes de scolarité, de logement, de rapports avec la police, de la justice, aux crimes racistes. Ainsi, du travail de quartier au mouvement d'opinion, des expériences multiples se sont accumulées qui, pour être différentes, n'en sont pas moins complémentaires. Il nous faut maintenant donner force et cohésion à cette volonté dispersée. Il faut rassembler toutes ces énergies, toutes ces expériences porteuses d'espoir. »³⁰².

Néanmoins, en avril 1985, 2000 personnes défilent à Strasbourg sous le slogan « Tous ensemble avec nos différences » en lien étroit avec l'association Sos Racisme. La manifestation fait suite à un appel commun signé par une cinquantaine d'associations du Bas-Rhin dont le Clapest, la Cimade et des syndicats de travailleurs étrangers en mars 1985³⁰³. Ce texte dénonce la place prise par le thème de l'immigration dans le cadre de la campagne pour les élections cantonales à travers les discours anti-immigration du FN, d'Alsace Renouveau et du Parti des Forces Nouvelles.

Finalement, le Clapest s'illustre par des liens entretenus non pas avec les associations des jeunes issus de l'immigration mais avec des associations d'étrangers dont les activités concernent soit l'accompagnement social des travailleurs étrangers au cours de la décennie 1970 (ASTTU), soit de la promotion culturelle (Association culturelle des ouvriers de Turquie), soit du soutien aux droits des étrangers (ATMF, Association départementale des Tunisiens en France). Or, ces mobilisations en faveur de l'égalité conduisent à l'émergence d'un mouvement d'associations d'étrangers centrés sur l'obtention du droit de vote des étrangers en France³⁰⁴. Les militants de l'ASTTU et de l'ATMF sont les plus engagés dans cette lutte. Lors des élections municipales de 1983, la liste de gauche « Strasbourg alternatives » a accueilli sur sa liste un militant turc de l'ASTTU³⁰⁵. Cette dernière partage les revendications de l'association Mémoire Fertile qui réclame une nouvelle citoyenneté à l'issue des États généraux de l'immigration

³⁰² « Deux marches pour l'égalité ? », *Hôtes en Alsace*, 1984, n°64, p 35. (Nous soulignons).

³⁰³ « Non à la banalisation des thèmes xénophobes », *Les dernières nouvelles d'Alsace*, vendredi 8 mars 1985.

³⁰⁴ Entretien avec le directeur de l'ASTTU, militant depuis les années 1990, le 25 septembre 2012, dans les bureaux de l'association.

³⁰⁵ « Réponse des candidats aux élections municipales », *Hôtes en Alsace*, mars 1983, n°57, p 22.

organisés en 1988³⁰⁶. Il s'agit de créer une « troisième voie »³⁰⁷ entre le discours du métissage porté par l'association Sos Racisme et le discours de distinction entre les générations qui est lui prôné par l'association France plus³⁰⁸. Lors de la campagne municipale de 1989, la section locale des Verts organise une soirée avec quelques associations d'étrangers³⁰⁹ pour réfléchir aux modalités de participation à la vie municipale. Le coup d'envoi est donné pour réunir les associations de résidents étrangers au sein d'une coordination, la Coordination des Associations de Résidents Étrangers (CARES) afin de peser dans les débats relatifs au droit de vote des étrangers³¹⁰ dans l'espace national et de légitimer leur place auprès de la nouvelle équipe municipale élue en 1989 avec à sa tête Catherine Trautmann. La CARES met principalement l'accent sur le droit de vote des étrangers aux élections locales, l'antiracisme et la lutte contre les expulsions étant des préoccupations secondaires.

Cet investissement pour le droit de vote des étrangers s'explique tout d'abord par les trajectoires des militants de l'ASTTU et de l'ATMF³¹¹. Dans les deux cas, ces associations sont investies par des militants engagés contre le régime en place dans leur pays d'origine, notamment après le coup d'État en Turquie en 1980 et l'Union nationale des étudiants du Maroc (UNEM), un syndicat interdit par le roi Hassan II en 1973. Ces activités syndicales et politiques antérieures se traduisent par un investissement de ces deux associations dans le domaine des droits des étrangers en France. Pour ces

³⁰⁶ L'association Mémoire Fertile revendique l'unité des luttes entre étrangers et enfants d'étrangers en mettant l'accent sur la déconnexion nécessaire de la citoyenneté à la nationalité et en s'appuyant sur les initiatives associatives locales. Saïd BOUAMAMA, *Dix ans de marche des Beurs : chronique d'un mouvement avorté*, *op.cit.* p. 126-128.

³⁰⁷ Idem.

³⁰⁸ L'association France Plus, fondée en 1985, se mobilise au cours de la décennie 1980 et au début de la décennie 1990 pour l'inscription sur les listes électorales des enfants issus de l'immigration. L'association revendique une coupure entre la génération des parents et celle de leurs enfants et une intégration au sein de l'échiquier politique français en se présentant comme un lobby électoral. Sur la présentation de la stratégie de France plus dans le Nord de la France, voir Marie POINSOT, « L'intégration politique des jeunes Maghrébins : deux stratégies associatives dans la région lilloise », *Revue européenne de migrations internationales*, 1991, vol. 7, n° 3, p. 119-138.

³⁰⁹ Quatre associations sont conviées : l'ASTTU, l'ATMF, le Club culturel ibérique dirigé par un syndicaliste CGT espagnol, et l'Association culturelle des portugais de Strasbourg. Abner Montalvo, « Une voix de la présence des résidents étrangers de Strasbourg », CARES, février 2011, p.7.

³¹⁰ Ce sont onze associations qui composent la CARES en 1989. Entretien avec la présidente de la CARES (depuis 2009), représentante d'une association mexicaine au sein du CRES, le 7 mars 2013, à son domicile, Strasbourg.

³¹¹ La section locale de l'ATMF est créée en 1985 à Strasbourg par des marocains. Une partie d'entre eux a milité au Maroc au début des années 1970 au sein de l'UNEM. La création de l'ATMF à Strasbourg a pour objectif de sensibiliser les ouvriers marocains à la lutte dans leur travail et à offrir une aide aux familles marocaines installées à Strasbourg.

militants, ayant une forte expérience militante politique et syndicale, la participation à la vie locale est une nécessité face à leur immigration qui est perçue nécessairement de très longue durée³¹². Leur proximité avec les forces strasbourgeoises de gauche et les militants engagés pour la cause des étrangers, aussi bien dans le mouvement chrétien que dans les mouvements d'extrême gauche, leur permet de se saisir d'une cause relativement peu investie et de mobiliser des ressources spécifiques pour celle-ci. Leur légitimité à agir est d'autant plus renforcée qu'ils sont membres du Clapest.

Encadré n°6 : Une socialisation politique préalable à l'installation en France. Le cas d'un fondateur de l'ATMF à Strasbourg.

Après avoir grandi dans un orphelinat au Maroc, Fawzi quitte son pays en 1972 suite à l'augmentation de la répression contre l'UNEM. Installé dans l'Ouest de la France, il débute des études de médecine qu'il interrompt rapidement en raison de difficultés financières. Fawzi enchaîne les petits boulots avant de passer un diplôme d'animateur au début des années 1980. Très proche du groupe politique « Révolution » puis de l'Organisation communiste des Travailleurs (OCT), il s'investit au sein de la CARES pour porter le combat de la participation à la vie locale des étrangers. Cet investissement est d'autant plus facilité qu'il connaît par sa proximité avec l'OCT, une des élues qui conduit la liste « Strasbourg alternatives » en 1983. Il adhère en 1989 aux Verts qu'il quitte trois ans plus tard déçu de leur faible engagement sur le droit de vote des étrangers³¹³.

La confrontation de ces différents espace locaux de la cause des étrangers nous permet de constater que l'adoption d'un discours centré sur l'égalité des droits politiques a une plus forte résonance parmi les militants associatifs engagés dans la défense des étrangers. À l'inverse, la revendication d'autonomie portée par les associations de jeunes issus de l'immigration conduit ces dernières à se diviser et à être incapables d'adopter un discours commun. En entretenant des relations conflictuelles avec le pôle partisan, le pôle syndical, le pôle confessionnel, cette branche du mouvement associatif ne parvient pas à s'imposer dans les rapports de force qui se nouent au sein des espaces locaux de la cause des étrangers. La question des droits des étrangers (droit syndical, droit associatif, droits politiques) naît de façon désordonnée et multiple à la fin des années 1970 dans plusieurs territoires français sans parvenir à une unité dans l'espace national, à l'exception de la Marche pour l'égalité et contre le racisme en 1983. Au cours de ces différentes mobilisations, les associations des jeunes issus de

³¹² Entretien avec le directeur de l'ASTTU, militant depuis les années 1990, le 25 septembre 2012 dans les locaux de l'association.

³¹³ Entretien avec le président de l'ATMF-Strasbourg, fondateur de l'ATMF, le 25 septembre 2012, dans les locaux de l'association.

l'immigration interpellent à de très rares occasions les municipalités bien qu'elles soient le lieu de manifestations. Souvent, les municipalités sont désignées comme produisant des discriminations en matière de logement et d'emploi. À l'inverse, la question du droit de vote des étrangers constitue un enjeu à travers lequel les associations d'étrangers, se dénommant « résidents étrangers », interpellent les autorités municipales. Ces différentes mobilisations mettent en lumière la segmentation de différentes luttes et de publics prises en charge par les associations. Cette segmentation du pôle associatif se retrouve également avec la mobilisation d'associations pour les réfugiés, nouvel axe structurant des espaces locaux de la cause des étrangers.

2.2. La défense du réfugié comme nouvelle cause pour les associations.

Quelques associations sont créées au cours de la décennie 1980 pour se focaliser sur un public spécifique, les « réfugiés ». Les militants qui rejoignent ces nouvelles formations sont issus d'associations caritatives confessionnelles (Secours catholique) et d'associations de défense des étrangers (Cimade, SSAE). La création de ces associations traduit les préoccupations humanitaires de militants qui veulent prendre en charge ceux qui leur apparaissent comme les plus démunis. Ce mouvement est renforcé par le contexte de croissance des rejets de demandes d'asile formulés par l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA)³¹⁴ des ressortissants non-européens³¹⁵. Ces créations révèlent également le positionnement d'associations qui s'appuient sur l'existence d'un public « étranger » spécifique pour faire valoir leur expertise et leur légitimité à prendre en charge ces populations. Cette légitimité est affirmée aussi bien face aux autorités préfectorales que face à une administration nationale de la demande d'asile.

³¹⁴ L'OFPRA est l'établissement public autonome chargé de l'application des textes juridiques dans la protection des réfugiés et des apatrides. C'est cet établissement qui examine en première instance la demande d'asile formulée et accorde ou non la protection.

³¹⁵ Jérôme VALLUY, « Du retournement de l'asile (1948-2008) à la xénophobie de gouvernement : construction d'un objet d'étude », *Cultures & Conflits*, 2008, n° 69, p. 104.

Encadré n°7 : Une progressive institutionnalisation de la gestion des « réfugiés » par l'État au 20^{ème} siècle.

La création de la catégorie de « réfugié » comme une catégorie pertinente de l'action publique remonte au début du 20^{ème} siècle, et plus particulièrement à la sortie de la Première guerre mondiale, période durant laquelle l'État-nation en constitution s'efforce de distinguer le national du non-national³¹⁶. La ratification par la France de la Convention de Genève en 1951, définissant le statut de réfugié au niveau international, puis du protocole de New York en 1967 l'oblige à organiser une politique nationale d'accueil pour les populations recherchant un refuge sur son territoire. Les bouleversements géopolitiques au cours des années 1970 et au début des années 1980 conduisent à une augmentation du nombre de réfugiés dans le monde et en France (réfugiés Chiliens à la suite du coup d'état de Pinochet en 1973, arrivée de réfugiés Vietnamiens à partir de 1975 ou réfugiés iraniens en 1980). Cependant, la politique menée à l'égard de ces réfugiés atteste un traitement différencié selon la nationalité des requérants et du contexte économique national³¹⁷. Ces populations sont de plus en plus soupçonnées de tricherie, d'être de « faux réfugiés » et sont sommées d'apporter les preuves de leur persécution³¹⁸. Cela se traduit par un changement de dénomination, ils ne sont plus désignés comme « réfugiés » mais comme demandeurs d'asile, soulignant le caractère transitoire et incertain de leur situation. Les taux d'acceptation varient en fonction des nationalités, les ressortissants du Sud-Est asiatique bénéficiant des taux les plus élevés de la part de l'OFPRA à l'inverse des ressortissants zairois ou indonésiens³¹⁹. L'institutionnalisation de la politique d'accueil se parachève par l'octroi à France Terre d'Asile, par le biais d'une convention avec le Ministère des Affaires sociales en 1975, de la responsabilité d'organisation et de coordination du dispositif national d'accueil³²⁰. La commission nationale d'admission installée à Paris décide pour l'ensemble des dossiers instruits sur le territoire du lieu d'hébergement des populations. L'association France Terre d'Asile est désignée pour assurer la coordination du dispositif national d'accueil, c'est-à-dire qu'elle assure le secrétariat de la Commission nationale d'Admission et organise l'hébergement des demandeurs d'asile vers les différents centres d'accueil. Comme le souligne Jérôme Valluy, l'association de 1973 à 2003 assure principalement la « fonction de gouvernance des réseaux associatifs gestionnaires »³²¹ des centres d'hébergement. Néanmoins, le caractère national de ce système fait l'objet de contestations en particulier à Lyon³²² alors qu'une série d'associations locales se créent pour défendre les demandeurs d'asile.

³¹⁶ Gérard NOIRIEL, *Réfugiés et sans-papiers : la République face au droit d'asile : XIX^e-XX^e siècle*, Paris, Seuil, 1998.

³¹⁷ Alexis SPIRE, *Étrangers à la carte...*, op.cit., p. 229-230.

³¹⁸ Gérard NOIRIEL, *Réfugiés et sans-papiers*, op. cit., p 236.

³¹⁹ Karen AKOKA, Alexis SPIRE, « Pour une histoire sociale de l'asile politique en France », *Pouvoirs*, 2013, vol.1, n° 144, p 67-77.

³²⁰ Frédérique BOURGEOIS, Sophie EBERMEYER, Mélanie SEVIN, « L'hébergement des demandeurs d'asile à Lyon : pratiques locales et devenir des demandeurs », *Revue française des affaires sociales*, 2004, vol 4, n° 4, p. 205-222.

³²¹ Jérôme VALLUY, *Sociologie politique de l'accueil et du rejet des exilés*, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Université Robert Schuman Strasbourg, 2008, p. 224-226.

³²² Magali SANTAMARIA, *Politique nationale de l'asile et enjeux locaux : étude comparative de l'accueil des demandeurs d'asile dans les Bouches du Rhône, l'Isère et le Rhône (1990-2005)*, Thèse en science politique, Université d'Aix en Provence, 2008.

À Lyon, l'accueil des demandeurs d'asile s'impose comme un enjeu pour le territoire dès 1973 avec l'arrivée de réfugiés chiliens suite au renversement par un coup d'état militaire du gouvernement de Salvador Allende. En septembre 1974, le centre Pierre Valdo, un centre d'hébergement indépendant d'une gestion étatique, ouvre ses portes et accueille ces réfugiés sud-américains puis des réfugiés africains³²³. Les ressortissants du Sud-Est asiatique eux sont pris en charge dans les foyers ouverts par le Secours catholique en 1976 et dans trois foyers Sonacotra dépendant du dispositif national d'asile administré par France Terre d'Asile. Les tensions entre ces différentes structures émergent en raison des inégalités de capacité d'accueil des « réfugiés » en fonction de leur nationalité. Si le centre Pierre Valdo court-circuite Paris en octroyant des places aux réfugiés sans passer par la commission nationale d'attribution, il ne gère que quarante-cinq lits en 1982 pour toutes les nationalités à l'exception de ceux du Sud-Est asiatique³²⁴. Pour une partie des militants engagés auprès de ces populations, un investissement spécifique est nécessaire pour lutter contre la centralisation du dispositif et pour proposer un hébergement à toutes les nationalités de façon équitable.

C'est dans ces conditions que naît le Comité rhodanien d'accueil des réfugiés et de défense du droit d'asile (CRARDDA) en 1983 en réunissant plusieurs associations de défense des étrangers du territoire, proches pour la plupart du pôle confessionnel³²⁵. Trois personnes s'y investissent particulièrement. Il s'agit du délégué régional de la Cimade, d'un chargé d'études à Économie & Humanisme, et du directeur du Centre Pierre Valdo, ancien permanent à la Cimade (1972-1974).

Les revendications pour le droit des demandeurs d'asile sont formulées par le CRARDDA aussi bien à l'encontre des autorités préfectorales³²⁶ qu'à l'encontre d'un système d'admission national des demandeurs d'asile dans les centres d'accueil, et par ce biais à l'encontre de la domination de France Terre d'Asile. Ces tensions sont révélatrices d'une opposition qui se joue entre une association locale et une gestion

³²³ Entretien avec l'un des fondateurs et directeur de Forum réfugiés (1985-2008), le 13 avril 2010, dans son bureau au Grand Lyon.

³²⁴ « Lyon, terre d'asile ? », *Cosmopolis*, mars 1982, n°2, p. 25-26.

³²⁵ Les associations fondatrices sont la Cimade, le Secours catholique, l'Entraide protestante, le centre Pierre Valdo, le Service social d'aide aux étrangers et l'organisme de gestion des foyers, la Sonacotra.

³²⁶ Les conflits avec la Préfecture du Rhône sont nombreux. Le Président du CRARDDA évoque même l'occupation des bureaux de la Préfecture au cours de la décennie 1980. Propos rapporté par Magali SANTAMARIA, *La mise en œuvre d'une politique publique par des entrepreneurs de cause. L'exemple de la politique d'asile et d'accueil des réfugiés et l'association Forum réfugiés*, Mémoire de DEA, IEP d'Aix-en-Provence, 2002, p. 45-46.

perçue comme parisienne de cette question de l'asile. Les acteurs associatifs insistent sur le fait que, sur le territoire lyonnais, le phénomène migratoire est en surreprésentation par rapport à la moyenne nationale et qu'il est difficile de parvenir à un traitement par le politique, en raison des oppositions fortes. Seuls les militants associatifs auraient une connaissance fine des enjeux du territoire et seraient à même d'y répondre non pas politiquement mais techniquement³²⁷. De là découle une opposition au monopole de certaines associations pour gérer la demande d'asile³²⁸ : il s'agit pour les fondateurs du CRARDDA d'un « Yalta » du monde associatif³²⁹. En opposition à cette domination parisienne, ils appellent à la création d'une association référente pour prendre en charge les demandeurs d'asile à Lyon, en lien avec les autorités préfectorales, et assurer leur accompagnement juridique et social. Ce double objectif est affirmé dans la revue *Cosmopolis*³³⁰ en mars 1982, revue animée par les militants de la cause des étrangers.

« Une nouvelle association se met en place sur Lyon pour essayer d'obtenir des pouvoirs publics la prise en compte de ces besoins [des demandeurs], qui restent limités par rapport à l'accueil des Vietnamiens, Laotiens, Cambodgiens. Il lui faudra non seulement se faire entendre à ce niveau mais aussi affirmer son indépendance par rapport aux circuits parisiens. A l'heure où l'on parle de décentralisation, sait-on que les places du centre Pierre Valdo sont bloquées depuis des mois par France Terre d'Asile, qui réserve les places depuis son bureau national et examine une fois par semaine les candidatures des demandeurs d'asile qui se présentent à Lyon... Quand elle ne les fait pas monter à Paris, comme cela s'est vu, pour les renvoyer dans une autre région de France, un peu comme une marchandise que l'on « case ». En province, on doit être trop bête pour juger de l'utilité d'héberger quelqu'un ! »³³¹

Notons toutefois qu'en dépit d'une revendication pour une gestion locale de la demande d'asile, les municipalités de l'agglomération lyonnaise n'ont pas été des

³²⁷ OLIVIER BRACHET, « Pourquoi Lyon fait parler de ses immigrés ? », *Les Temps Modernes*, mars 1984, n° 452, p. 1680-1690.

³²⁸ C'est le cas de France Terre d'Asile sur l'hébergement ou du SSAE pour l'octroi des allocations aux demandeurs d'asile.

³²⁹ Entretien avec l'un des fondateurs et directeur de Forum réfugiés (1985-2008), le 13 avril 2010, dans son bureau au Grand Lyon.

³³⁰ La revue *Cosmopolis* (1982 -1984, 22 numéros) se présente comme une revue de militants et de salariés confrontés à la question des étrangers et souhaitant offrir un regard neuf sur cette population.

³³¹ « Lyon, terre d'asile », *Cosmopolis*, mars 1982, n°2, p 25-26. (Nous soulignons).

interlocutrices majeures du CRARDDA. Finalement, l'émergence du CRARDDA se traduit par une spécialisation de certains militants pour la défense des étrangers, et qui se concentrent dans l'accompagnement juridique des demandeurs d'asile et des personnes qui n'ont pas vu leur demande acceptée. L'expertise juridique se construit progressivement avec des actions en justice pour contester les décisions administratives de l'OFPRA³³².

À Strasbourg, la question de la demande d'asile surgit aussi au sein de l'espace local de la cause des étrangers avec une opposition forte aux autorités préfectorales et non au dispositif national d'asile. Là encore, la municipalité est faiblement sollicitée et participe à une gestion des réfugiés en fonction de leur nationalité. L'association créée en 1983 pour soutenir les demandeurs d'asile se nomme : le Collectif pour l'Accueil des Solliciteurs de l'Asile à Strasbourg (CASAS). Ce collectif réunit la Cimade, Amnesty International, le Secours catholique, le SSAE, et des personnes issues des rangs des Églises catholiques et protestantes.

Les liens de l'association avec le pôle confessionnel, et en particulier le protestantisme, sont étroits. Au-delà d'un recrutement dans le vivier de militants chrétiens, plusieurs des présidents du CASAS sont des pasteurs³³³. Par ailleurs, l'Aumônerie universitaire protestante propose d'être le lieu des permanences de l'association avant l'acquisition d'un lieu indépendant en 1984 mis à disposition par la Cimade. Si l'acronyme de l'association signifie « maison » en espagnol, l'association décide rapidement de renoncer à la tenue d'un centre d'hébergement pour se concentrer sur l'accompagnement juridique et social des demandeurs d'asile tout en favorisant leur installation en France en organisant des cours de français³³⁴.

La création de l'association CASAS repose sur deux constats faits par les militants de la défense des étrangers à Strasbourg. D'une part, la Préfecture du Bas-Rhin est identifiée comme un acteur freinant le recours à la demande d'asile car elle ne délivre pas les attestations provisoires de séjour essentielles pour le dépôt d'un dossier à l'OFPRA. Ainsi, en septembre 1983, une pétition de la Cimade dénonce les « absences de réponse de la Préfecture du Bas Rhin pour la délivrance des attestations provisoires de

³³² Magali SANTAMARIA, *Politique nationale de l'asile et enjeux locaux : étude comparative de l'accueil des demandeurs d'asile dans les Bouches du Rhône, l'Isère et le Rhône (1990-2005)*, op. cit.

³³³ La directrice du CASAS de 1991 à 2012 est une pasteur.

³³⁴ « CASAS : une porte ouverte aux réfugiés », *Premières nouvelles de la Krutenau*, n°26, été 1985, p 12, disponible sur : <http://www.cardek.net/pnk-no-26.html>, consulté le 24 juillet 2014.

séjour »³³⁵. Cette pétition est signée par des associations d'étrangers, des organisations d'extrême gauche, des associations de défense des étrangers et l'aumônerie universitaire protestante. D'autre part, les militants qui accompagnent les demandeurs d'asile dans leur parcours juridique sont confrontés à des procédures administratives complexes de l'OFPRA et à de longues périodes d'attente entre la demande d'asile et la réponse. La création du collectif leur permet de se constituer une expertise sur le droit d'asile et de mieux les accompagner dans leurs démarches.

Peu de liens sont établis entre le CASAS et la municipalité strasbourgeoise. Les échanges avec cette association, identifiée à gauche de l'échiquier politique, sont limités. Cela d'autant plus qu'un Comité d'accueil et d'aide aux réfugiés indochinois est créé par délibération municipale le 25 juin 1979. Ce comité a à sa tête le premier adjoint de la municipalité dirigée par Pierre Pflimlin (Union pour la Démocratie Française UDF). Ce comité se donne pour objectif de « procéder aux recensements de toutes les possibilités d'hébergement publiques ou privées existant à Strasbourg » et surtout un million de francs lui est accordé pour l'édification de lieux d'hébergement³³⁶. L'argumentaire du comité met en avant la tradition historique de la ville de refuge et insiste sur « l'accomplissement du devoir de solidarité humaine qui incombe au monde civilisé »³³⁷. La mobilisation de cette équipe municipale centriste s'inscrit dans un soutien aux populations fuyant le communisme, à des populations réputées dociles dans le travail et pouvant permettre de faire face au vieillissement de la population française³³⁸. À l'inverse, les quelques réfugiés Sud-américains arrivés à Strasbourg en 1973 ne semblent pas bénéficier d'une attention particulière de la part de la municipalité. Le CASAS s'investit pour sa part auprès des populations les plus démunies, souvent non bénéficiaires d'une place dans un centre d'hébergement. Ces deux positions opposées rendent difficiles tout travail commun.

À Lyon et à Strasbourg, la création du CRARDDA et du CASAS incarnent une mobilisation de militants de défense des droits des étrangers et de militants chrétiens pour le public des « demandeurs d'asile » au sein des espaces locaux de la cause des

³³⁵ ADBR, 1845 W 1189, Note interne au Préfet de la part du commissaire de la République de la région Alsace, extrait de la pétition circulant à l'initiative de la Cimade, 9 septembre 1983.

³³⁶ AMS, 68 W 300, Rapport au conseil municipal de Strasbourg, 25 juin 1979, situation des réfugiés d'Indochine.

³³⁷ Idem.

³³⁸ Karen AKOKA, Alexis SPIRE, « Pour une histoire sociale de l'asile politique en France », *art. cit.*

étrangers à Lyon et à Strasbourg. Pour justifier ces créations, les associations font état d'un nécessaire accompagnement juridique et social spécifique de ces populations et de démarches de soutien entravées par les autorités préfectorales et le dispositif national d'asile. Ce nouvel axe des luttes dans la cause des étrangers reste fortement lié aux associations de défense des étrangers, et en particulier à la Cimade, au cours de la décennie 1980. Il révèle toutefois une attention croissante des associations à produire une expertise juridique comme outil de leur militance et de leur légitimité auprès des pouvoirs publics. La focalisation thématique l'emporte aussi sur une gestion globale des populations étrangères. En effet, les espaces locaux de la cause des étrangers se caractérisent par la naissance d'associations, qui faisant le constat de la diversité culturelle au sein de la société française, envisagent l'immigration par le prisme d'un enjeu particulier, la santé ou l'établissement de relations interculturelles.

2.3. Entre logiques militantes et institutionnelles : les associations de santé et de l'interculturalité.

La santé et les rencontres dites « interculturelles », c'est-à-dire permettant l'échange entre des cultures distinctes, sont deux terrains investis par de nouvelles associations au cours de la décennie 1980 dans les territoires étudiés. Leur objectif est de faire reconnaître l'installation définitive des populations étrangères en France, en identifiant des difficultés spécifiques qu'ils rencontreraient notamment en matière de santé. Dans le domaine de la santé, les associations ne se construisent pas en opposition avec les institutions du territoire. Les militants qui s'y investissent adoptent un discours moins de dénonciation que de collaboration avec les pouvoirs publics. Dans le domaine de l'interculturalité, les liens avec les pouvoirs publics oscillent entre opposition et collaboration. Dans les deux cas, la diversité culturelle de la société française est présentée comme devant être valorisée pour résoudre les difficultés posées par l'immigration.

La création de nouvelles entités associatives est remarquable sur le terrain nantais. Au début de la décennie 1980, plusieurs commissions composent le Gasprom : une commission radio pour donner la parole aux étrangers et médiatiser leurs mobilisations, une commission mensuelle dédiée à la découverte de la culture d'un pays d'origine de l'immigration ou encore une commission santé. La commission santé et la

commission dédiée à la découverte de la culture d'un pays d'origine donnent toutes les deux naissance à des associations autonomes. En se démarquant du Gasprom, ces associations parviennent à faire advenir leurs revendications auprès d'acteurs institutionnels du territoire voire à en devenir les interlocuteurs privilégiés.

La commission santé du Gasprom, en réunissant des professionnels de santé (des infirmier(e)s, des médecins et des étudiants en médecine) produit le constat suivant : les étrangers hospitalisés posent des difficultés supplémentaires aux professionnels de santé en raison d'une maîtrise partielle du français et de leurs origines culturelles. La commission se donne pour objectif de rapprocher le monde hospitalier des étrangers en mettant de l'interprétariat à disposition des patients et en formant le personnel à la prise en charge spécifique de ces populations³³⁹. Dans cette commission, deux personnes sont très actives : Geneviève et Charles³⁴⁰. La première, née dans les années 1920 à Nantes, est assistante sociale. Pionnière dans le travail social collectif, elle est formatrice puis directrice de l'École normale sociale³⁴¹ à Paris au cours des années 1960 et 1970. À la retraite au début des années 1980, elle retourne vivre à Nantes³⁴². Proche des milieux chrétiens nantais et en particulier d'un prêtre, président de l'association Gasprom de l'époque, elle s'engage dans l'association pour animer une commission santé où elle plaide pour un travail médical focalisé sur les étrangers. La deuxième personne active, Charles, est professeur de médecine en pneumologie. Il est convaincu lui aussi de la nécessité d'une prise en charge spécifique des étrangers à l'hôpital et s'investit pour convaincre ses collègues praticiens. Proche des milieux chrétiens, son entrée au sein de l'association Gasprom se fait dans un premier temps timide en raison de l'image « gauchiste » qu'elle a³⁴³.

³³⁹ Centre interculturel de documentation, *Le Livre blanc des immigrations dans l'agglomération nantaise*, 1984, p. 43.

³⁴⁰ Nous n'avons pas pu rencontrer ces deux personnes pour des raisons de santé. Ces parcours sont dressés par l'intermédiaire d'autres militants les ayant connus.

³⁴¹ L'École normale sociale est une école catholique fondée en 1911, la première « écoles des femmes », dans une paroisse parisienne par un abbé et deux femmes issues de la grande bourgeoisie lyonnaise. Elle se donne pour objectif de former des jeunes filles à une profession sociale et à occuper celles issues de la bourgeoisie « utilement ». Françoise BATTAGLIOLA, *Histoire du travail des femmes*, Paris, La Découverte, 2008, p. 69.

³⁴² Entretien avec le président de l'association Gasprom (fin des années 1970-début années 1980), le 8 février 2012, au domicile d'un ami de l'enquête, Nantes.

³⁴³ Entretien avec le directeur de l'Asamla, militant au Gasprom (depuis 1995), le 9 février 2012, au local de l'Asamla, Nantes.

En 1983, la commission santé envisage d'offrir des services d'interprétariat à l'hôpital et de solliciter des subventions pour cette action. La proximité du Gasprom avec les organisations partisans d'extrême gauche est perçue par les membres de la commission santé comme un frein à l'octroi potentiel de subventions de la part des centres hospitaliers nantais, du Conseil général et du FAS. En lien avec le comité médico-social pour la santé des migrants³⁴⁴, l'Association Santé Migrants de Loire Atlantique (Asamla) est créée en juin 1984. Décrite comme une « dimension nouvelle », la santé des étrangers devient un domaine d'investissement au sein de l'espace nantais pour la cause des étrangers.

Encadré n°8 : La création de l'Asamla : objectifs et projets fondateurs.

À sa création, l'Asamla porte quatre objectifs. Le premier est de mieux connaître les besoins de santé des populations étrangères par l'intermédiaire d'une collecte de documentation ; le deuxième consiste à former et à informer les professionnels de santé et du travail social des enjeux liés à l'immigration ; le troisième vise à soutenir une politique publique spécifique à l'égard des étrangers et le quatrième est de promouvoir l'éducation à la santé des étrangers et de leurs familles.

Pour répondre à ces objectifs, deux premiers projets sont mis en place par l'association. Tout d'abord, un réseau d'interprète-médiateur est créé afin d'assurer l'interprétariat en milieu médical avec trois interprètes au départ (en langue vietnamienne, turque et arabe). Ensuite, l'Asamla assure des formations pour le personnel de santé et du travail social de l'agglomération nantaise³⁴⁵. Le Conseil d'administration de l'Asamla compte plusieurs membres ou anciens membres du Gasprom dont Geneviève qui en assure la présidence jusqu'à la fin des années 1980.

Les militants de l'Asamla envisagent leur engagement d'une part comme améliorant la santé des étrangers et d'autre part comme favorisant l'intégration de ces populations en leur apprenant à mieux comprendre le système médical français³⁴⁶. Ce discours intégrationniste se démarque du discours tiers-mondiste du Gasprom et de son refus de contribuer à toute politique d'intégration, perçue pour les militants d'extrême gauche de l'association comme une forme déguisée de l'assimilation des étrangers³⁴⁷.

³⁴⁴ Ce comité est créé en 1975 à Paris afin de coordonner les activités des travailleurs sociaux et des médecins dans leur accueil des populations étrangères.

³⁴⁵ ADLA, 2087 W 247-248, Constitution de l'association Asamla, exposé des motifs pour sa création tels que déposés en préfecture pour le dépôt des statuts, juillet 1984.

³⁴⁶ Charles MOIGNETEAU, « La médiation culturelle dans l'action sociale et sanitaire en direction des migrants », *Hommes & migrations*, n°1222, 1999, p. 93-99.

³⁴⁷ Entretien avec un membre du Gasprom (depuis 1979), le 14 mai 2012, dans le local du Gasprom.

En se distinguant fortement de la structure qui avait permis la naissance de la commission santé, l'Asamla parvient à renforcer sa légitimité à agir pour trois raisons principales. Tout d'abord, en n'étant pas assimilée au Gasprom mais davantage à deux personnages ancrés dans le monde catholique bourgeois nantais, l'association n'est pas identifiée comme une structure partisane. Ensuite, les compétences reconnues des deux leaders de l'association dans leur monde professionnel respectif, médical et du travail social, permettent à l'Asamla d'accéder aux portes de l'hôpital et de se voir son rôle progressivement reconnu. Enfin, le choix d'insister sur l'intégration possible des étrangers leur permet de ne pas être en porte-à-faux avec les injonctions gouvernementales et d'entretenir de bonnes relations avec la Préfecture de Loire-Atlantique et les organismes financeurs que sont le FAS ou le Conseil général³⁴⁸.

La question de la santé des étrangers est aussi une thématique investie par le secteur associatif à Strasbourg. Au sein du Clapest, un diagnostic est produit par les associations membres soulignant les difficultés rencontrées par les étrangers non-francophones, et en particulier les Turcs, lors des consultations médicales³⁴⁹. Ce constat conduit à la création du Groupe médico social d'aide aux migrants (devenu Migrations Santé Alsace en 1988) en 1975. Le Conseil d'administration est composé de six professionnels de la santé et du travail social avec un dermatologue pour président. Les liens avec le pôle médical sont très étroits ainsi qu'avec des membres du Consulat turc qui assurent bénévolement l'interprétariat. Les deux objectifs de l'association sont de contribuer à améliorer la santé des étrangers et de leurs familles en assurant de l'interprétariat dans le monde médico-social et de former les professionnels de la santé aux enjeux de santé de ces populations³⁵⁰. De façon comparable à l'Asamla, cette démarche est présentée comme une manière d'assurer l'intégration des étrangers à la société française. Cette proximité de discours entre les deux associations s'explique en

³⁴⁸ La pérennité de l'association est notable puisqu'en 2012 ce sont dix-huit interprètes qui sont salariés avec deux secrétaires pour l'association et un directeur. Les financements État disponibles pour faciliter l'intégration des étrangers (Bob 104) bénéficient directement à l'Asamla dont 90 % du budget est consacré à sa masse salariale. L'association continue de militer pour la santé des migrants mais s'est imposée surtout comme un acteur à qui l'État et les acteurs de la santé publique délèguent des missions de service public.

³⁴⁹ ADBR, 68 W 412, Document de présentation des activités du Groupe médico social d'aide aux migrants, et retour sur l'historique de l'association, 1982.

³⁵⁰ AMS, 68 W 412, Présentation du groupe médico-social d'aide aux migrants, note à destination de la municipalité, 1978.

partie par le soutien accordé par le comité médico-social pour la santé des migrants qui les aident dans la constitution de leurs statuts et de leurs missions³⁵¹.

Cette association ne se construit pas en opposition avec les pouvoirs publics mais en lien avec eux, en particulier avec les hôpitaux de Strasbourg par l'intermédiaire des professionnels de la santé qui siègent au conseil d'administration. Les liens établis avec le Clapest offrent une médiatisation des activités du Groupe médico-social d'aide aux migrants et lui permettent de s'affirmer comme une association détenant des compétences spécifiques, en l'occurrence celle de traduction. La priorité donnée à ces activités de traduction, aux dépens d'un discours militant de défense des étrangers, est incarnée par la trajectoire de la première salariée de l'association. De nationalité italienne, elle est née en Turquie et la quitte précipitamment alors que son père, professeur de faculté et juif, s'y sent menacé au début des années 1980. Cette expérience l'a conduit au départ à se montrer méfiante face à l'association turque, l'ASTTU. Elle la considère alors comme l'expression d'une extrême gauche radicale turque à Strasbourg³⁵². C'est en raison de ses capacités linguistiques, de sa connaissance de la migration et de son faible engagement politique qu'elle est recrutée. L'association se crée une place auprès des acteurs institutionnels en offrant un service que les pouvoirs publics n'ont pas. Finalement, la proximité originelle avec le Clapest conduira cette association, pourvoyeuse d'un service pour les institutions hospitalières, à renforcer à partir de la fin de la décennie 1980 ses activités militantes (soutien aux luttes pour les sans-papiers, contre les lois restrictives en matière d'immigration).

La santé s'impose comme un nouvel axe structurant dans l'espace local de la cause des étrangers à Strasbourg et à Nantes. Cet intérêt pour valoriser la diversité culturelle et plus encore l'établissement de relations entre deux groupes identifiés que sont les « Français » et les « étrangers » se retrouve dans des initiatives à visée interculturelle³⁵³. L'engagement pour cette reconnaissance de la diversité culturelle

³⁵¹ ADBR, 68 W 412, Document de présentation des activités du Groupe médico social d'aide aux migrants, et retour sur l'historique de l'association, 1982.

³⁵² Entretien avec la directrice de Migration-Santé (depuis 1984), le 28 septembre 2012, dans les bureaux de l'association.

³⁵³ Notons qu'avant la décennie 1980, la présidence de Valéry Giscard d'Estaing a été marquée par cette ambition de faire dialoguer la culture française avec les cultures immigrées par l'intermédiaire de manifestations culturelles telle que l'émission hebdomadaire télévisuelle *Mosaïque*. Par ailleurs, le média culturel a fait l'objet d'un investissement de la part d'étrangers et en particulier le théâtre pour dénoncer leurs conditions de vie après mai 1968. Les enfants issus de l'immigration s'appuient sur ce média pour

réunit principalement des associations de défense des étrangers et fait l'objet d'un soutien de la part des pouvoirs publics.

À Nantes, des premiers travaux réalisés au sein de la commission interculturelité du Gasprom ont conclu à la nécessité de bâtir un centre de documentation sur l'immigration. Ce centre aurait vocation à porter à la connaissance du plus grand nombre les cultures d'autres pays et surtout de créer progressivement un lieu de formation sur les migrations à l'instar des écoles de militants politiques ou syndicales³⁵⁴. Afin d'élargir le public de ce centre de documentation et pour pouvoir bénéficier d'un soutien des autorités publiques, une association autonome, le Centre Interculturel de Documentation (CID), dépose ses statuts le 19 juillet 1984. Implanté dans le centre-ville de Nantes et se revendiquant du mouvement de l'éducation populaire, le CID devient le lieu-ressource nantais sur les cultures des pays d'origine des populations étrangères.

« Se situant dans le mouvement de l'éducation populaire, l'association a pour but la création et l'animation d'un centre de documentation sur les communautés migrantes et d'origine migrante. Ce centre mettra ses moyens au service du développement culturel des communautés migrantes et d'origines migrante. Il favorisera les échanges entre les personnes immigrées et françaises. Ce centre aura pour fonctions :

- la collecte, la diffusion de documents imprimés et audiovisuels, et éventuellement la production de tels documents.

- le soutien technique et pédagogique à des groupes ou associations organisatrices d'animations culturelles.

- l'information sur les activités culturelles. »³⁵⁵

Neuf personnes siègent au conseil d'administration en 1984 : trois animateurs, deux enseignantes, une éducatrice, un formateur, et deux étudiants. Pour incarner l'interculturalité, le choix est fait de confier la présidence à un algérien, ouvrier de formation, installé à Nantes depuis une dizaine d'années³⁵⁶.

réclamer une égalité de traitement et lutter contre le racisme au cours de la décennie 1980 telle que le groupe *Rock Against the Police*. Sur une analyse de la culture comme outil d'une politique d'immigration et d'intégration, voir Angeline ESCAFRE-DUBLET, *Culture et immigration. De la question sociale à l'enjeu politique (1958-2007)*, *op. cit.*

³⁵⁴ Entretien avec le directeur de l'Asamla, militant au Gasprom (depuis 1995), le 9 février 2012, au local de l'Asamla, Nantes.

³⁵⁵ ADLA, 2087 W 248, Statuts de l'association CID déposé en Préfecture le 19 juillet 1984, article 2, p 1.

³⁵⁶ Nécrologie du président du CID, *Le bulletin du Centre historique du travail*, avril 2008, n°17, p 33-34.

Si la formation du CID s'appuie au départ sur le Gasprom, l'autonomie de la structure lui permet de bénéficier rapidement d'un soutien financier de la part du FAS et de l'Agence de Développement des Relations Interculturelles (ADRI)³⁵⁷. La création de ce centre de documentation est perçue comme une ressource pour valoriser la culture des pays d'origine des étrangers et pour favoriser l'« intégration des étrangers ». Malgré des débuts chaotiques³⁵⁸, dès 1985, le CID est identifié par l'ADRI comme une organisation préfigurant la coordination nécessaire à l'échelle de l'agglomération sur la thématique de l'immigration³⁵⁹ entre les différentes associations. Une injonction contradictoire est formulée au CID de la part des pouvoirs publics. En effet, les pouvoirs publics sollicitent l'association dans la mise en œuvre de l'action publique, comme outil de réforme du fonctionnement de l'État tout en assurant un contrôle sur la structure. Cette rhétorique est en passe d'être développée pour la politique de la ville avec une même injonction contradictoire aux acteurs associatifs³⁶⁰. Dans le cas du CID, il s'agit à la fois d'avoir un centre de documentation à la tête d'un réseau d'associations militantes en faveur des étrangers tout en s'assurant que celui-ci ait des liens plus lâches avec les associations les plus engagées du territoire, comme le Gasprom, afin d'être le relais des politiques nationales en matière d'immigration. Pour autant, la dimension militante reste forte au sein du CID en raison de son lien originel avec le Gasprom et d'adhérents qui continuent à militer dans celui-ci.

L'exemple de la revue *Cosmopolis* publiée à Lyon entre 1982 et 1984, dans un contexte national marqué par une revendication au « droit à la différence », permet également d'illustrer la pluralité des luttes investie par les associations de défense des étrangers et leurs militants, en lien avec les associations des enfants issus de l'immigration. Les participants à la revue se donnent pour ambition de « changer le

³⁵⁷ Instaurée en remplacement d'Information Culture et Immigration (ICEI) en 1982, l'ADRI est une organisation parapublique qui vise à favoriser les rencontres interculturelles et à promouvoir l'intégration des étrangers en France par des actions de promotion et de formation des travailleurs sociaux. Narguesse KEYHANI, « Former pour dépolitiser. L'administration des immigrés comme cible de l'action publique », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, n°4, 2012, p 91-114.

³⁵⁸ Les premiers temps de l'association sont marqués par des « bricolages » : les militants achètent sur leurs deniers propres la documentation (livres, cd) nécessaire au centre à Paris. Entretien avec la directrice régionale du FAS Pays de la Loire – Bretagne (1989 – 2003), le 28 février 2012, à son domicile, Montpellier.

³⁵⁹ ADLA, 2987 W 248, Document de synthèse intitulé « Le rôle de l'ADRI dans l'agglomération nantaise : les effets, les perspectives », document réalisé suite au Forum des quartiers et des communes du 9-10 février 1985, présentant les perspectives pour le territoire.

³⁶⁰ Philippe ESTEBE, « Les quartiers, une affaire d'État. Un instrument territorial », in Pierre LASCOUMES, Patrick LE GALES, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, p 47-70.

regard »³⁶¹ sur l'immigration en mettant en avant les cultures étrangères installées dans la région lyonnaise mais aussi les associations militant pour la reconnaissance dans la société française des enfants issus de l'immigration. Cette revue marque l'engagement pluriel des militants lyonnais face à la question de l'immigration.



Illustration n°3 : Page de couverture de la revue *Cosmopolis*, février 1982, n°1.

La thématique du logement, du droit d'asile ou de la lutte contre le racisme sont autant de thèmes abordés dans la revue entre 1982 et 1983. Ses rédacteurs les plus réguliers sont investis dans des associations engagées auprès des étrangers, soit dans de l'accompagnement social et juridique, comme la Cimade, soit investies dans des associations traitant régulièrement de ces enjeux comme Économie & Humanisme. À partir de mars 1983, suite à des difficultés de vente, la revue élargit les thèmes de sa ligne éditoriale. L'actualité culturelle prend une place croissante dans la revue (manifestations festives, théâtres, cinémas) même si l'ensemble des questions liées aux droits des étrangers continue d'alimenter la cinquantaine de pages mensuelles. En mai

³⁶¹ Editorial du premier numéro de la revue, *Cosmopolis*, février 1982, n°1, p 1.

1984, la revue, après 21 numéros publiés, s'arrête en raison des problèmes structurels de financements³⁶².

L'expérience de *Cosmopolis* illustre l'effervescence associative qui marque le territoire lyonnais au début des années 1980. Si la revue ne parvient pas à se pérenniser, en raison d'une diffusion qui reste circonscrite à un public militant, elle illustre le changement qui s'opère au cours de cette décennie face aux enjeux d'immigration. *Cosmopolis* souligne aussi la volonté d'unifier les associations investies pour la cause des étrangers, qu'elles soient des associations de défense des étrangers, des associations d'enfants issus de l'immigration ou des associations à vocation culturelle. Cette agrégation se fait difficilement en raison d'un faible lectorat et d'associations qui partagent ni les mêmes préoccupations ni les mêmes ressources.

Cette deuxième section a été l'occasion de scruter plusieurs des axes structurants des activités des associations de la cause des étrangers et qui entretiennent des liens avec d'autres pôles du monde associatif. Tout d'abord, la question de la défense des droits des étrangers est centrale et se traduit autant comme une revendication d'associations engagées dans la défense des étrangers que des associations des jeunes issus de l'immigration ou des associations investies sur une thématique singulière. Ensuite, les relations avec le pôle confessionnel et le pôle partisan de gauche et d'extrême gauche continuent d'être centrales dans ces espaces locaux de la cause des étrangers. Les municipalités n'apparaissent pas comme des acteurs clés pour les associations tandis que les relations avec les administrations déconcentrées de l'État, et en particulier les autorités préfectorales, sont souvent conflictuelles à l'exception des associations qui endossent des activités supplétives aux activités étatiques. Enfin, cette effervescence ne doit pas dissimuler les rapports de force et les tensions qui existent entre les associations de défense des étrangers et celles de jeunes issus de l'immigration et au sein même de ces associations.

Par ailleurs, les associations d'étrangers ne sont pas apparues lors de nos investigations comme déterminantes dans les espaces locaux de la cause des étrangers. Cette faible visibilité rend compte de la marginalité occupée par ces associations dans le tissu associatif local et avec les autorités municipales et préfectorales. Afin de saisir de

³⁶² Entretien avec l'un des fondateurs et directeur de Forum réfugiés (1985-2008), le 13 avril 2010, dans son bureau au Grand Lyon.

manière plus fine ces espaces locaux de la cause des étrangers, nous souhaitons nous concentrer maintenant sur une analyse microsociologique des militants qui y sont engagés. Qui sont ces militants ? Comment se sont-ils engagés dans ces espaces de mobilisation pour les étrangers ? De quelle manière entretiennent-ils des liens avec plusieurs pôles de ces espaces locaux ? Nous avons identifié deux filières d'accès principales à ce militantisme associatif, le christianisme social et la proximité partisane avec l'extrême gauche, ce qui lui permet de se lier avec d'autres pôles des espaces locaux de la cause des étrangers.

Section 3. Des militants entrés par le christianisme social et l'extrême gauche.

L'étude des militants engagés dans le pôle associatif de la cause des étrangers permet d'éclairer de façon microsociologique les liens qui se créent entre les différentes organisations et l'imbrication avec d'autres pôles. Nous étudierons ces liens en prenant appui sur des cas-typiques pour lesquels nous retraçons le processus d'engagement.

Deux filières d'accès au militantisme en faveur des étrangers caractérisent les carrières des acteurs étudiés : le militantisme chrétien et le militantisme d'extrême gauche. Toutefois, nous montrerons que ces socialisations ne sont pas exclusives, certains militants étant issus de ces deux filières³⁶³.

Deux éléments sont à préciser pour cette section. Tout d'abord, la section traite moins des parcours des militants étrangers et de leurs enfants que des militants associatifs engagés dans la défense des étrangers. Cela s'explique par le fait qu'il s'agit de la population que nous étudions par la suite puisque c'est avec que les municipalités entretiennent principalement des relations au cours des décennies suivantes. Ensuite, les mouvements des travailleurs étrangers ne sont pas évoqués car ils ne sont pas apparus dans nos différents terrains d'enquête. Au-delà du fait que notre regard s'est concentré sur les associations ayant des liens avec les pouvoirs publics, on peut aussi y voir la trace d'une des conséquences des mesures répressives du ministère de l'Intérieur

³⁶³ Nous rejoignons ainsi les conclusions sur le militantisme pour la cause des étrangers de Mathilde Pette sur les filières d'accès qui insistent sur les effets d'imbrication de ces deux socialisations. Mathilde PETTE, *S'engager pour les étrangers. Les associations et les militants de la cause des étrangers dans le Nord de la France*, Thèse de doctorat en sociologie, Université Lille 1, 2012, p. 277-278.

à partir du milieu des années 1970 qui conduit ces militants étrangers à moins intervenir dans le domaine social et politique et à favoriser le domaine culturel³⁶⁴.

3.1. Des militants chrétiens engagés pour les étrangers dans les villes.

Parmi les militants associatifs qui s'investissent au cours des décennies 1970 et 1980 auprès des étrangers, nous avons identifié de forts liens avec le pôle confessionnel chrétien. Ce lien avec le pôle confessionnel se caractérise tout d'abord par une attitude de contestation voire de rupture à l'égard de la hiérarchie religieuse. Ensuite, ces militants ont parfois été actifs au sein d'organisations antimilitaristes préalablement à leur engagement pour les étrangers. La guerre d'Algérie joue aussi un rôle fondateur pour plusieurs militants dans leur prise de conscience d'un traitement inégalitaire des populations algériennes et plus largement étrangères.

Des femmes et des hommes en rupture avec l'institution religieuse.

Les ruptures des militants chrétiens avec l'institution catholique ou protestante se produisent de façon distincte. Pour certains militants, les Églises ont joué un rôle majeur durant leur enfance et leur adolescence. Ils découvrent les conditions de vie des étrangers lors de leurs engagements dans des organisations chrétiennes dont ils se détachent par la suite. Pour d'autres militants, leur socialisation à l'institution religieuse est bien plus forte, puisqu'ils ont effectué des études théologiques ou ont occupé des fonctions au sein de ces institutions. Néanmoins, ces personnes ont souvent quitté l'institution à la suite de ruptures plus ou moins violentes. Ces moments de rupture sont souvent des préalables à la reconversion de leur engagement pour une nouvelle cause, celle des étrangers.

Une partie des militants engagés dans les associations comme le CASAS et le Clapest à Strasbourg, le CRARDDA et l'ALPIL à Lyon, ou encore l'Asamla et le CID à Nantes ont été élevés dans des familles proches de la mouvance du christianisme social. Il s'agit de militants qui se sont d'abord engagés dans des structures proches de l'Église au sein desquelles ils découvrent le phénomène migratoire et les conditions de vie des étrangers. Cette socialisation chrétienne est déterminante dans la carrière militante

³⁶⁴ Michelle ZANCARINI-FOURNEL, « La question immigrée après 68 », *art. cit.*

d'André et d'Olivier, respectivement fondateur de l'ALPIL en 1979³⁶⁵ et du CRARDA en 1983³⁶⁶. Ces deux hommes commencent à militer au sein d'associations du christianisme social et proches des mouvements de libération nationale telles qu'Économie & Humanisme. C'est dans cette dernière qu'Olivier débute sa carrière professionnelle, après avoir été éduqué chez les jésuites dans les années 1960. André lui participe activement à la fédération des groupes de Témoignage chrétien³⁶⁷, à l'origine d'une manifestation à Lyon en 1973 intitulé l'« Assemblée des chrétiens dans la révolution pour l'avenir de l'homme »³⁶⁸. Cet engagement religieux est le premier pour ces deux hommes et c'est par celui-ci qu'ils découvrent les conditions de vie des populations étrangères. Olivier est sensibilisé à cette cause au début des années 1970 alors qu'il donne des cours d'alphabétisation au sein de l'AFCAL et plus encore lorsqu'il conduit une étude pour Économie & Humanisme sur la destruction d'une cité, emblématique du regroupement en un micro-espace des étrangers, la Cité Olivier de Serres à Villeurbanne. Quant à André, il découvre cette cause en obtenant le poste de permanent à la Cimade à Lyon en 1975 pour travailler sur le logement des étrangers. Leurs connaissances et leur familiarité avec le milieu chrétien constituent des ressources non négligeables lors de la fondation de l'ALPIL et du CRARDDA.

D'autres figures militantes engagées pour la cause des étrangers entretiennent un lien encore plus étroit avec les institutions religieuses en ayant effectué des études en théologie et/ou en ayant intégré une institution religieuse. Cette relation se caractérise alors par des oppositions voire des ruptures avec la hiérarchie. Cette prise de distance est perceptible pour plusieurs militants chrétiens, leaders des mouvements de

³⁶⁵ Entretien avec l'un des fondateurs de l'ALPIL, salarié de l'ALPIL (1979-2011), le 21 mai 2010, au local de l'ALPIL.

³⁶⁶ Entretien avec l'un des fondateurs et directeur de Forum réfugiés (1985-2008), le 13 avril 2010, dans son bureau au Grand Lyon.

³⁶⁷ *Témoignage chrétien* est un hebdomadaire créé pendant la Seconde guerre mondiale et devient l'une des revues majeures chrétiennes dénonçant la colonisation, la torture en Algérie au cours des années 1960 et 1970. Denis PELLETIER, Jean-Louis SCHLEGEL, *À la gauche du christ. Les chrétiens de gauche en France de 1945 à nos jours.*, op. cit.

³⁶⁸ Cette manifestation organisée à Lyon réunit des groupes chrétiens proches des mouvements de la libération et déçus des évolutions récentes de l'Église catholique qui, après avoir connu une période d'ouverture avec le concile Vatican II, voit le retour des traditionnalistes à Rome. Parmi les participants, on retrouve la fédération des groupes de Témoignage chrétien, de la Vie Nouvelle et d'organisations qui se rattachent au mouvement du christianisme social. « L'assemblée des chrétiens dans la révolution pour l'avenir des hommes », disponible sur le site du musée du diocèse de Lyon, <http://museedudiocesedelyon.com/MUSEEduDIOCESEdeLYONassemblee1973.htm>, consulté le 28 juin 2013.

mobilisation pour les étrangers. La conversion de leur engagement religieux en un investissement dans le travail social ne signifie pas pour autant la fin de leur croyance mais une forme de réinvestissement de celle-ci. Comme le montre Julie Pagis, ce type de parcours s'inscrit dans la lignée d'autres expériences chrétiennes telles que celles des prêtres-défroqués ou des nouveaux prêtres-ouvriers qui, déçus de leur hiérarchie et conscients d'autres engagements possibles, convertissent leur engagement chrétien dans d'autres pans de l'univers social comme le champ politique ou le monde syndical³⁶⁹.

C'est le cas de Pierre à Strasbourg³⁷⁰. Né en Alsace en 1948, dans une famille de la bourgeoisie locale, il débute des études de théologie à l'Université de Strasbourg qu'il arrête en mai 68 pour entamer des études d'histoire et d'archéologie et devenir professeur des collèges. Il s'investit alors dans les organes de direction du Clapest en représentant une association d'alphabétisation au milieu des années 1970. En 1983, il devient président du Clapest et cela jusqu'en 2012³⁷¹. Malgré l'abandon de ces études de théologie, il présente son investissement pour la cause des étrangers comme inscrit dans la tradition protestante de la justice et d'une recherche de l'égalité pour les plus faibles. La rupture n'est pas radicale avec l'institution religieuse³⁷² mais se produit en amont de son investissement pour les étrangers. En investissant par le haut le Clapest, Pierre est identifié comme un interlocuteur majeur par les pouvoirs publics. L'équipe socialiste de Catherine Trautmann le sollicitera directement comme « personnalité qualifiée » pour siéger au sein du Conseil consultatif des résidents étrangers (voir chapitre 3).

Pour d'autres militants, la rupture avec les institutions religieuses se fait de manière plus marquée et en amont de leur engagement pour les étrangers. C'est le cas pour Marie-France à Nantes³⁷³. Née dans le Nord de la France en 1946, ses parents l'élèvent dans la foi catholique et espèrent pouvoir « donner » au moins une de leurs filles à l'Église. Adolescente, elle participe aux activités de l'Action catholique de

³⁶⁹ Julie PAGIS, « La politisation d'engagements religieux. Retour sur une matrice de l'engagement en Mai 68. », *Revue française de science politique*, Février 2010, vol. 60, n° 1, p 61-91.

³⁷⁰ Entretien avec le président du Clapest, (1983-2009), le 3 juillet 2012, à son domicile, Strasbourg.

³⁷¹ À cette date, le Clapest est liquidé judiciairement.

³⁷² Les éléments de décor de son domicile attestent par ailleurs les liens qu'il continue d'entretenir avec la foi chrétienne. Observation pendant l'entretien avec le président du Clapest, (1983-2009), le 3 juillet 2012, à son domicile, Strasbourg.

³⁷³ Entretien avec la directrice régionale du FAS Pays de la Loire-Bretagne (1989-2003), le 28 février 2012, à son domicile, Montpellier.

l'Enfance, un mouvement chrétien d'éducation populaire. Elle obtient un diplôme d'éducatrice avant d'entrer chez les Bénédictines à l'âge de 20 ans. En raison de problèmes de santé, elle quitte le couvent et n'y revient pas. Sans détailler les raisons de ce désengagement, Marie-France indique ne plus avoir voulu vivre isolée et coupée du monde et se tourne vers le travail social. En s'installant à Nantes en 1980 comme travailleuse sociale, elle se syndique à la CFDT et est sollicitée par une proche pour participer aux activités du Gasprom où elle découvre les conditions de vie des étrangers. Cet engagement associatif se convertit en une nouvelle orientation professionnelle puisqu'elle est recrutée comme directrice régionale du FAS en 1990. Sa découverte de la cause des étrangers se fait par l'intermédiaire de son parcours d'éducatrice ainsi que par l'intermédiaire de son réseau personnel amical qui lui fait découvrir le Gasprom. Son engagement religieux premier s'est converti en un investissement syndical, associatif et même politique, puisqu'elle adhère aux formations de gauche alternative³⁷⁴.

À travers ces quelques carrières, nous avons mis au jour la relation ambivalente qu'entretiennent une partie des militants de la cause des étrangers avec les institutions religieuses. Ces derniers y ont été socialisés et pour certains y ont même pour certains occupé des fonctions de responsabilité. Cependant, ces positions sont souvent singulières voire marginales et les mènent parfois à avec l'institution. Cette proximité avec les Églises catholiques ou protestantes souligne comment l'investissement dans la cause des étrangers s'inscrit souvent à la suite d'un premier engagement religieux. De plus, cette socialisation au christianisme se couple pour un certain nombre de militants à un engagement antimilitariste et à l'importance de la guerre d'Algérie dans leur parcours.

Un engagement préalable à la cause des étrangers : l'antimilitarisme et le rôle de la guerre d'Algérie.

Les engagements antimilitaristes ainsi que l'intérêt porté à la décolonisation, et en particulier à la guerre d'Algérie, sont des éléments marquants dans les carrières des militants chrétiens engagés pour les étrangers à partir de la fin des années 1970 et au début des années 1980.

³⁷⁴ Elle a appartenu aux divers formations alternatives Rouge et Verte devenu les Alternatifs en 1998 à partir de 1985.

L'engagement antimilitariste des militants chrétiens investis pour la cause des étrangers et le soutien accordé aux populations algériennes pendant la guerre est particulièrement notable à Lyon. Aussi bien André qu'Olivier se sont rencontrés lors de manifestations antimilitaristes qui ont eu lieu dans l'agglomération lyonnaise. Ils ont participé tous les deux à l'occupation d'une installation militaire à proximité de Lyon, le PC atomique du Mont Verdun en 1971,³⁷⁵.

Cet engagement antimilitariste, lié au mouvement chrétien des Dominicains, s'explique aussi par les rencontres produites entre de nombreuses personnes investies pendant la guerre d'Algérie auprès des militants du FLN. C'est le cas de Christian Delorme³⁷⁶ qui fonde et milite au sein du MAN, un mouvement fortement inspiré des thèses de Gandhi. Dans son entretien, il insiste sur l'action de soutien qui s'organise à Lyon auprès des militants du FLN, notamment pour leur permettre de rejoindre la Suisse, et de l'incarcération de plusieurs d'entre eux dans les prisons lyonnaises³⁷⁷. Il souligne alors que cette période est fondatrice pour plusieurs prêtres du Prado pour défendre une action civique non violente. C'est avec eux qu'il échange comme séminariste dix ans après l'indépendance de l'Algérie. L'influence de la guerre d'Algérie sur sa carrière de ce militant de la non-violence se fait par l'intermédiaire de ses pairs plus âgés. Ce conflit pèse d'autant plus qu'il intervient à l'ACFAL comme bénévole et qu'il découvre les conditions de vie des algériens à Lyon. Finalement, ces expériences accumulées au cours de la décennie 1970 auprès des étrangers le conduisent en 1981 à initier une grève de la faim contre les expulsions des étrangers nés en France.

La place occupée par la guerre d'Algérie dans les récits de ces militants varie. Pour certains, elle est fondatrice dans leur jeunesse alors qu'ils rencontrent d'anciens colons revenus en France en 1962³⁷⁸. Pour d'autres, c'est une rencontre avec de jeunes algériens lors de camps de vacances au début de la décennie 1960³⁷⁹ ou l'engagement de

³⁷⁵ Entretien avec l'un des fondateurs de l'ALPIL, salarié de l'ALPIL (1979-2011), le 21 mai 2010, au local de l'ALPIL.

³⁷⁶ Entretien avec Christian Delorme, le 7 mai 2010, à la Cure d'Oullins.

³⁷⁷ Sur cette question, se reporter à Béatrice DUBELL, Arthur GROSJEAN et Marianne THIVEND, *Récits d'engagements. Des Lyonnais pendant la guerre d'Algérie*, op. cit.

³⁷⁸ Entretien avec la directrice régionale du FAS Pays de la Loire-Bretagne (1989-2003), le 28 février 2012, à son domicile, Montpellier.

³⁷⁹ Entretien avec le président du Clapest, membre du CRES, (1983-2009), le 3 juillet 2012, à son domicile, Strasbourg.

leurs parents ou de proches pour l'indépendance³⁸⁰ qui sont centraux. Enfin, plusieurs militants évoquent leurs premiers pas dans des associations qui se sont illustrées par leur soutien aux populations algériennes pendant la guerre d'indépendance³⁸¹. En dépit de la variété des situations pour lesquelles ils évoquent l'Algérie, tous ces militants relient la Guerre d'Algérie à leur engagement par la suite pour défendre les étrangers.

Le pôle confessionnel entretient des liens très étroits avec la formation des associations de défense des étrangers, en attestent les liens établis par l'intermédiaire de militants chrétiens dans leurs rangs. Une forte imbrication se fait entre ce pôle et les associations de défense des étrangers. Le pôle partisan d'extrême gauche s'affirme également aux côtés de ce pôle confessionnel comme un vivier de recrutement de nombreux militants associatifs engagés auprès pour les étrangers.

3.2. L'extrême gauche comme foyer des militants de la cause des étrangers.

Les engagements pour la cause des étrangers sont principalement le fait de militants du PSU et de micro-formations d'extrême gauche issues de la LCR. Cet investissement des militants d'extrême gauche dans plusieurs mobilisations se produit à la suite de mai 68 et se prolonge au cours des années 1970³⁸². En effet, cette cause n'est pas disputée par les formations partisans ce qui leur permet de convertir leur capital militant préalablement acquis dans la restructuration ou dans la création de nouvelles organisations. Comme pour les militants chrétiens, l'engagement pour les populations étrangères est une deuxième voire une troisième étape dans leur carrière d'engagement. L'événement structurant des militants d'extrême-gauche que nous avons pu rencontrer est Mai 68³⁸³. En effet, ce moment est évoqué comme le moment d'une prise de conscience de l'intérêt pour l'engagement partisan.

³⁸⁰ Entretien avec Jean Costil, délégué régional Rhône Alpes de la Cimade (1980-2010), le 18 mai 2010

³⁸¹ Entretien avec l'un des fondateurs et directeur de Forum réfugiés (1985-2008), le 13 avril 2010, dans son bureau au Grand Lyon.

³⁸² Karel YON, « Modes de sociabilité et entretien de l'habitus militant », *Politix*, 2005, vol. 2, n° 70, p 154.

³⁸³ Sur la place occupée par Mai 68 dans le parcours de militants non investis auparavant et qui s'investissent ensuite dans les organisations d'extrême gauche, nous renvoyons au travail de Julie Pagis, Julie PAGIS « Incidences biographiques du militantisme en Mai 68 », *Sociétés contemporaines*, 2011, vol.4, n°84, p.25-51 et Julie PAGIS, *Mai 68, un pavé dans leur histoire*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014.

L'expérience personnelle de Paul³⁸⁴ incarne le poids de l'évènement que constitue Mai 68. Né dans la région de Nantes au début des années 1950, Paul grandit dans une famille catholique traditionnelle, proche des théories politiques de l'extrême droite. L'expérience de Mai 68 alors qu'il est encore au lycée constitue une rupture biographique. Élève dans un lycée bourgeois de Nantes, il participe aux assemblées générales et à la longue marche de la jeunesse durant l'été 68³⁸⁵. Mai 68 lui permet de se familiariser avec l'engagement politique et le conduit à rompre avec sa famille. Dès son retour du service militaire, Paul milite au sein de l'organisation d'extrême gauche qu'est Révolution à Nantes et travaille comme chaudronnier en usine où il se syndique à la CGT en 1975. S'il fréquente des ouvriers étrangers dans son usine, cette question ne surgit véritablement comme une question politique pour lui qu'en 1979 lors de la mobilisation du Gasprom contre les expulsions des étrangers nés en France. Envoyé par son organisation Révolution pour faire de l'entrisme au sein du Gasprom, il y adhère rapidement et ne quittera plus cette organisation durant les trois décennies suivantes. Il occupe en son sein les fonctions de trésorier de l'association et est membre du bureau national de la FASTI au cours de la décennie 1990 et 2000. Paul n'est pas le seul militant d'extrême gauche à avoir intégré le Gasprom, ce qui alimente l'image d'une association radicale. Un groupe d'étudiants devient membre de cette structure à la fin des années 1970 et réoriente son activité non plus sur de l'accompagnement social mais bien sur un discours politique aux accents tiers-mondistes sur l'immigration.

L'entrée de Paul au Gasprom a lieu à la suite d'une injonction organisationnelle. Cet intérêt que portent les militants à la cause des étrangers par l'intermédiaire de leur organisation politique se retrouve également pour les militants du PSU. En effet, cette organisation politique investit fortement la cause du « droit de vote des immigrés » dès les années 1970³⁸⁶. Le PSU, qui incarne la synthèse entre un socialisme laïc et un

³⁸⁴ Nous avons changé le nom de ce militant suite à sa demande d'anonymat. Entretien avec un membre du Gasprom (depuis 1979), le 14 mai 2012, dans le local du Gasprom.

³⁸⁵ La longue marche de la jeunesse est un mouvement des jeunes et étudiants maoïstes urbains, les Paysans travailleurs, engagés pour faire prendre conscience aux paysans de leur domination et de la nécessité de s'opposer aux modes de production agricole dominants. Ivan BRUNEAU, « La Confédération paysanne et le « mouvement altermondialisation ». L'international comme enjeu syndical », *art. cit.*

³⁸⁶ Séverine LACALMONTIE, « De la recherche à l'invention d'une cause : les militants du PSU et le droit de vote des immigrés », in Tudi KERNALEGENN, François PRIGENT, Gilles RICHARD, Jacqueline SAINCLIVIER (dir.), *Le PSU vu d'en bas*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2008, p. 317-326.

socialisme chrétien dès 1960³⁸⁷, alimente les rangs des associations de défense des étrangers bien qu'un premier ralliement de ses membres au PS ait eu lieu en 1974. Par l'intermédiaire de leur parti, ces militants découvrent une nouvelle cause à investir.

Le parcours d'Alain incarne cette entrée par le PSU et par une trajectoire professionnelle comme deux préalables à son intérêt pour les conditions de vie des étrangers³⁸⁸. Né à Mulhouse dans une famille gaulliste, son premier engagement militant se fait contre l'installation de la centrale nucléaire de Fessenheim en 1971 puis en tant que lycéen contre la loi Debré en 1973. En débutant des études de science politique, il adhère au PSU et suit de loin les mobilisations dans les foyers Sonacotra de l'agglomération strasbourgeoise. À la fin de ses études, il est embauché à mi-temps comme chargé de réhabilitation au sein du Comité d'action pour la réhabilitation de la Krutenau (CARDEK), un quartier du centre de Strasbourg qui accueille un nombre important d'étrangers. En raison de cette activité, il s'investit dans le Clapest puisqu'il y représente le CARDEK de 1982 à 1986. Ce militant s'engage au sein l'espace strasbourgeois de la cause des étrangers suite à un premier investissement politique et associatif. Il transformera cet engagement en une ressource professionnelle puisqu'il devient le représentant régional du FAS pour l'Alsace de 1986 à 1995.

Ajoutons que le PSU est aussi évoqué par des personnes qui n'y ont pas été encartés mais en ont été proches en raison de l'affiliation d'amis ou de conjoints à cette organisation politique. Ainsi, le président du Clapest (1982-2006) souligne ne pas avoir été effrayé de travailler en tant que militant associatif avec des formations politiques de gauche et d'extrême gauche parce que des « copains » sont au PSU³⁸⁹. De façon équivalente, l'un des rédacteurs de l'étude du *Labyrinthe*, et président de l'ALPIL à partir de 1984, évoque l'adhésion au PSU de sa femme comme un des éléments lui ayant permis de se lier avec les permanents de la Cimade au début des années 1970 et de s'investir dans le comité français-immigrés de Lyon³⁹⁰.

Cette proximité avec les mouvements d'extrême gauche est aussi perceptible pour certains militants d'associations d'étrangers, et particulièrement celles engagées

³⁸⁷ Denis PELLETIER et Jean-Louis SCHLEGEL, *À la gauche du christ...*, *op.cit.*, p. 49.

³⁸⁸ Entretien avec le délégué régional du FAS Alsace (1986-2001), le 4 juillet 2012, à son bureau, mairie de Strasbourg.

³⁸⁹ Entretien avec le président du Clapest, (1983-2009), le 3 juillet 2012, à son domicile, Strasbourg.

³⁹⁰ Entretien avec le président de l'ALPIL (1985-1992), trésorier de la Cimade (depuis 2005), le 20 juin 2011, à son domicile, Lyon.

dans la lutte contre le mal-logement ou contre les conditions de travail des étrangers. À Strasbourg, l'un des fondateurs de l'ATMF a participé à quelques réunions du mouvement « Revo » puis de l'OCT par l'intermédiaire de son colocataire³⁹¹. Un des autres fondateurs de l'ATMF fréquente plutôt la LCR après des activités au sein de l'UNEM au Maroc à la fin des années 1970³⁹². La proximité avec ces formations partisans d'extrême gauche se retrouve également pour les membres de l'association Zaâma de Banlieue à Lyon ou encore pour les membres qui gravitent dans la fondation du CID à Nantes³⁹³.

La présentation de ces quelques carrières militantes met en exergue le fait que l'investissement auprès des étrangers s'inscrit bien dans le prolongement d'un militantisme préalable dans un parti politique comme le PSU ou d'autres formations d'extrême gauche comme Révolution et des syndicats (CGT, CFDT). L'étude de ce processus d'engagement démontre comment l'investissement pour la cause des étrangers intervient de façon concomitante ou juste après l'acquisition d'un capital militante dans une autre organisation. Mai 68 et les mobilisations qui suivent sont des événements fondateurs dans la carrière des militants présentés tandis que les organisations syndicales et politiques dans lesquelles ils sont investis jouent un rôle majeur dans leur sensibilisation à la cause des étrangers.

Enfin, il paraît important de souligner que la filière d'engagement par le militantisme d'extrême gauche n'est pas à déconnecter du christianisme social. Plusieurs militants ont rompu avec un engagement chrétien avant de rejoindre les rangs de formation d'extrême gauche ou d'être sympathisants de ces formations. C'est le cas déjà évoqué de Marie France à Nantes qui adhère à des formations de gauche alternatives alors qu'elle participe au CID³⁹⁴. L'association du Gasprom accueille en effet un nombre de militants aux parcours d'engagement imbriquant ces socialisations. De la même manière, on retrouve ces parcours au sein du Clapest à Strasbourg ou de l'ALPIL à Lyon.

³⁹¹ Entretien avec le président et fondateur de l'ATMF-Strasbourg, le 25 septembre 2012, dans les bureaux de l'association.

³⁹² Entretien avec l'un des membres du Conseil de résidents de Strasbourg, (1992-1997), le 25 septembre 2012, dans son bureau, mairie de Strasbourg.

³⁹³ Entretien avec la vice-présidente du CID (depuis 2009), le 9 février 2012, dans un café, Nantes.

³⁹⁴ Entretien avec la directrice régionale du FAS Pays de la Loire – Bretagne (1989–2003), le 28 février 2012, à son domicile, Montpellier.

L'imbrication entre ces deux socialisations est une réalité pour un certain nombre de militants.

En nous attardant sur ces cas-typiques de militants investis dans des associations de défense des étrangers, nous avons éclairé les relations qu'ils ont avec les pôles partisan, confessionnel et syndical. Cela nous permet de mieux rendre compte de ces espaces locaux de la cause des étrangers. En effet, ce retour sur ces carrières de militants des associations engagées dans cette cause est d'autant plus important que ce sont ces structures qui sont sollicitées la décennie suivante pour penser la question de l'« intégration des étrangers » au sein des municipalités. C'est l'ancrage local des associations qui leur a permis d'émerger comme des interlocuteurs de ces acteurs municipaux.

Conclusion du chapitre 1

Ce premier chapitre avait pour ambition de présenter les espaces locaux de la cause des étrangers des trois villes étudiées, Lyon, Nantes et Strasbourg en se focalisant sur le pôle associatif. Celui-ci est structuré par des collectifs et des militants engagés pour la défense des droits des étrangers. Nous avons aussi étudié les liens tissés entre les associations et les pôles que sont principalement le pôle partisan, le pôle confessionnel et, dans une moindre mesure, le pôle médical ou le pôle des bailleurs sociaux et des gestionnaires de logement. En dressant ce panorama des associations les plus investies pour la cause des étrangers au cours de la décennie 1980 dans les territoires, nous identifions trois principales caractéristiques de ces espaces locaux.

Tout d'abord, la question de l'égalité des droits entre les Français et les étrangers est un axe structurant de la décennie 1980 pour le pôle associatif tandis que l'accompagnement social et juridique offert aux populations étrangères est un élément secondaire. La revendication des droits se retrouve au sein du mouvement des jeunes issus de l'immigration, qui se focalise sur les questions de chômage, de violences policières et juridiques, et donne aussi lieu à la formation de nouvelles associations qui visent à pour soutenir les « réfugiés », ou pour assurer l'égalité dans le domaine de la santé. Les interlocuteurs sollicités pour réclamer ces droits sont principalement les représentants des Préfectures. Les municipalités sont des actrices marginales de ces espaces locaux de la cause des étrangers.

Ensuite, cet axe commun et structurant autour de la notion d'égalité ne signifie pas l'absence de rapports de force et de tensions entre les acteurs de ce pôle associatif. Le moment de la Marche pour l'égalité et contre le racisme illustre ces oppositions. Elles naissent entre les associations de jeunes issus de l'immigration et les associations de défense des étrangers, les premières réclamant une autonomie dans leur organisation, les secondes visant plutôt à créer un mouvement de rassemblement contre le racisme. Au sein de ces différentes organisations, les formes de mobilisation, les soutiens à conquérir dans d'autres pôles (partisan, syndical, confessionnel voire gouvernemental) et les revendications à adopter font également débat, comme en attestent de façon exemplaire les divisions entre les associations des jeunes issus de l'immigration.

Enfin, les militants des espaces locaux de la cause des étrangers ont pour nombre d'entre eux une proximité avec les mouvements du christianisme social ou avec les mouvements politiques d'extrême gauche, voire les deux. Ces socialisations permettent de comprendre les liens qui s'établissent alors entre le pôle associatif et les pôles partisan et confessionnel. L'engagement de ces militants intervient dans la grande majorité des cas après un premier engagement dans une autre sphère (engagement chrétien, engagement politique, engagement syndical) et par l'intermédiaire de laquelle ils se familiarisent à la cause des étrangers.

Enfin, ce chapitre, en adoptant un regard sur les associations investies pour la cause des étrangers, a permis de saisir la configuration socio-historique au sein de laquelle les municipalités appréhendent la question de l'immigration au cours de la décennie 1980 et les interlocuteurs avec lesquels elles bâtiront ensuite leur action municipale. Nous avons souligné que les municipalités sont encore peu directement sollicitées par les associations à cette période. Il est nécessaire maintenant de considérer comment l'immigration est envisagée par les municipalités.

CHAPITRE 2

UN ENGAGEMENT FAIBLE DES MUNICIPALITES POUR UNE ACTION PUBLIQUE LOCALE DE L'«INTEGRATION DES ETRANGERS ».

En mars 1986, une note de la Direction de la population et des migrations (DPM) au ministère des Affaires sociales et de la Solidarité présente l'État comme responsable des enjeux de souveraineté face à l'immigration. Ce même document limite l'action des collectivités à « l'insertion des communautés »³⁹⁵. La spécification des tâches entre ces deux niveaux de gouvernement est une évidence pour la DPM. Deux ans plus tard, dans une note de la même administration ministérielle, les rôles des acteurs municipaux en matière d'intégration sont plus ambigus. Alors que les collectivités sont présentées comme garantes de l'« intégration de leurs communautés », elles peuvent y déroger tandis que l'État ou d'autres structures paraétatiques peuvent intervenir.

« Les collectivités locales portent donc bien la responsabilité de l'intégration de leurs communautés même si elles restent libres de ne pas l'assumer et si l'État ou le FAS ou l'ADRI peuvent intervenir aussi en complément. »³⁹⁶

La contradiction entre ces deux notes est le point de départ de notre questionnement. Comment les collectivités locales peuvent-elles être responsables de cette « intégration » sans y être contraintes par leurs compétences ? De quelle manière le rôle de l'État ne peut-il être que complémentaire sur une politique qui érige les frontières entre les nationaux et les étrangers ?

³⁹⁵ Archives nationales (AN), CAC, 20010399/1, Note de la DPM relative à l'insertion des immigrés au Ministère des affaires sociales et de la solidarité nationale, 21 mars 1986.

³⁹⁶ AN, CAC, 20010399/1, Note de la DPM relative à l'intégration des communautés immigrées, Sous direction de l'accueil et de l'intégration des populations immigrées, mai 1988. (Nous soulignons).

Quelques paragraphes plus loin, le « déconcentration (*sic*) » du FAS est décrit comme devant s'accélérer pour permettre l'« intégration » de ces communautés³⁹⁷. La politique d'immigration et celle d'« intégration des étrangers » sont-elles devenues des politiques gérées localement au cours de la décennie 1980 ? Ou ce discours de la DPM n'est-il pas à comprendre comme une note d'intention de la part d'une administration à la recherche de nouveaux appuis ?

En nous appuyant sur cette série de questions, nous avons décidé d'interroger les ressorts de la territorialisation de l'action publique. Cette notion, devenue classique en science politique, recouvre deux dimensions. D'une part, il s'agit de rendre compte des transformations de l'action publique contemporaine face à l'émergence de nouveaux problèmes qui se poseraient à l'État. Pour Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, ces problèmes sont nouveaux car ils sont « plus diffus, malaisément cernables dans des logiques multiples »³⁹⁸. Le traitement sectoriel qui prévalait dans les années 1960 est inopérant et nécessite un redéploiement des politiques menées par l'État, y compris en associant de nouveaux acteurs. Les collectivités locales ou les associations³⁹⁹ sont mobilisées pour institutionnaliser une action publique définie par le bas. La promotion du développement local, la création d'une géographie prioritaire basée sur l'identification de territoires en difficulté, la logique de « déssectorialisation » sont autant de réponses de la part de l'État pour faire face à qui est identifié comme étant de nouveaux problèmes⁴⁰⁰. D'autre part, cette notion est utilisée pour décrire l'appropriation par des acteurs locaux de nouvelles initiatives sur leur territoire. Ce dernier devient alors un espace dans lequel l'action publique est conçue et est pensée en s'appuyant principalement sur des dispositifs contractuels et négociés. L'État est le principal acteur de cette territorialisation puisqu'il est celui qui définit, encourage et oriente les acteurs locaux pour traiter de ces nouveaux enjeux. Ces dynamiques sont

³⁹⁷ Idem

³⁹⁸ Patrice DURAN, Jean-Claude THOENIG, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, *art.cit.*, p. 591.

³⁹⁹ Dans l'article, Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig prennent comme exemple la participation d'« associations d'immigrés » comme exemple de l'intervention de nouveaux acteurs dans la gestion publique territoriale. *Ibid.*, p. 606.

⁴⁰⁰ Sur la territorialisation comme réponse à un accroissement de la complexité des enjeux sociaux et sur l'articulation entre politiques sectorielles et politiques territoriales, voir l'ouvrage collectif d'Anne-Cécile DOUILLET et Alain FAURE, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005.

renforcées par l'adoption des lois de décentralisation entre 1982 et 1983 qui confèrent de nouvelles compétences aux collectivités locales, dont les municipalités⁴⁰¹.

Si ces analyses dévoilent les mécanismes de ce processus de territorialisation, les confrontations entre les élus locaux et l'État sur les frontières des nouveaux rôles que chacun doit revêtir sont peu étudiées. Or, nous souhaitons démontrer que la territorialisation de l'action publique encouragée par les administrations étatiques et les lois de décentralisation ne conduisent pas systématiquement les élus locaux à réclamer l'extension de leurs compétences dans tous les domaines. En ce qui concerne l'« intégration des étrangers », la demande d'extension de leurs compétences par les élus locaux n'est pas évidente au cours des années 1980, tout comme les structures étatiques ne les envisagent pas forcément comme des interlocuteurs pertinents. Ce n'est qu'au prix de certaines configurations, l'investissement personnel de certains élus, les sollicitations de municipalités par des associations de défense des étrangers et l'établissement de liens avec le FAS et l'ADRI, que l'« intégration des étrangers » devient un « problème » pour les exécutifs municipaux. Ces derniers revendiquent alors plus de compétences et une reconnaissance de leur légitimité à agir de la part des administrations étatiques. Être un acteur de la définition et de la mise en œuvre d'une politique locale d'« intégration des étrangers » conduit à catégoriser le public visé. Une lecture ethnique des populations est faite pour les classer et pour guider les principes d'action de la part des municipalités.

Dans un premier temps, nous montrerons que considérer le local comme l'échelle d'intervention pertinente pour l'action publique ne se traduit pas systématiquement par une plus forte coordination et coopération des acteurs étatiques avec les municipalités. Certes, l'État s'emploie bien à définir l'« intégration des étrangers » comme un « problème » qui se pose de façon localisé et devant être résolu par des acteurs locaux. Néanmoins, les municipalités sont des interlocutrices secondaires des administrations étatiques qui s'emploient surtout à nouer des liens avec les acteurs associatifs des

⁴⁰¹ La mesure centrale est la suppression de la tutelle administrative et financière du Préfet sur les collectivités locales et son remplacement par un contrôle de légalité *a posteriori*. Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ; Loi n°82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

territoires. Cette territorialisation des politiques d'« intégration des étrangers » rend compte également des stratégies de légitimation de l'ADRI et du FAS pour être des acteurs engagés dans la définition de ces politiques (section 1). Ensuite, nous rendrons compte des configurations dans lesquelles les élus locaux se saisissent de l'« intégration des étrangers », indépendamment d'injonctions étatiques. Trois éléments sont structurants : la reconnaissance de l'existence d'une population étrangère dans le territoire étudié, la capacité des associations d'étrangers et de défense des étrangers à nouer des liens avec d'autres pôles de l'espace local de la cause des étrangers et l'endossement par les élus locaux (section 2).

Section 1. Les associations au coeur d'une politique d'immigration territorialisée.

Au début de la décennie 1980, les administrations centrales commencent à définir le « problème » de l'immigration comme un « problème » devant faire l'objet de mesures localisées⁴⁰². Il s'agit de décliner une action territoriale pour répondre aux mobilisations des populations et dont celles jeunes issues de l'immigration sont la cible principale des actions à mettre en place. Une série de mesures est prise par le Secrétariat d'État chargée des travailleurs immigrés, puis par le ministère des Affaires sociales, pour promouvoir une gestion localisée de l'« intégration des étrangers ». Les interlocuteurs de ces politiques sont les représentants d'associations de défense des étrangers et dans un second temps les élus locaux. Cette territorialisation de l'action publique est centrale pour l'ADRI et le FAS pour lesquelles l'« intégration des étrangers » devient une mission prioritaire. Là encore, ces organisations se tournent vers les acteurs associatifs, et notamment ceux qui défendent les droits des étrangers, plutôt que vers les municipalités pour coordonner leurs activités en matière d'« intégration des étrangers ». Il s'agit d'accroître leur assise dans les territoires pour devenir des acteurs incontournables dans la définition d'une politique locale d'« intégration des étrangers ». Les municipalités continuent d'être des actrices secondaires de ces administrations qui ne les sollicitent que dans un second temps.

⁴⁰² Patrick Weil intitule son chapitre consacré aux politiques d'immigration au cours de la décennie 1980, « Le local, tous azimuts ». Patrick WEIL, *La France et ses étrangers...*, *op.cit.*, p. 389-403.

1.1. Le local comme territoire légitime d'intervention de l'État.

Au début des années 1980, le « quartier » devient la catégorie pertinente d'une action étatique⁴⁰³ pour répondre aux enjeux des populations les plus défavorisées. Il s'agit de concentrer les ressources sur des territoires délimités pour lutter contre l'échec scolaire avec la mise en œuvre des Zones d'éducation prioritaire (ZEP), contre le chômage des populations entre 18 et 25 ans avec la création des missions locales, ou contre la délinquance avec la mise en place des conseils communaux de prévention de la délinquance en 1983. Les « populations immigrées » constituent l'un des publics ciblés par ces dispositifs, et notamment lors de la mise en place de la Commission nationale du développement social des quartiers (CNDSQ) (voir encadré n°9). Le diagnostic établi sur ces populations est sans appel, si elles font parfois figures de « bouc émissaire » pour exister l'ensemble des problèmes sociaux en France, le « problème » d'« intégration » est du à leur concentration territoriale et aux liens difficilement établis avec le reste de la population, les « nationaux »⁴⁰⁴. Le ministère des Affaires sociales décide alors de lancer une action, en l'occurrence la Campagne Vivre ensemble, pour favoriser les rencontres entre ces deux groupes de la population et lutter contre ce qui est en passe de devenir le « problème de l'intégration ». En nous arrêtant sur ce dispositif, nous analyserons la manière dont l'État s'appuie sur des acteurs associatifs, et de façon secondaire sur les acteurs municipaux, pour traiter du « problème de l'intégration des étrangers ». Ce traitement est principalement symbolique avec la mise en œuvre d'actions peu coercitives et visant principalement à féliciter les bienfaits de l'interculturalité et du travail associatif. Les catégories de populations ciblées par ces dispositifs sont principalement les populations issues des anciennes colonies françaises, révélant les formes d'ethnisation de l'action publique en ce sens où ce sont, aux yeux des pouvoirs publics, leurs caractéristiques culturelles et religieuses qui expliquent leurs comportements⁴⁰⁵.

⁴⁰³ Sylvie TISSOT, *L'État et les quartiers...*, *op.cit.*

⁴⁰⁴ Rapport au Premier ministre du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers, « Ensemble, refaire la ville », introduction, p 5.

⁴⁰⁵ Marie-Antoinette HILY et Jacqueline COSTA-LASCOUX, « L'ethnisation du lien social dans les banlieues françaises », *Revue européenne de migrations internationales*, 2001, vol. 17, n° 2, p. 127-131.

Encadré n°9 : La CNDSQ : le point d'arrivée d'une mobilisation engagée pour la transformation de l'action publique urbaine.

L'enquête de Françoise de Barros sur la CNDSQ montre comment celle-ci est le point d'arrivée, et non le point de départ, d'une mobilisation précédemment engagée de « réformateurs » pour une transformation de l'action publique urbaine⁴⁰⁶. La transformation pour laquelle ils plaident se retrouve dans les trois principales modalités d'action encouragées dans l'introduction de leur rapport final: mener un travail partenarial avec l'ensemble des acteurs du territoire (« une mobilisation collective »⁴⁰⁷ sont les termes du rapport), favoriser la transversalité comme objectif des actions mises en œuvre et encourager la participation des habitants. La première mission confiée par le Premier ministre à la CNDSQ est de « mettre au point des plans d'action dans les quartiers d'habitat social justifiant une intervention prioritaire et de veiller à leur exécution »⁴⁰⁸. Seize quartiers sont finalement choisis⁴⁰⁹ et contribuent à ériger les banlieues comme un « problème public ».

La Campagne Vivre ensemble : un outil de l'institutionnalisation de relations entre l'État et les associations.

En 1984, Georgina Dufoix, Secrétaire d'État chargée de la famille, de la population et des travailleurs immigrés, prend la parole lors des Assises nationales « Vivre ensemble contre le racisme »⁴¹⁰. Cette manifestation regroupe plus d'une vingtaine d'associations engagées dans cette lutte. La Secrétaire d'État insiste à cette occasion sur le fait que l'État ne peut pas être le seul acteur de la lutte contre le racisme. Les structures associatives, les partis politiques et les Églises sont appelés à développer des actions dans cette perspective. Georgina Dufoix annonce alors la mise en œuvre d'une recension dans chaque département des « lieux où les habitants de diverses communautés ont pris leurs problèmes quotidiens en main pour les résoudre »⁴¹¹. La Campagne nationale Vivre ensemble est lancée.

Mise en place dans l'ensemble des régions et départements français, la Campagne Vivre ensemble se donne pour ambition tout d'abord de faire dialoguer les représentants associatifs et les syndicats avec les représentants de l'État sur les mesures

⁴⁰⁶ Françoise de BARROS, *Genèse de la politique de Développement Social des Quartiers: Éléments de formalisation d'un « problème des banlieues »*, Mémoire de DEA, Université Paris 1, 1994.

⁴⁰⁷ Rapport au Premier ministre du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers, « Ensemble, refaire la ville », introduction, 1983, p. 6.

⁴⁰⁸ Lettre de mission du Premier ministre Pierre Mauroy à Hubert Dubedout, président de la CNDSQ, 25 novembre 1981 cité in Rapport au Premier ministre du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers, « Ensemble, refaire la ville », Annexe 1, p. 101.

⁴⁰⁹ Parmi les quartiers retenus, Françoise de Barros souligne une surreprésentation des municipalités socialistes, communistes ou dirigées par un groupe d'action municipale (GAM). Françoise de BARROS, *Genèse de la politique de Développement Social des Quartiers, op. cit.*

⁴¹⁰ « Déclaration de Georgina Dufoix, Secrétaire d'État chargée de la famille, de la population et des travailleurs immigrés », *Vivre ensemble avec nos différences*, Paris, Éditions Différences, 1984, p. 70-71.

⁴¹¹ Idem.

à imaginer pour endiguer le racisme. Cet intérêt du nouveau gouvernement socialiste, pour les acteurs associatifs et syndicaux dans la mise en œuvre de la politique d'immigration est analysé par Vincent Viet comme une « nécessité » pour récompenser de forts soutiens électoraux⁴¹². Cette campagne, née d'une volonté conjointe du ministère de la Culture et du ministère des Affaires sociales, a aussi pour objectif de favoriser « par la voie culturelle l'insertion des Communautés immigrées »⁴¹³, c'est-à-dire de privilégier un soutien à des actions de valorisation des cultures des pays d'origine et des relations interculturelles nouées en France. L'ambition de la Campagne Vivre ensemble reste modeste. Il s'agit principalement d'inventorier les pratiques locales existantes et de les promouvoir⁴¹⁴. Quant aux autorités municipales, si Georgina Dufoix ne les évoque pas dans son discours, elles sont désignées par le Premier ministre dans sa lettre de mission aux Préfets comme des interlocutrices à solliciter, au même titre que les associations de défense des étrangers, lors de la mise en place des commissions départementales pour la Campagne Vivre ensemble⁴¹⁵.

En nous focalisant sur la mise en œuvre de cette campagne à Strasbourg et à Nantes, nous verrons comment cela rend possible, d'une part, l'institutionnalisation d'un lieu au sein duquel se rencontrent les acteurs des espaces locaux de la cause des étrangers, d'autre part, le développement d'actions territorialisées permettant à l'État de déléguer aux acteurs locaux la gestion de dispositifs mis en place pour l'« intégration des étrangers ».

En avril 1984, le directeur de la solidarité, de l'insertion et de l'action sociale et sanitaire de la mairie de Strasbourg reçoit la lettre de mission du Premier ministre⁴¹⁶. Cette dernière insiste sur la nécessité de faire évoluer les représentations concernant l'immigration et d'instaurer des relations pacifiées entre les Français et les étrangers. L'action culturelle est présentée comme le moyen privilégié pour favoriser

⁴¹² Vincent VIET, *La France immigrée...*, *op.cit.*, p. 403.

⁴¹³ ADLA, 2087 W 253, Compte rendu de la sous-commission « Animation culturelle et activités socio-éducatives » de la Commission vivre – ensemble, présentant le rôle du groupement interministériel pour les échanges interculturels, créé par le ministère de la Culture et le ministère des Affaires sociales, 19 novembre 1985.

⁴¹⁴ « Assises nationales : un tremplin pour l'action », *Droit et liberté, revue mensuelle du MRAP*, n°428, avril 1984, p.1.

⁴¹⁵ ADLA, 2087 W 253, Courrier du Premier Ministre aux Commissaires de la République de région et de département concernant la campagne vivre ensemble et les partenaires à solliciter, 16 mars 1984.

⁴¹⁶ AMS, 115 W 19, Courrier du Premier ministre à la préfecture du Bas Rhin, transmis pour le directeur du service solidarité, insertion et action sociale et sanitaire de la municipalité de Strasbourg pour la mise en place de la Campagne Vivre ensemble, 12 avril 1984.

l'« intégration » de ces populations étrangères tandis que la mobilisation coordonnée des acteurs investis dans les territoires, qu'ils soient des représentants de l'État, des collectivités territoriales ou des associations, est nécessaire pour pouvoir « cohabiter »⁴¹⁷. La mission de la Commission départementale Vivre ensemble est de recenser les « meilleures initiatives » en matière d'intégration des populations étrangères⁴¹⁸. En juillet 1984, neuf organisations sont réunies sous l'autorité du Commissaire de la République : quatre syndicats (CFDT, CGT, CFTC⁴¹⁹, et FO⁴²⁰), une association de défense des étrangers (le Clapest), une association opératrice de la politique d'accueil de l'État (le Comité d'action sociale pour les populations issues de l'immigration CASTRAMI⁴²¹), deux administrations déconcentrées, la Direction du Développement de l'Action Sociale et sanitaire (DDASS) et la Direction Départementale du Travail et de l'Emploi (DDTE) et la municipalité strasbourgeoise avec l'adjoint chargé des résidents étrangers et le directeur du service solidarité et action sociale. Les trois réunions qui suivent (septembre 1984, décembre 1984 et avril 1985) permettent d'intégrer de nouvelles municipalités de l'agglomération strasbourgeoise et quelques acteurs associatifs, principalement des opérateurs de missions de l'État.

Ces réunions sont l'occasion pour l'État de coordonner la rencontre des acteurs locaux du territoire engagés dans la lutte contre le racisme, et donc de se positionner en pilote de l'action publique et non comme producteur de celle-ci. Les acteurs locaux invités sont ceux que la Préfecture a identifié comme légitimes pour mener avec l'État une politique centrée sur la lutte contre le racisme et plus largement pour l'« intégration des étrangers ». À cet égard, notons qu'aucune association de jeunes issus de l'immigration n'est conviée aux réunions. Ce sont les associations gestionnaires de services comme la traduction et l'accompagnement administratif qui sont principalement sollicitées. En ce qui concerne la présence du Clapest, cela s'explique par

⁴¹⁷ L'action culturelle comme outil d'une politique d'intégration s'affirme en effet entre 1981 et 1989 en France. Angeline ESCAFRE-DUBLET, *Culture et immigration. De la question sociale à l'enjeu politique (1958-2007)...*, *op.cit.*

⁴¹⁸ AMS, 115 W 19, Courrier de la Préfecture du Bas Rhin au maire de Strasbourg, concernant la mise en place d'un groupe pour recenser les initiatives territoriales, 12 juin 1984.

⁴¹⁹ Confédération française des travailleurs chrétiens.

⁴²⁰ Force ouvrière.

⁴²¹ Créée en 1952, l'association CASTRAMI occupe les fonctions de CAIO à Strasbourg à partir de 1976. L'association assure toujours un service d'interprétariat et entretient des liens très étroits avec les représentants étatiques du territoire. L'association peut être qualifiée d'association para-institutionnelle et participe peu aux mobilisations associatives strasbourgeoises pour la défense des étrangers.

le caractère structurant de cette association dans l'espace local de la cause des étrangers et de l'impossibilité pour la Préfecture de l'ignorer.

À Nantes, les rencontres initiées à l'échelon départemental, pour « montrer au public qu'il est possible de vivre ensemble »⁴²², font l'objet d'une ouverture plus large aux acteurs locaux. Au sein des différentes réunions, on retrouve des associations représentants des communautés étrangères (Fédération des associations portugaises de Loire-Atlantique), des associations généralistes de défense des droits de l'Homme (MRAP, LICRA), de défense des étrangers (Gasprom), des associations gestionnaires de services de l'État pour accueillir les populations étrangères (ADATI), des associations se réclamant de l'éducation populaire (Peuple & Culture), des établissements socio-culturels de l'agglomération nantaise, des organisations syndicales (CFDT, CGT), des municipalités (Nantes, Saint-Herblain et Saint-Nazaire), des administrations déconcentrées de l'État (DDASS, DDTE). De 1984 à 1985, cette commission départementale se réunit en plénière à trois reprises⁴²³.

Deux éléments expliquent l'ouverture de cette commission par rapport aux membres de la commission qui se réunit à Strasbourg. Tout d'abord, il n'existe pas à Nantes une structure collective qui regroupe des associations de défense des étrangers comme c'est le cas à Strasbourg avec le Clapest. Ensuite, le faible taux d'immigration conduit cette commission pas tant à recenser les activités engagées pour lutter contre le racisme que d'insister sur la réalité du fait migratoire à Nantes⁴²⁴. Notons toutefois que, comme à Strasbourg, aucune association de jeunes issus de l'immigration n'est sollicitée.

Cette initiative fait néanmoins doublon avec une autre instance, la Commission Migrants, qui réunit depuis 1982 un conseiller technique de la Direction Départementale du Temps Libre, de la Jeunesse et des Sports (DDTLJS), des représentants associatifs mobilisés pour défendre les droits des étrangers et des représentants des services déconcentrés de l'État invités. Sans revenir pour l'instant sur leurs activités (voir section 2), plusieurs membres de la Commission Migrants siègent au sein de la Commission

⁴²² ADLA, 2087 W 253, Document de présentation de la Campagne Vivre ensemble, campagne du Ministère des Affaires sociales et de la solidarité nationale, avril 1984.

⁴²³ ADLA, 2087 W 253, Procès verbaux des réunions de la commission départementale Vivre ensemble, 1984-1985.

⁴²⁴ À Nantes, la population d'« immigré » est estimée à 3% par la Commission Migrants en 1985 suite au recensement de l'INSEE. CID, *Le Livre blanc des immigrations dans l'agglomération nantaise*, 1984, p. 53-56.

Vivre ensemble et les travaux de la Commission Migrants servent d'appui aux réflexions de la commission départementale ⁴²⁵. Finalement, cette injonction de l'État à institutionnaliser les relations des acteurs locaux identifiés comme pouvant agir pour lutter contre le racisme et pour favoriser l'« intégration des étrangers » provoque une recomposition de la Commission Migrants. À la fin de l'année 1984, les représentants associatifs de la Commission Migrants n'invitent plus les représentants des services de l'État à leurs réunions mais uniquement les associations engagées pour la défense des étrangers et le conseiller technique de la DDTLJS⁴²⁶. La Commission Migrants devient le Collectif Vivre ensemble. Il s'agit à la fois de se détacher de la tutelle étatique sur leurs réflexions et de marquer leur adhésion de la campagne ministérielle pour pouvoir bénéficier des fonds du FAS qui y sont alloués.

Dans les deux territoires, la Campagne Vivre ensemble offre principalement l'opportunité d'une labellisation, et donc le soutien financier du FAS et du ministère de la Culture, pour des actions menées par les associations qui réclament ce dialogue entre Français et étrangers.

Le processus de labellisation « Campagne Vivre ensemble » est très net dans le cadre de l'exposition « Strasbourg ville en couleurs » organisée par le Clapest. En effet, en janvier 1984, le collectif ambitionne de faire venir l'exposition « Les enfants de l'immigration » qui s'est déroulée l'année précédente au Centre national d'art et de culture Georges Pompidou à Paris. Cette exposition, soutenue financièrement par le FAS, veut promouvoir l'intégration des enfants issus de l'immigration par une action culturelle ⁴²⁷. Le projet initial du Clapest, avec l'exposition « Strasbourg, ville en couleurs », est de présenter les « expériences interculturelles positives vécues dans le quotidien des habitants de Strasbourg »⁴²⁸ et de mettre l'accent sur « les aspects positifs de l'immigration, l'enrichissement que peuvent nous apporter d'autres cultures, non seulement dans le domaine artistique mais aussi sur le plan économique » incarnés par les étrangers et leurs enfants⁴²⁹. Pour que cette exposition advienne, le Clapest profite

⁴²⁵ ADLA, 2087 W 253, Procès verbaux des réunions de la commission départementale Vivre ensemble, 1984-1985.

⁴²⁶ ADLA, 2087 W 253, Bilan du Forum Vivre ensemble 1985, historique du Forum, 1985.

⁴²⁷ Angeline ESCAFRE-DUBLET, *Culture et immigration. De la question sociale à l'enjeu politique (1958-2007)*, *op. cit.*, p. 185-190.

⁴²⁸ « Chronologie de l'exposition « Strasbourg, ville en couleurs », *Hôtes en Alsace*, 1985, n°70.

⁴²⁹ « Une exposition sur l'immigration dans le cadre de la Foire de printemps », *Les dernières nouvelles d'Alsace*, 25 avril 1985.

de la Commission départementale pour présenter le projet et insiste sur l'adéquation des objectifs avec ceux de la Campagne Vivre ensemble. Par cet intermédiaire, le Clapest parvient à bénéficier d'un financement du Ministère de la Culture et du FAS⁴³⁰. Quant à la municipalité de Strasbourg, elle soutient la manifestation en offrant un stand à la Foire de printemps en avril 1985⁴³¹.

À Nantes, le Forum des quartiers et des communes - Vivre ensemble Français et immigrés se tient pour la première fois en 1985 en obtenant également la labellisation de la Campagne Vivre ensemble. Les financements du FAS associés à cette manifestation constituent une opportunité pour les associations engagées pour la cause des étrangers afin de mettre en œuvre un projet à la fois festif (spectacles de danse, stands de découverte de la gastronomie de plusieurs pays d'origine des étrangers) et militant puisque plusieurs débats sur l'immigration à Nantes (histoire de l'immigration, place des femmes dans l'immigration) ainsi qu'une présentation des actions collectives associatives menées sont organisés.



Illustration n°4 : Affiche du Forum des quartiers et des communes, 1985⁴³²

La Campagne Vivre ensemble permet surtout de financer les associations membres de la Commission Migrants pour organiser ce forum. Ces financements sont

⁴³⁰ « Chronologie de l'exposition « Strasbourg, ville en couleurs », *Hôtes en Alsace*, 1985, n°70.

⁴³¹ Idem.

⁴³² ADLA, 2087 W 253, Présentation du Forum des Quartiers et des communes, 9-10 février 1985.

essentiels puisqu'ils représentent près de 70% du budget total⁴³³, et si l'expérience est renouvelée en 1987 sous le même label, il ne l'est plus les années suivantes en raison de l'arrêt du soutien financier du FAS.

Dans les deux cas étudiés, les acteurs associatifs perçoivent la Campagne Vivre ensemble comme une occasion pour s'affirmer comme des interlocuteurs incontournables dans la mise en œuvre des politiques d'« intégration des étrangers » et donc de bénéficier d'un soutien financier. Cela les conduit à privilégier, non pas des actions d'accompagnement social ou de défense des droits des étrangers, mais bien à développer des actions culturelles territoriales. Ces dernières sont devenues des outils favorisés par le FAS, le Secrétariat d'État à la famille et aux travailleurs immigrés, et le ministère de la Culture pour penser l'« intégration des étrangers ». Pour les administrations étatiques, cet appui sur les associations se fait à moindre coût puisqu'il ne s'agit pas de créer de nouvelles structures au niveau local mais de participer à l'orientation d'un discours associatif. Les associations sont encouragées à mettre en œuvre des actions pour favoriser les relations interculturelles et permettre l'« intégration des étrangers ». Dans le cas de Nantes, l'organisation du forum est aussi une manière de donner à voir l'existence du fait migratoire sur le territoire, qui continue d'être bien moindre que dans d'autres territoires français, et de positionner le Collectif Vivre ensemble comme l'interlocuteur privilégié non seulement des services déconcentrés de l'État mais également des autorités départementales et municipales⁴³⁴.

Enfin, ajoutons que les municipalités, membres de ces commissions départementales Vivre ensemble, s'investissent uniquement par un soutien financier accordé aux manifestations labellisées par la Campagne Vivre ensemble. Ainsi, la municipalité de Strasbourg offre la location d'un espace au sein de la Foire de printemps pour l'exposition « Strasbourg, ville en couleurs » tandis que la municipalité de Nantes finance une partie de la reproduction de l'ouvrage intitulé *Le livre blanc des immigrations nantaises* issu des travaux de la Commission Migrants (voir section 2.). Ces soutiens, bien que circonscrits au registre financier, attestent un intérêt porté aux initiatives associatives.

⁴³³ ADLA, 2087 W 240, Présentation du Forum des quartiers et des communes, novembre 1984.

⁴³⁴ ADLA, 2087 W 240, Document « Le rôle de l'ADRI dans l'agglomération nantaise : les effets, les perspectives », 1984.

Étudier ces commissions départementales Vivre ensemble nous renseigne aussi sur les opérations de catégorisation qui se produisent entre les « Français » et les « étrangers ». Plus exactement, nous pouvons repérer les critères sous-jacents de l'action publique menée en insistant sur le fait que les populations sont définies par l'intermédiaire d'une culture et d'une religion et de ce fait concernées ou non par une politique d'« intégration ». Le partage des processus cognitifs de catégorisation est un préalable nécessaire à la sollicitation des associations par les pouvoirs publics.

Une catégorisation ethnique des populations produite par l'État en collaboration avec les acteurs locaux.

Les réunions conduites dans le cadre des commissions départementales Vivre ensemble permettent d'observer la manière dont le phénomène migratoire est appréhendé par l'État en collaboration avec les acteurs locaux que sont les associations engagées pour la défense des étrangers, les syndicats et les représentants des administrations déconcentrées que sont la DDASS, la DDTE, et de la DDTLJS. Le discours oscille entre la reconnaissance du « droit à la différence » et la focalisation sur certains segments de la population étrangère, en l'occurrence les populations d'origine maghrébine, pour définir le « problème de l'intégration ». Si les acteurs associatifs se positionnent à plusieurs reprises contre cette lecture en termes de « problème » que l'immigration poserait, ils alimentent aussi une lecture ethnique des populations en se focalisant aussi bien sur les enfants issus de l'immigration que sur leurs parents.

À Strasbourg, les discussions s'orientent sur la question de la maîtrise du français. Pour l'ensemble des participants à la commission départementale Vivre ensemble, cette difficulté constitue le principal frein à l'« intégration des étrangers ». Les associations présentes, aussi bien celles proches de la Préfecture du Bas-Rhin comme l'Adati que celles revendicatives comme le Clapest, réclament la mise en place d'un service d'interprétariat à la Préfecture et dans d'autres services de l'État fréquentés régulièrement par les étrangers. Cette position est reprise par le représentant de l'Inspection académique qui insiste sur la nécessité de financer des plaquettes multilingues présentant le système scolaire et éducatif français⁴³⁵. Ces discussions

⁴³⁵ AMS, 115 W 19, Comptes rendus des réunions des groupes de travail de la commission départementale Vivre ensemble, 1984.

démontrent tout d'abord que la maîtrise du français, devenue quelques vingt années plus tard l'un des éléments centraux du Contrat d'Accueil et d'Intégration⁴³⁶, n'est pas perçue par les acteurs locaux réunis comme le principal enjeu. Ils insistent bien plus sur la nécessité pour l'État et ses administrations de rendre intelligible le système administratif aux étrangers en offrant de la traduction. Le « droit à la différence » s'exprime par ce biais au sein de la commission départementale Vivre ensemble. Ensuite, les acteurs locaux, qu'ils soient des associations ou des représentants de l'Inspection académique, insistent sur le fait qu'ils sont les acteurs les plus compétents pour résoudre cet enjeu de la maîtrise du français. Leurs connaissances des populations étrangères leur confèrent des compétences pour suppléer à des démarches centralisées de la part de l'État.

Cette revendication pour un « droit à la différence » se retrouve contrebalancée par l'identification des groupes en fonction d'un critère ethnique.

Tout d'abord, les jeunes issus de l'immigration constituent le public cible des discours des membres de la commission départementale Vivre ensemble à Strasbourg⁴³⁷. C'est le cas avec le projet d'exposition « Strasbourg ville en couleurs ». Le Clapest, qui est à l'origine de cette démarche, a pour objectif de valoriser la diversité culturelle et de « montrer que les jeunes issus de l'immigration sont porteurs d'un avenir, d'une dynamique sociale »⁴³⁸. Si ce discours entre en résonance avec les revendications des associations de jeunes issus de l'immigration pour que ces derniers soient reconnus comme des citoyens à part entière de la société française, les difficultés socio-économiques auxquelles ils sont confrontés ne sont pas retenues comme le facteur explicatif principal de leur difficulté d'intégration au reste de la société. En revanche, le fait qu'ils soient issus de l'immigration et donc d'une autre culture nationale permet de les catégoriser. Cette différence culturelle est décrite comme provoquant une appartenance singulière à la société française et donc pour le Clapest, soutenu par les

⁴³⁶ Le Contrat d'accueil et d'intégration a été introduit dans le Code d'entrée et de séjour des étrangers et du droit d'asile en 2005. Il prévoit un test de compréhension linguistique pour les étrangers primo-arrivants (hors Union Européenne) s'installant en France et la possibilité de suivre des cours de français. La maîtrise du français est définie à cette occasion comme un élément central pour évaluer l'intégration d'une personne étrangère. Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale

⁴³⁷ AMS, 115 W 19, Comptes rendus des rencontres de la commission départementale Vivre ensemble, juillet 1984–avril 1985.

⁴³⁸ « Rappel des objectifs de l'exposition Strasbourg ville en couleurs », *Hôtes en Alsace*, mars 1985, n°67.

membres de la commission départementale Vivre ensemble, de justifier une exposition sur cette population.

Pour les enfants de l'immigration, il n'y a ni société d'accueil ni société d'origine, il y a seulement apports culturels d'ici et d'ailleurs, il y a revendication d'un statut actif sur les lieux de vie « ici et maintenant »⁴³⁹.

« Ici et maintenant » permet d'insister sur l'instabilité de leur présence en France, renforcée par ce positionnement entre deux cultures, d'« ici et d'ailleurs ». On trouve ici l'appropriation par le Clapest du discours formulé par les associations de jeunes issus de l'immigration lors de la Marche pour l'égalité et contre le racisme. Le positionnement entre deux cultures explique en premier lieu leurs difficultés et non les discriminations dont ils peuvent faire l'objet. On assiste bien à une ethnicisation des enjeux.

Cette focalisation sur les jeunes issus de l'immigration fait toutefois l'objet d'un débat au sein de la commission départementale Vivre ensemble. Les quatre représentants du Clapest insistent pour les distinguer des « immigrés »⁴⁴⁰. En effet, ils soulignent qu'ils sont de nationalité française et n'ont pas les mêmes revendications en matière de séjour ou d'accès au travail que les étrangers. Cependant, les acteurs représentant les administrations déconcentrées de l'État ainsi que la municipalité de Strasbourg insistent pour leur part sur le fait que ces deux groupes rencontrent une seule et même difficulté : celle de l'incompréhension des règles en vigueur en France. C'est ainsi qu'une enquête est menée sur l'opportunité de prescrire des cours de réglementation autoroutière aux populations étrangères. Le représentant de la Préfecture, à l'origine de l'étude, insiste sur le fait que les étrangers sont ceux qui ont le plus fort taux d'accident. Il ajoute que ce problème concerne également les « immigrés », même ceux ayant la nationalité française, mais pour lesquels la difficulté principale est l'absence de données statistiques⁴⁴¹. Cette dernière affirmation souligne bien que l'origine est une catégorie pratique de l'action publique puisque ce critère est avancé pour justifier une étude par la Préfecture. Si les représentants du Clapest contestent ce

⁴³⁹ « Rappel des objectifs de l'exposition Strasbourg ville en couleurs », *Hôtes en Alsace*, mars 1985, n°67.

⁴⁴⁰ AMS, 115 W 19, Compte rendu de la réunion de la commission départementale Vivre ensemble, 10 personnes, 6 décembre 1984.

⁴⁴¹ AMS, 115 W 19, Compte-rendu de la réunion de la commission départementale Vivre ensemble, 16 avril 1985.

rapprochement, ils continuent de participer à ces réunions qui leur permettent d'affirmer la démarche interculturelle et intercommunautaire des formations proposées par l'association auprès des pouvoirs publics⁴⁴², entrant alors en résonance avec les objectifs premiers de la Campagne Vivre ensemble.

À Nantes, quelques débats se posent également au sein de la commission départementale Vivre ensemble sur la population ciblée. La représentante du Gasprom suggère de distinguer ces deux populations, en instaurant un groupe de travail spécifique sur les « problèmes des populations issues de l'immigration »⁴⁴³. Le secrétaire général de la Préfecture refuse une telle initiative et indique que ces questions seront traitées par tous les sous-groupes de travail. La distinction à opérer entre ces deux groupes lui paraît peu pertinente tout d'abord parce que le nombre d'« immigrés » est faible dans le département. Ensuite, les « personnes issues de l'immigration » doivent également être l'objet d'une communication valorisant leur intégration au sein de la communauté nationale⁴⁴⁴. Comme à Strasbourg, malgré ce désaccord, les représentants du Gasprom continuent de participer à ces réunions et soutiennent l'organisation du Forum des quartiers. Cela s'explique par le fait que les personnes les plus impliquées au sein de cette Commission sont celles qui ont les discours les moins revendicatifs face aux pouvoirs publics. En effet, l'animatrice de la commission Santé du Gasprom, Geneviève, qui s'est engagée dans la mise en place de relations entre l'association et les hôpitaux, est celle qui suit le plus régulièrement ces travaux⁴⁴⁵.

Cet exemple montre l'instabilité du public ciblé par la Campagne Vivre ensemble. Les acteurs présents s'emploient soit à considérer uniquement les « étrangers » entendus au sens juridique soit à considérer leur origine comme le critère principal pour expliciter leurs difficultés. Les représentants des administrations déconcentrées de l'État et les représentants des municipalités se positionnent comme défenseurs d'un traitement commun de ces populations. Leur origine est identifiée comme l'élément principal de leurs difficultés. Les associations de défense des étrangers s'opposent à la non-distinction entre ces groupes, et en particulier entre « étrangers » et « jeunes issus de l'immigration » à l'occasion de quelques réunions mais sans quitter ces instances. Les

⁴⁴² Clapest, « L'interculturel dans les faits », *Alphabétisation et promotion*, n°140-141, avril-septembre 1984 (Cette revue est la revue commune aux CLAP).

⁴⁴³ ADLA, 2087 W 253, Procès verbal de la commission Vivre ensemble, 21 novembre 1984.

⁴⁴⁴ ADLA, 2087 W 253, Procès verbal de la commission Vivre ensemble, 19 décembre 1984.

⁴⁴⁵ Voir chapitre 1.

représentants du Clapest et du Gasprom continuent d'y participer en raison d'une part du soutien financier dont ils peuvent bénéficier et d'autre part des liens qu'ils nouent avec les pouvoirs publics du territoire.

Enfin, la lecture des débats permet d'entrevoir qu'une partie des étrangers et de leurs enfants, en fonction de leur nationalité, sont identifiés comme rencontrant plus de difficultés pour vivre en France. C'est le point de vue défendu par l'adjoint chargé des résidents étrangers à Strasbourg au sein de la commission départementale Vivre ensemble⁴⁴⁶. Au cours de la première rencontre en juillet 1984, celui-ci insiste sur le fait que les communautés turques et sénégalaises ont une tendance à vouloir « être concentrées » et à vivre en autarcie face au reste de la société⁴⁴⁷. Le problème du « vivre ensemble » est du uniquement à une partie des étrangers et de leurs enfants. Par l'intermédiaire de son adjoint, la municipalité strasbourgeoise insiste sur la distinction ethnique à produire pour envisager une action coordonnée sur le territoire. Ces discussions sur l'origine nationale ne transparaissent pas dans les comptes rendus de la commission départementale Vivre ensemble à Nantes. Si les « Maghrébins » sont identifiés comme faisant l'objet d'une exclusion dans les logements privés⁴⁴⁸, les discussions ne semblent pas avoir porté sur les capacités d'intégration des étrangers en fonction de leur nationalité ou de leur culture. Le questionnement se pose sur les capacités à traiter de façon distincte les problèmes que rencontreraient les « immigrés » par rapport aux nationaux. Les travaux de la sous-commission « Emploi » concluent par exemple à leur incapacité à dresser le panorama du chômage et des accidents de travail pour cette population « immigrée » pour laquelle les données statistiques ne sont pas disponibles⁴⁴⁹.

La Campagne Vivre ensemble déclinée dans les territoires de Nantes et de Strasbourg démontre que les acteurs engagés dans la conduite de l'action publique interrogent les catégorisations produites par l'État. En effet, l'origine culturelle est le critère retenu pour expliciter les enjeux d'intégration des populations par le Premier

⁴⁴⁶ Voir présentation de l'adjoint chargé des résidents en section 2.

⁴⁴⁷ AMS, 115 W 19, Compte rendu de la commission Vivre ensemble, réunion inaugurale, 10 juillet 1984.

⁴⁴⁸ ADLA, 1311 W 93, Compte rendu du groupe de travail « Animation culturelle et actions socio-éducatives » de la Commission Vivre ensemble, 25 avril 1985.

⁴⁴⁹ ADLA, 1311 W 93, Compte rendu de la réunion en plénière de la commission Vivre ensemble », 25 avril 1985.

ministre dans sa lettre aux commissaires de la République⁴⁵⁰. Or, dans les commissions départementales étudiées, si ce critère ne fait pas l'objet d'oppositions majeures entre les membres, l'extension de ce critère aux populations issues de l'immigration est plus problématique. Les associations de défense des étrangers sont celles qui réclament le plus cette distinction tout en acceptant de participer à ces réunions. Soulignons que les associations de jeunes issus de l'immigration sont absentes de ces réunions, tandis que les associations d'étrangers ne sont sollicitées que de façon ponctuelle à Nantes au sein du groupe de travail « Animations et actions socio-culturelles ». Ces associations de l'espace local de la cause des étrangers sont exclues des réflexions pour mettre en œuvre une politique de « vivre ensemble ».

De surcroît, cette Campagne plaide pour la mise en place de réflexions territorialisées et de réponses spatialisées pour répondre au « problème de l'intégration ». Aux côtés des syndicats, des acteurs associatifs gestionnaires de politiques étatiques (accueil, information, hébergement), des acteurs associatifs engagés pour la défense des étrangers, les municipalités sont sollicitées comme des interlocutrices pour participer à la mise en place d'actions communes sur des territoires circonscrits. Nous retrouvons ici les mêmes « recettes » que celles prônées pour répondre aux populations les plus déshéritées économiquement, une focalisation accrue sur les lieux d'habitation des populations et des réponses ciblées sur certains quartiers⁴⁵¹. Cette politique de territorialisation est soutenue par l'ADRI et le FAS qui ont pour mission de prendre en charge l'« intégration des étrangers ». En endossant la territorialisation de leurs actions, ils légitiment leur positionnement dans la production par l'État de politiques d'immigration et d'intégration.

⁴⁵⁰ Le courrier précise que les « étrangers sont en train de s'intégrer même si leurs cultures et leurs coutumes restent différentes des nôtres ». ADLA, 1311 W 93, Courrier du Premier Ministre aux Commissaires de la République de région et de département concernant la campagne vivre ensemble et les partenaires à solliciter, courrier du 16 mars 1984.

⁴⁵¹ Sur les liens établis entre problèmes sociaux et une réponse spatialisée de l'action publique, voir le numéro spécial « Politiques des espaces urbains. Penser, classer, administrer la pauvreté », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2005, vol. 4, n° 159.

1.2. Une politique étatique de territorialisation endossée par des établissements publics.

Les exemples de l'ADRI et du FAS.

En mai 1988, la DPM indique que les « municipalités [sont] au cœur de la politique pour le vivre ensemble »⁴⁵² et doivent s'y engager même si elles restent « libres de ne pas l'assumer »⁴⁵³. Cette injonction de la DPM, empreinte d'une faible capacité de coercition, nous permet de questionner la façon dont l'ADRI et le FAS, deux établissements sous sa tutelle, participent à cette territorialisation de l'action publique en associant les acteurs locaux et en particulier les acteurs associatifs à leurs dispositifs. En nous intéressant aux formations proposées par l'ADRI et aux relations entretenues par le FAS avec les trois territoires étudiés⁴⁵⁴, nous constatons que ces organisations valorisent un traitement territorialisé de l'« intégration des étrangers ». Elles espèrent ainsi en retirer de nouveaux soutiens pour légitimer leurs actions. Ces deux établissements participent à la diffusion d'une réponse présentée comme administrative au « problème de l'intégration » et non politique, tout en participant à distinguer les étrangers des Français.

L'ADRI : la promotion d'une gestion localisée de l'intégration des étrangers.

Le service de formation de l'ADRI défend la territorialisation des politiques d'« intégration des étrangers » en insistant sur le fait que cette mesure permet d'être au plus près des enjeux des populations et des territoires. Cette territorialisation doit s'accompagner d'une offre de formation spécifique centrée sur l'« interculturalité », thématique pour laquelle seule l'ADRI est compétente (voir encadré n°10).

Encadré n°10 : L'ADRI : une organisation de promotion de l'interculturalité.

La politique de « promotion culturelle des immigrés » est initiée en France en 1976 par la création de deux structures : l'Office National de Promotion Culturelle des Immigrés (ONPCI) et le Centre d'Etude de Documentation sur l'immigration (CEDIM) sous la tutelle de la DPM. L'ONPCI est chargé d'organiser les manifestations de valorisation des cultures immigrées et d'être un outil de communication du secrétariat d'État. Le CEDIM lui est un outil pour « diffuser auprès des Français des informations sur les travailleurs

⁴⁵² AN, 20010399/2, Direction de la population et des migrations, Note interne au service concernant « l'intégration des communautés immigrées », 2 mai 1988.

⁴⁵³ Idem.

⁴⁵⁴ Il ne s'agit pas dans cette section de faire l'histoire des relations entre ces institutions et les municipalités. Ceci n'est pas notre sujet et pourrait faire l'objet d'une recherche complète concernant les relations entretenues au quotidien par le FAS et les municipalités. Ces relations passent notamment par l'allocation de subventions dans le cadre de la politique de la ville.

immigrés »⁴⁵⁵. Ces deux organisations participent à une « connaissance du milieu migrant » et favorisent « l'insertion des migrants » par la dimension culturelle. En 1978, l'ONPCI et le CEDIM fusionnent pour donner naissance à l'organisation Information, Culture et Immigration qui devient en 1982 l'ADRI.

Cette agence, toujours placée sous la tutelle de la DPM, plaide pour un traitement administratif du « problème de l'intégration » et du développement de relations « interculturelles »⁴⁵⁶. Le terme d'« interculturel » devient le maître mot de l'agence et rejoint alors les préoccupations du FAS et du ministère de la Culture recherchant des « projets culturels favorisant le mélange, la rencontre entre les différentes cultures »⁴⁵⁷. L'ADRI concentre son activité sur la mise en place de formations et de bulletins d'information à destination des acteurs locaux sur l'« interculturel ».

En 1997, l'ADRI devient un Groupement d'intérêt public puis intègre en 2005 le Groupement d'intérêt public de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI) mettant à disposition ses outils et son réseau de partenaires associatifs. La notion d'interculturalité a progressivement disparu de cette agence.

Tout d'abord, le service formation de l'ADRI insiste sur le fait que les difficultés en matière d'« insertion des étrangers » s'expliquent par des « politiques d'expansion uniforme » de l'État, des « politiques homogénéisantes », tandis que le développement local est présenté comme « une entité porteuse d'avenir et dynamisme » pour répondre aux « réalités complexes des territoires » composés de différents groupes en fonction de « bases ethniques, d'âge »⁴⁵⁸. Par ce discours, l'ADRI s'affirme comme un acteur pouvant permettre l'établissement de liens avec des acteurs locaux et se détache d'un État bureaucratique, éloigné de leurs préoccupations. Cette position rallie le discours sur la nécessaire réforme de l'État et rejoint les discours des acteurs engagés pour la mise en place d'une politique de la ville⁴⁵⁹. Ensuite, le service de formation met l'accent sur le fait qu'une partie des institutions étatiques sont productrices de « non-communication », de « marginalisation » et de « crispations d'identités fictives »⁴⁶⁰ en défendant une assimilation des populations étrangères. À l'inverse, ce service, et plus largement l'ensemble de l'établissement, promeut une vision « interculturelle », c'est-à-dire fondée sur des relations d'échanges entre deux catégories de populations qui cohabiteraient en

⁴⁵⁵ Sylvain LAURENS, *Une politisation feutrée...*, *op.cit.*, p. 242.

⁴⁵⁶ Narguesse KEYHANI, « Former pour dépolitiser », *art. cit.*

⁴⁵⁷ Angéline ESCAFRE-DUBLET, « L'État et la culture des immigrés, 1974-1984 », *Histoire@Politique*, vol 4, n°1, p. 18.

⁴⁵⁸ ADLA, 2087 W 247, « Les actions territoriales concertées », présentation faite par le service formation de l'ADRI, reçu par le conseiller pédagogique et technique de la DDTLJS le 14 juin 1984.

⁴⁵⁹ On retrouve en effet ce type d'arguments dans les comptes rendus de la Commission Dubedout ou plus tard comme discours de légitimation de la part de la Direction interministérielle (DIV). Voir Sylvie TISSOT, « Reconversions dans la politique de la ville : l'engagement pour les « quartiers » », *Politix*, 2005, n° 70, n° 2, p. 74.

⁴⁶⁰ Idem.

France, les « Français » face aux « immigrés ». En imputant la responsabilité du déficit d'intégration des étrangers aux institutions chargées principalement de leur accueil (services de guichet dans les préfectures), le service de formation de l'ADRI se positionne comme offrant les capacités d'un dialogue entre les acteurs étatiques, les collectivités territoriales, les associations et les populations étrangères⁴⁶¹. Enfin, le service de formation de l'ADRI prône l'instauration de dispositifs de formation interculturelle au niveau « micro-local », c'est-à-dire en prenant le quartier comme échelle pertinente d'intervention, et en enrôlant les acteurs locaux, que sont aussi bien les acteurs associatifs de la cause des étrangers que les municipalités, dans cette démarche. Le service formation, qui a vu ses missions redéfinies en 1984⁴⁶² en devant se concentrer sur la « formation de formateurs »⁴⁶³, s'appuie sur les acteurs locaux pour affirmer sa place au sein de l'ADRI. Plus largement, l'établissement public tente de converser son rôle d'acteur majeur dans la définition d'une politique d'immigration et d'intégration alors même que ses capacités budgétaires sont en baisse⁴⁶⁴ et que les acteurs associatifs deviennent des partenaires réguliers du FAS⁴⁶⁵. Ce soutien du service formation de l'ADRI intéresse d'autant plus les acteurs associatifs nantais qu'ils estiment être peu compétents pour répondre aux enjeux posés par l'immigration.

Quatre actions dites « territoriales concertées » sont menées en France en 1984-1985 dont une à Nantes, après que la Commission Migrants a sollicité un

⁴⁶¹ Le mécanisme par lequel l'ADRI légitime son activité de formation en raison de l'attitude des agents recevant les étrangers, responsables des difficultés d'intégration, a été analysé par Narguesse KEYHANI, « Former pour dépolitiser », *art. cit.*

⁴⁶² Cette redéfinition des missions de l'ADRI fait suite à un rapport de l'IGAS qui souligne que les raisons du mauvais accueil administratif ne sont pas à comprendre comme des manifestations de racisme mais comme des incompréhensions culturelles. La formation à l'« interculturel », à la connaissance de l'autre des agents administratifs est donc privilégiée comme solution pour faire accepter le multiculturalisme de la société française. Rapport de Christian Van Yen N'Guyen (IGAS), *Rapport sur l'Association information culture et immigration*, février 1982, cité par Narguesse KEYHANI, « Former pour dépolitiser », *art. cit.*, p. 101-102.

⁴⁶³ ADLA, 2087 W 247, « Les actions territoriales concertées », présentation faite par le service formation de l'ADRI, reçu par le conseiller pédagogique et technique de la DDTLJS le 14 juin 1984.

⁴⁶⁴ L'ADRI est aussi affectée par une diminution de ses ressources financières et de ses missions dont celle de communication qu'elle avait en produisant une émission télévisuelle, *Mosaïque*, de promotion des cultures des pays d'origine des immigrés. Narguesse KEYHANI, « Former pour dépolitiser », *art. cit.*, p. 104 ; Angeline ESCAFRE-DUBLET, *Culture et immigration. De la question sociale à l'enjeu politique (1958-2007)*, *op. cit.*, p. 180-183.

⁴⁶⁵ Les représentants des « principales communautés immigrés » entrent au conseil d'administration du FAS en 1983 et au sein des Commissions régionales d'intégration des populations immigrées (CRIPI). Voir infra pour plus d'éléments sur cette réforme du FAS.

accompagnement de la part de l'ADRI⁴⁶⁶. Malgré le faible taux d'immigration de l'agglomération, l'ADRI accepte d'intervenir en raison de la sollicitation du milieu associatif nantais et des liens déjà existants, par l'intermédiaire de la Commission Migrants, entre des acteurs institutionnels et des associations locales. Pour le service de formation, cette première intervention à l'échelle de l'agglomération constitue un test qui pourra être répliqué.

Pour les associations membres de la Commission Migrants, l'ADRI est d'autant plus une ressource qu'ils estiment avoir peu de connaissances sur les « problèmes » posés par l'immigration. Le conseiller pédagogique et technique de la DDTLJS insiste sur les capacités de l'ADRI à leur faire partager les projets d'autres territoires et d'avancer plus rapidement sur les questions qu'ils doivent formuler à Nantes.

« Puis, on a aussi sollicité le concours - ils ont été vachement à l'écoute de notre demande - de l'ADRI. Ils ont envoyé régulièrement trois personnes et en particulier sur le développement « vie associative ». On a fait plusieurs temps de formation avec l'ADRI. C'est vrai qu'ils avaient une vue d'ensemble et une pratique qui nous donnaient des raccourcis qu'on n'avait pas d'emblée. Et l'ADRI nous a aidés à préparer ce forum vivre ensemble. »⁴⁶⁷

Les formations de l'ADRI, organisées sur une ou deux journées⁴⁶⁸, sont une opportunité afin de définir une action locale pour l'« intégration des étrangers ».

Le service de formation de l'ADRI appuie également les actions engagées pour la reconnaissance de l'interculturalité dans l'agglomération nantaise, en atteste le soutien au Centre Interculturel de Documentation (CID) pour organiser le forum des quartiers « Vivre ensemble »⁴⁶⁹ dès novembre 1984. Ce soutien illustre la promotion du paradigme interculturel par l'ADRI en s'appuyant sur des structures associatives qui

⁴⁶⁶ ADLA, 2087 W 247, Rapport de mission Nantes du service formation et expertise-conseils de l'ADRI, 9-15 mai 1984.

⁴⁶⁷ Entretien avec le conseiller technique et pédagogique de la DDTLJS (1981-2010), le 15 mai 2012, dans un café, Nantes.

⁴⁶⁸ En septembre 1984, un week-end de formation est organisé pour permettre aux personnes dites de « volonté interculturelle » ou portant des projets « interculturels » de se former au développement des relations interculturelles. Ce week-end de formation est suivi principalement par des acteurs associatifs de Nantes, soit engagées dans la défense des étrangers soit représentants de communautés étrangères, des membres de centres sociaux et quelques personnes à titre individuel présentées comme « issues de l'immigration ».

⁴⁶⁹ ADLA, 2087 W 247, Le rôle de l'ADRI dans l'agglomération nantaise : effets et perspectives, novembre 1984.

engagent une démarche équivalente, comme ici le centre de ressources pour « favoriser les rencontres entre les communautés immigrées et françaises »⁴⁷⁰.

Le service de formation de l'ADRI s'emploie également à convaincre les municipalités de l'intérêt de le solliciter directement en diffusant une brochure de présentation de leurs activités⁴⁷¹. Il s'appuie sur deux arguments principaux. Tout d'abord, l'ADRI affirme qu'une « gestion municipale des populations issues de l'immigration » est possible⁴⁷². L'ADRI insiste sur la pertinence de traiter les enjeux liés à l'immigration par l'intermédiaire des collectivités locales et non uniquement par l'intermédiaire des services étatiques. Ensuite, les solutions proposées ne sont pas des solutions politiques mais administratives en ce sens où elles s'appuient sur l'expertise de l'ADRI. En effet, le service de formation de l'ADRI valorise ses compétences dont elle dispose pour accompagner la mise en place de « solutions adaptées aux lieux »⁴⁷³. Il s'agit de s'appuyer sur des professionnels et de se défaire d'une vision partisane de cette politique qui est pensé comme frein au développement d'une politique municipale d'« intégration des étrangers ». Bien que les liens noués avec les municipalités soient secondaires, l'ADRI perçoit les municipalités comme des actrices pouvant intervenir dans la territorialisation des politiques d'« intégration des étrangers ».

Enfin, les différentes brochures et formations organisées par l'ADRI nous permettent de saisir comment cet établissement participe également à la création d'une frontière entre deux groupes au sein de la société française, les Français face aux étrangers, et s'inscrit au cœur du processus d'institutionnalisation de l'altérité et de l'assimilabilité sur la base d'un critère culturel⁴⁷⁴. L'établissement de relations entre ces deux groupes distincts culturellement est une nécessité pour permettre une amélioration de la « qualité de vie » de tous les habitants⁴⁷⁵. L'ADRI justifie alors la mise en place de formations en fonction de l'origine culturelle des populations. Ainsi, pour l'accompagnement à la création et à l'animation d'associations de loi 1901, le service

⁴⁷⁰ ADLA, 2087 W 248, Statuts fondateurs de l'association Centre Interculturel de documentation de loi 1901, déclarée le 19 juillet 1984 en Préfecture.

⁴⁷¹ AMS, 115 W 17, Brochure de présentation du service de formation de l'ADRI sur les actions menées auprès des municipalités, envoyée avec le courrier de l'ADRI au maire de Strasbourg, 26 septembre 1986.

⁴⁷² AMS, 115 W 17, Courrier de l'Agence de développement des relations interculturelles destiné au maire de Strasbourg, 26 septembre 1986.

⁴⁷³ Idem.

⁴⁷⁴ Alexis SPIRE, *Étrangers à la carte...*, *op.cit.*

⁴⁷⁵ ADLA, 2087 W 247, « Les actions territoriales concertées », présentation faite par le service formation de l'ADRI, reçu par le conseiller pédagogique et technique de la DDTLJS le 14 juin 1984.

formation de l'ADRI met l'accent sur la possibilité d'orienter ces structures et leur organisation interne en l'« adaptant aux communautés culturelles »⁴⁷⁶. Les difficultés des associations d'étrangers sont analysées au prisme de leur inadéquation culturelle avec la législation en vigueur. L'identification ethnique se traduit également pour le service formation de l'ADRI par une attention accordée à un autre groupe, « les petits blancs », ceux qui se vivent « français », et qui critiquent le développement d'actions spécifiques pour les « jeunes immigrés qui ont le vent en poupe »⁴⁷⁷. Alors même que l'ADRI se présente continuellement comme une institution permettant la rencontre et les relations entre des cultures différentes, elle segmente et oppose les groupes « Français » et « étrangers » entre eux.

L'ADRI défend une territorialisation de la politique d'« intégration d'étrangers » en s'appuyant sur des acteurs locaux, principalement les associations de défense des étrangers et les associations d'étrangers, car elles sont les plus revendicatives et les plus réceptives aux formations proposées. Quant aux acteurs municipaux, ils sont sollicités dans un deuxième temps par l'ADRI qui met en avant ses compétences pour administrer et non gérer politiquement cette question de l'immigration. Ce plaidoyer pour une territorialisation de l'action menée à l'égard des étrangers participe à construire autant d'opportunités pour les municipalités pour réclamer des compétences en matière d'« intégration des étrangers ». Ce choix d'une gestion territoriale concerne également le FAS. À partir de 1983, la politique de l'établissement se centre sur le renforcement des liens avec les acteurs associatifs locaux.

La régionalisation du FAS : une adaptation nécessaire pour nouer des liens avec les associations de la cause des étrangers.

En 1983, le FAS connaît une réforme d'ampleur en devenant un établissement public régionalisé dont des délégations sont créées dans plusieurs capitales administratives régionales (voir encadré n°11). Cette décision a pour but de faciliter les contacts entre le FAS, la Préfecture et les associations d'étrangers ou engagées dans la défense des étrangers et de diminuer l'emprise de la tutelle de la DPM sur l'établissement. En effet, les associations sont perçues comme des soutiens au

⁴⁷⁶ Idem, présentation du cas de Nantes.

⁴⁷⁷ ADLA, 2087 W 247, « Les actions territoriales concertées », présentation faite par le service formation de l'ADRI, reçu par le conseiller pédagogique et technique de la DDTLJS le 14 juin 1984.

gouvernement contrairement aux hauts-fonctionnaires de la DPM⁴⁷⁸. Dans ce contexte, les délégués régionaux recrutés sont issus du milieu associatif engagé dans l'espace local de la cause des étrangers et proches du pouvoir central pour mener une politique d'intégration territorialisée.

Encadré n°11 : D'une administration des populations coloniales à une action sociale centrée sur les étrangers.

Le Fonds d'action sociale pour les travailleurs algériens en métropole et leurs familles est créé en 1958⁴⁷⁹ en ayant pour but d'« éliminer le terrorisme à travers une action sociale, éducative, culturelle en France et en Algérie et [...] convaincre [...] que la majorité [des Algériens] étaient de « bonnes » personnes qui méritaient d'être accueillies avec compréhension et fraternité »⁴⁸⁰. Rattaché initialement au Premier ministre et sous l'autorité de Michel Massenet, le FAS élargit son public à l'issue de la Guerre d'Algérie et s'adresse à l'ensemble des populations étrangères installées en France à partir de 1964. Si le FAS a changé de nom, devenant le Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles, l'héritage colonial et la décolonisation marquent la politique de l'établissement⁴⁸¹. Deux orientations principales sont confiées à cet établissement public sous tutelle du Ministère des Affaires sociales : participer au contrôle des flux migratoires et mettre en œuvre une politique sociale en faveur des étrangers installés. À partir de 1974, la vocation « sociale » de l'établissement se confirme tandis que son engagement dans les politiques du logement décroît.

Par décret, le 18 janvier 1983, suite à un rapport de l'IGAS qui pointe l'inadaptation de la structure et son action ambiguë en dehors des cadres du droit⁴⁸², une réforme du FAS est engagée. Trois principes fondent la réforme. Tout d'abord, l'autonomie du FAS par rapport à la DPM est affirmée en lui confiant un rôle d'impulsion dans les interventions concernant l'action sociale en faveur des populations étrangères. Ensuite, les décisions sont déconcentrées à l'échelon régional pour assurer une « meilleure coordination » des acteurs locaux. Les premières régions concernées en 1984 sont l'Ile-de-France, la Lorraine, le Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes. Enfin, au niveau régional, les Commissions régionales pour l'insertion des populations immigrées (CRIPI) sont créées. Elles sont composées de représentants des administrations déconcentrées de l'État, des syndicats, de personnalités régionales dont une partie doit être issue des communautés immigrées⁴⁸³. Strasbourg et Lyon sont concernées par cette régionalisation tandis que la délégation régionale de Loire-Atlantique ne naît qu'en 1990.

En 2001, les nouvelles missions du FAS le conduisent à articuler deux paradigmes, celui de l'« intégration » et de la « lutte contre les discriminations ». Il devient le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD) avant de disparaître en 2006 au sein de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) (voir chapitre 6).

⁴⁷⁸ Vincent VIET, *La France immigrée...*, op. cit., p. 435-441.

⁴⁷⁹ Ordonnance n°58-1381, 29 octobre 1958.

⁴⁸⁰ Amelia H. LYONS, « Social welfare, French Muslims and decolonization in France: the case of the Fonds d'action sociale », *art.cit.*, p. 69. Nous avons fait la traduction.

⁴⁸¹ *Ibid.*, p. 87.

⁴⁸² AN, 1988033/8, Dépêche AFP suite au rapport de l'IGAS concernant le FAS, février 1982.

⁴⁸³ AN, 20010399000/3, Direction de la population et des migrations, Note d'information sur la réforme du FAS, probablement produite en 1985.

La mise en place des CRIPI a pour objectif de faire se rencontrer les représentants de la Préfecture et des administrations déconcentrées de l'État, telle que la Direction régionale des Affaires sociales et sanitaires (DRASS), avec les partenaires sociaux, des représentants de l'Union nationale des associations familiales (UNAF), et des « personnalités régionales dont trois appartenant aux communautés immigrées parmi les plus importantes dans la région »⁴⁸⁴. Cette instance permet d'institutionnaliser les relations entre les acteurs locaux engagés dans la gestion de l'immigration et avec les « immigrés » qui ont surgi comme de nouveaux interlocuteurs. En nous arrêtant sur les nominations des personnalités qualifiées au sein des CRIPI, nous souhaitons montrer l'importance accordée par le FAS à l'instauration d'une action centrée sur l'établissement de relations avec des acteurs locaux, et principalement associatifs, et de façon secondaire avec les collectivités locales.

À Strasbourg, quatre « personnalités qualifiées » sont nommées comme titulaires à la CRIPI : un représentant issu de la communauté turque, un représentant issu de la communauté algérienne, et un représentant issu de la communauté espagnole⁴⁸⁵ et le directeur du centre social de la Krutenau. Trois suppléants sont également désignés dont le président du Clapest. Pour ces nominations, trois critères ont pesé. Tout d'abord, leur engagement associatif préalable dans l'un des territoires urbains de la région a été reconnu, trois d'entre eux ont été investis dans l'agglomération strasbourgeoise : le président du Clapest, le directeur du centre social et le représentant de la communauté espagnole. Ensuite, leur participation à la commission départementale Vivre ensemble, leur a conféré une visibilité auprès de la Préfecture. Enfin, pour trois d'entre eux, en étant nommés comme représentants d'une communauté étrangère, ils sont identifiés comme les courroies de transmission entre un groupe et les représentants de la République et donc comme des moteurs pour l'« intégration » de leurs communautés. Le rôle de ces représentants associatifs n'est pas négligeable dans cette instance puisqu'ils sont consultés dans les activités d'arbitrage du FAS pour les demandes de subventions

⁴⁸⁴ ADBR, 1845 W 1697, Courrier du Préfet de région d'Alsace à Madame le ministre des affaires sociales concernant la composition de la CRIPI, 10 octobre 1985.

⁴⁸⁵ Nous n'avons pas pu rencontrer ces personnes et nous ne sommes pas en capacité de savoir si celles-ci étaient de nationalité étrangère ou avait acquis la nationalité française. En revanche, elles sont nommées en raison du lien qu'elles sont supposées avoir avec leur pays d'origine.

associatives⁴⁸⁶. Et surtout, comme le souligne l'un des membres de la CRIPI à Strasbourg (1984-1986), il s'établit une « complicité »⁴⁸⁷ entre la Préfecture et ces représentants associatifs engagés pour la cause des étrangers.

À Lyon, le profil des personnalités qualifiées de la CRIPI est distinct. Les représentants associatifs de l'Alpil ou de la Cimade ne sont pas sollicités⁴⁸⁸, probablement en raison de leurs activités revendicatives contre les politiques nationales d'immigration. Les personnes sollicitées le sont pour le compte d'une communauté étrangère. Ainsi, un représentant de la communauté portugaise, un représentant de la communauté algérienne et un représentant de la communauté africaine (sans mention du pays) sont nommés⁴⁸⁹. De façon comparable à Strasbourg, les communautés les plus nombreuses en nombre sont celles qui ont un représentant.

Les CRIPI sont des outils du processus de territorialisation de la politique d'immigration et fonctionnent comme des lieux incontournables où la légitimité des acteurs locaux pour une politique d'« intégration des étrangers » se joue et se négocie⁴⁹⁰. Les régions sont considérées comme un échelon de gouvernement pertinent pour définir et concevoir une action associant une série d'acteurs locaux. Néanmoins, contrairement aux commissions départementales Vivre ensemble, les départements et les municipalités sont absents de cette première mouture. La régionalisation du FAS ne se traduit pas institutionnellement par une coopération formelle avec les collectivités territoriales. Certains acteurs municipaux considèrent seulement le FAS comme pourvoyeur de financements⁴⁹¹ et non comme un partenaire pour échanger sur les actions territoriales à développer.

La place secondaire occupée par les municipalités dans le processus de régionalisation du FAS se retrouve dans les parcours des premiers délégués régionaux

⁴⁸⁶ Cet élément est d'autant plus important que le FAS voit la part de son budget alloué à l'octroi de subventions croître fortement entre 1981 et 1993. Vincent Viet évoque le passage de passage de 600 associations en 1981 avec 600 millions de francs de subventions du FAS à 4000 en 1993 avec 1, 195 milliards de francs. Vincent VIET, *La France immigrée...*, op. cit., p. 429.

⁴⁸⁷ Entretien avec le délégué régional du FAS Alsace (1986-2001), le 4 juillet 2012, à son bureau, mairie de Strasbourg.

⁴⁸⁸ ADR, 759 W 128, Comptes rendus des réunions de la CRIPI, 1984-1986.

⁴⁸⁹ Idem.

⁴⁹⁰ Laure-Leyla CHEBBAH-MALICET, *La problématique d'intégration des « populations immigrées » dans la politique de gestion de l'immigration (de la fin des années 1960 à 1997): représentations et modes d'intervention publique des acteurs institutionnels du département du Rhône*, Thèse de doctorat de Science politique, Grenoble, Université Pierre Mendès France, 2001, p 385-399.

⁴⁹¹ Entretien avec une déléguée régionale du FAS Lorraine – Franche Comté (1992-2003), le 5 décembre 2012, dans son bureau, Paris.

nommés à Lyon, Nantes et Strasbourg au cours de cette décennie 1980. Leurs carrières professionnelles attestent une proximité à l'espace local de la cause des étrangers par leurs activités associatives préalables et une proximité partisane avec le gouvernement socialiste en place. Sans avoir été systématiquement encartés au PS, ils ont milité dans des organisations de gauche et/ou d'extrême gauche les années précédentes. L'obtention de ce poste est une forme de rétribution politique et une garantie pour le gouvernement de voir ses orientations mises en place. Leurs liens associatifs et de sympathie partisane sont valorisés dans leur recrutement (voir encadré n°12). Les municipalités sont absentes de ces enjeux de recrutement. La place des trois villes étudiées ici est remarquable uniquement au travers du fait que les trois délégués régionaux sont actifs au sein de la capitale régionale. Alors qu'en 1990, le délégué national du FAS regrette que seules « 10% [des villes] sont vraiment mobilisées »⁴⁹² dans la politique d'« intégration des étrangers », les années qui précèdent démontrent que les délégations régionales considèrent comme un élément secondaire de leur politique l'établissement de relations avec ces collectivités. Les acteurs associatifs sont identifiés comme les partenaires essentiels puisqu'ils sont des acteurs centraux des débats sur l'immigration.

Encadré n°12 : Trajectoires des premiers représentants du FAS en Alsace, Rhône-Alpes et Pays de la Loire.

À Lyon, Andrée est nommée déléguée régionale du FAS en 1986⁴⁹³ après avoir été chargée d'études au sein du Groupe de Sociologie Urbaine de Lyon (voir section 2) où elle a mené plusieurs enquêtes sur les conditions de vie des populations étrangères dans la région Rhône Alpes. Par sa profession, elle rencontre de nombreux militants engagés pour la cause des étrangers et est sollicitée pour participer à des instances consultatives, comme la Commission permanente de l'Habitat social de la Communauté urbaine de Lyon de 1981 à 1983. Par ailleurs, Andrée est une militante au PSU et est élue conseillère municipale à Bron en 1977. À ce titre et celui de sociologue, elle est sollicitée pour participer aux travaux de la CNDSQ⁴⁹⁴. C'est en raison de sa connaissance des associations du territoire rhônalpin et de sa proximité avec le gouvernement socialiste qu'Andrée est nommée déléguée du FAS en 1984 et le reste jusqu'en 1993, date de sa retraite.

⁴⁹² Nourredine ELKARATI, Marie POINSOT, « Politique d'une institution. Le Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés. Entretien avec Michel Yahiel, directeur du FAS. », *Politix*, n°12, 1990, p. 71.

⁴⁹³ Cette carrière est reconstituée par l'intermédiaire d'entretiens menés avec des personnes ayant connu Andrée et le rapport de Jean-Marc Berthet en raison des problèmes de santé qui l'ont affectés avant son décès en 2013. Jean-Marc BERTHET, *Mémoire du renouvellement urbain ou renouvellement des mémoires urbaines ? L'exemple de la cité Olivier de Serres à Villeurbanne et du quartier de Parilly à Bron*, Rapport pour le PUCA, 2007.

⁴⁹⁴ « Composition de la commission », annexe du rapport « Ensemble, refaire la ville », CNDSQ, 1983, p. 109-111.

À Strasbourg, Alain se voit proposer le poste de délégué régional en 1986⁴⁹⁵. Sa nomination peut être lue à travers ces deux éléments : sa connaissance du milieu associatif rend plus facile l'établissement de contacts en tant que délégué régional du FAS et sa proximité partisane avec les formations de gauche. En effet, Alain a été directeur du centre social de la Krutenau, et a représenté le CARDEK au sein du Clapest. Parallèlement à cet engagement associatif, Alain a milité au sein du PSU de 1973 à 1983⁴⁹⁶. Son investissement pour la cause des étrangers lui avait auparavant permis d'être nommé comme personnalité qualifiée au sein de la CRIPI.

Enfin, le parcours de Marie-France à Nantes, nommée directrice régionale en 1990, est comparable. Travaillant dans une association de prévention de Nantes-Nord, investie dans la création du CID, et nommée pour participer à la Commission départementale Vivre ensemble, Marie-France a une bonne connaissance du milieu associatif engagé pour la cause des étrangers et a déjà noué des relations avec plusieurs administrations déconcentrées de l'État. En revanche, elle adopte un positionnement politique plus radical en adhérant au mouvement d'extrême gauche « Rouge et Vert »⁴⁹⁷.

Nous avons montré comment le « problème de l'immigration » est envisagé d'une part par l'intermédiaire d'une catégorisation culturelle des populations et d'autre part comme devant être abordée en associant les acteurs investis dans les départements ou les régions. En effet, notre analyse des comptes rendus des réunions des Commissions départementales Vivre ensemble à Nantes et à Strasbourg ainsi que les orientations retenues par l'ADRI ou le FAS mettent en lumière une focalisation sur les origines des populations pour expliciter les difficultés auxquelles ils seraient confrontés. Cette catégorie pratique de l'action publique tend à distinguer les « Français » des « immigrés », ou des « étrangers » en raison d'un critère ethnique. Cette distinction culturelle fonde ainsi la nécessité d'engager des actions dites « interculturelles », la catégorie légitime pour définir une action publique à mi-chemin entre assimilation et multiculturalisme. La production de ces catégories ne se fait pas sans accro puisqu'elles sont parfois contestées, même si cela reste limité, par les acteurs associatifs.

La revendication d'une territorialisation des politiques d'« intégration des étrangers » est aussi bien le fait des administrations centrales en charge de cette politique que de l'ADRI et du FAS. Les actions menées s'appuient sur une rhétorique qui valorise la « proximité », en lien avec les « territoires », les « acteurs locaux ». Cela s'oppose une action publique qui s'appliquerait de manière homogène dans tout le pays

⁴⁹⁵ Voir son parcours plus détaillé dans le chapitre 1.

⁴⁹⁶ Entretien avec le délégué régional du FAS Alsace (1986-2001), le 4 juillet 2012, à son bureau, mairie de Strasbourg.

⁴⁹⁷ Entretien avec la directrice régionale du FAS Pays de la Loire - Bretagne (1989-2003), le 28 février 2012, à son domicile, Montpellier.

et serait dès lors inadaptée aux enjeux rencontrés. Nous constatons donc que la territorialisation des politiques d'« intégration des étrangers » n'est pas extérieure à l'État, bien au contraire. Certains segments en son sein encouragent cette territorialisation et l'affirment comme un principe de modernisation. De plus, associer les acteurs locaux permet aux différents ministères gestionnaires de l'immigration d'insister sur la responsabilité collective face au « problème de l'intégration » et de la mobilisation nécessaire des acteurs associatifs. En revanche, les municipalités sont des actrices qui restent secondaires au cours de la décennie 1980 dans les relations que nouent l'ADRI, le FAS ou le ministère des Affaires sociales avec les acteurs infra-étatiques. Pour autant, si les municipalités sont apparues des interlocuteurs secondaires du pôle associatif dans les espaces locaux de la cause des étrangers (chapitre 1) et ayant des liens limités avec l'ADRI et le FAS, cette question de l'immigration et de l'« intégration des étrangers » est évoquée en interne aux exécutifs municipaux. Ce positionnement des municipalités au cours de la décennie 1980 est dépendant de trois variables : la reconnaissance du fait migratoire dans leur ville, la capacité de mobilisation d'associations de l'espace local de la cause des étrangers et un engagement politique personnel.

Section 2. La saisie en demi-teinte par les municipalités de l'« intégration des étrangers ».

Au cours de la décennie 1980, quelques municipalités se focalisent sur les réponses qu'elles peuvent apporter au « problème de l'immigration » défini comme un « problème » d'« intégration des étrangers ». Ces initiatives, que nous allons développer dans cette section, ont plusieurs caractéristiques communes. L'action municipale étudiée est peu visible tant en raison de la faiblesse des moyens alloués (peu de personnel) que de sa localisation administrative (rattachée souvent aux services sociaux municipaux). Cette action municipale se caractérise aussi par sa dimension éphémère en raison d'un endossement politique restreint et reposant principalement sur la figure d'un élu local. Nous allons donc nous attarder sur des dispositifs mis en place pour traiter globalement l'enjeu de la présence des étrangers dans leur ville. Ces dispositifs sont souvent de nature symbolique, en ce sens où ils visent principalement à montrer l'engagement de la municipalité auprès des populations étrangères tandis qu'il est

accompagné par aucun programme d'actions. Néanmoins, en suggérant des solutions pour permettre l'« intégration des étrangers », les municipalités justifient leur engagement en raison de la proximité entretenue avec les préoccupations de leurs concitoyens et de l'incapacité de l'État à résoudre ce « problème ». Ces initiatives sont une manière pour les municipalités de définir les « problèmes » que rencontrent les étrangers tout en reprenant à leur compte le critère ethnique pour les catégoriser. Les populations identifiées comme les plus en difficulté sont celles qui sont les plus représentées sur le territoire communal même si les populations maghrébines sont systématiquement identifiées comme étant les moins « assimilables ».

2.1. Une intervention municipale minimale pour gouverner l'« intégration des étrangers ». **L'exemple de Lyon.**

Les initiatives municipales concernant les populations étrangères sont quasiment inexistantes dans l'agglomération lyonnaise au cours des années 1980. La commission intercommunale sur le logement social, au sein de laquelle les populations étrangères sont évoquées de manière récurrente, n'est pas une instance investie fortement par les services municipaux de Lyon. Une seule étude est conduite par la municipalité de Lyon sur les conditions de vie des étrangers. Si cette étude permet à la municipalité de souligner qu'elle est légitime pour administrer les étrangers et produire une catégorisation ethnique de ces populations, aucune action municipale ne traduit ensuite les résultats de l'enquête.

Une étude sur les étrangers à Lyon : la première pierre d'une réflexion municipale inachevée sur l'immigration.

Le 25 septembre 1978, le Conseil municipal de Lyon décide de confier à l'Agence d'urbanisme de la Communauté urbaine (Agurco) une étude sur « le problème des immigrés dans le territoire de la Ville de Lyon »⁴⁹⁸. Cette commande fait écho à la publication par la Cimade du *Labyrinthe. Enquête sur le logement des immigrés dans la région lyonnaise*, qui met en exergue la nécessité pour les acteurs municipaux d'agir sur

⁴⁹⁸ AML, 881 WP 001, Délibération du Conseil municipal du 25 septembre 1978, paragraphe consacré à l'étude confiée par la municipalité à l'Agurco pour une étude sur les immigrés.

cette thématique⁴⁹⁹. L'étude confiée à l'Agurco par la ville de Lyon est l'occasion pour le Conseil municipal de présenter ce qu'il identifie comme les problèmes centraux des étrangers à Lyon et de distinguer, parmi les étrangers, les « Maghrébins » comme ceux ayant le plus un « problème de l'intégration ». Le critère ethnique est perçu comme le critère central des difficultés de logement dans l'agglomération.

Dans un premier temps, cette étude demandée par le Conseil municipal de Lyon fait l'objet d'un consensus quasi unanime. En effet, l'initiative prise par la majorité municipale de centre-droit est félicitée par les membres du PS qui siègent, en insistant sur le fait que cette étude permettra de promouvoir un « nouveau type de rapports et de relations avec les travailleurs immigrés »⁵⁰⁰. Seuls les quelques élus du PCF émettent des réserves sur l'étude, non pas sur sa pertinence, mais sur le fait qu'elle peut faire oublier le rôle central joué par l'État et le patronat dans les politiques d'immigration. Surtout, les membres du Conseil municipal s'accordent pour critiquer les enquêtes préfectorales sur l'immigration. Ces enquêtes sont décrites comme ne s'intéressant qu'aux aspects statistiques de l'immigration (nombre de titres de séjours délivrés, nombre de travailleurs étrangers installés dans le département) et « impersonnelles »⁵⁰¹. La commande de l'étude à l'Agurco a pour objectif de justifier l'investissement nécessaire des municipalités dans les politiques de gestion des étrangers.

Ce consensus au sein du Conseil municipal repose également sur une définition commune du « problème de l'intégration des étrangers », à savoir celui de la concentration de populations étrangères dans certains quartiers de la ville. Ce diagnostic de la concentration urbaine est posé comme une évidence, comme en atteste la délibération pour mener cette étude qui indique que « chacun peut facilement constater ce phénomène [de concentration] à Lyon »⁵⁰². Cette concentration pénaliserait l'« insertion » des étrangers avec les populations « autochtones (*sic*) »⁵⁰³.

⁴⁹⁹ AML, 97 ii 063, Fonds d'archives privées, Fédération du Rhône PSU, « Le labyrinthe, Étude sur le logement des immigrés dans la région lyonnaise », 1978.

⁵⁰⁰ AML, 881 WP 001, Délibération du Conseil municipal pour une étude sur les immigrés confiée à l'Agurco, 25 septembre 1978.

⁵⁰¹ AML, 881 WP 001, Exposé des motifs par l'adjoint à l'urbanisme pour justifier la conduite d'une étude, compte rendu des débats, 25 septembre 1978.

⁵⁰² AML, 881 WP 001, Délibération du Conseil municipal pour une étude sur les immigrés confiée à l'Agurco, 25 septembre 1978.

⁵⁰³ Idem.

L'étude confiée à l'Agurco est déléguée à un bureau d'études, le GSU⁵⁰⁴, et à une sociologue spécialiste des études sur les migrations. Si nous avons déjà souligné son engagement politique comme conseillère municipale PSU à Bron depuis 1977, il convient d'ajouter que sa proximité personnelle avec les chrétiens sociaux du territoire, par l'intermédiaire de son mari⁵⁰⁵, la conduit à connaître les enjeux du logement des étrangers portés par les représentants associatifs de la Cimade, d'Économie & Humanisme et de l'ALPIL⁵⁰⁶.

Un rapport d'étape est rendu en décembre 1978 et met en évidence la concentration de populations étrangères dans les quartiers du centre-ville et l'habitat ancien et vétuste dans lequel ils logent. Ces conclusions conduisent le comité de pilotage à resserrer ces questions sur les modalités d'« intégration » des populations étrangères et de leurs enfants. Les rencontres suivantes du comité de pilotage⁵⁰⁷ questionnent le fait de savoir si la municipalité remplit son rôle pour assurer la « coexistence des diverses communautés ». Les participants s'interrogent ainsi sur l'opportunité de développer des lieux de prière pour les musulmans, sur les dispositifs de formation professionnelle à initier ou sur les relations entretenues par les étrangers avec leur pays d'origine⁵⁰⁸. Finalement, ces réunions préparatoires montrent une progressive focalisation sur les populations originaires du Maghreb, en expliquant leurs difficultés d'intégration en raison de leurs origines culturelles et religieuses, et un travail constant mené pour justifier la légitimité de la municipalité à agir.

La focale sur les populations maghrébines est justifiée par l'intégration différenciée constatée entre ces populations et les populations dites « latines » (ressortissants originaires d'Italie ou d'Espagne). Les populations maghrébines sont présentées comme ayant des « écarts plus grands entre les cultures et la différence des

⁵⁰⁴ Cette délégation des études est courante les premières années d'activités de l'Agurco.

⁵⁰⁵ Jean-Marc BERTHET, *Mémoire du renouvellement urbain...*, *op. cit.* ; Marie-Clotilde MEILLERAND, *Penser l'aménagement d'une métropole au 20ème siècle. Enjeux territoriaux, politiques publiques et acteurs locaux dans l'agglomération lyonnaise*, Thèse d'histoire contemporaine, Université Lyon 2, 2010, p. 471-473.

⁵⁰⁶ Son mari est un ancien résistant de la Seconde guerre mondiale et l'un des militants centraux du PSU dans l'agglomération lyonnaise.

⁵⁰⁷ Ce comité de pilotage est composé de l'adjoint chargé de l'urbanisme, d'un adjoint par arrondissement, d'un représentant de l'opposition et de la sociologue du GSU.

⁵⁰⁸ AML, 881 WP 001, Compte rendu de la réunion du 12 janvier 1979 présentant la première étude menée sur l'habitat menée par le GSU pour le compte de l'Agurco.

religions »⁵⁰⁹ que les populations latines. Ce regard sur les populations s'inscrit dans la reconstruction sociale fictive d'une intégration aisée des migrations italiennes⁵¹⁰ et espagnoles. Les critères retenus pour expliquer les difficultés d'intégration des populations maghrébines sont la religion, une langue distincte ainsi que l'adoption de modes de vie, sans les décrire ni les identifier, incompatibles avec ceux des populations européennes⁵¹¹. La difficulté d'intégration de ces communautés maghrébines est renforcée par le fait qu'elles sont présentées comme préférant vivre « entre eux, de moins se mêler [aux autres] » et de limiter leurs contacts avec le reste de la population⁵¹². Au final, bien que quelques rares membres du comité de pilotage regrettent cette focalisation sur les populations maghrébines, cette posture est justifiée en octobre 1980 lors d'une réunion du comité de pilotage. Le compte rendu met en exergue la position adoptée par les participants :

« L'insertion des européens méditerranéens ne pose pas de problème. Les autres étrangers étant en nombre très réduit, il ne reste finalement un problème que pour les maghrébins, surtout semble-t-il pour des raisons de culture et de religion »⁵¹³.

La culture et la religion sont les deux critères qui justifie, selon l'exécutif municipal, une prise en charge spécifique de ces populations étrangères. Cette focalisation sur la culture des étrangers conduit même, lors de la présentation finale de l'étude à la Communauté urbaine de Lyon (Courly), à considérer que les « jeunes » issus de l'immigration algérienne sont ceux qui parviennent le moins à s'intégrer. Ils sont accusés d'être les principaux fauteurs de trouble voire d'être des « agresseurs »⁵¹⁴. Le consensus qui avait émergé entre les élus de la majorité et de l'opposition est alors

⁵⁰⁹ AML, 881 WP 001, Compte rendu de la réunion du comité de pilotage du 16 mars 1979, premières conclusions de l'enquête.

⁵¹⁰ Se reporter sur la violence raciste subie par les Italiens à l'ouvrage de Gérard NOIRIEL, *Le massacre des Italiens. Aigues-Mortes, 17 août 1893*, Paris, Fayard, 2010.

⁵¹¹ Cette théorie de l'intégration est décrite par Alexis Spire dans des termes quasi équivalents concernant les hauts fonctionnaires de l'Office national de l'immigration (dimension religieuse, linguistique et affective) Alexis SPIRE, *Étrangers à la carte...*, *op.cit.*, p. 236.

⁵¹² AML, 881 WP 001, Rapport « La coexistence », présentation des résultats de l'enquête sur le volet « coexistence », 22 novembre 1979.

⁵¹³ AML, 881 WP 001, Compte rendu de la réunion du comité de pilotage pour l'étude sur les problèmes des immigrés, 2 octobre 1980.

⁵¹⁴ AML, 881 WP 001, Bulletin officiel de la Courly, présentation de l'étude menée par l'Agurco, juin 1981.

rompu. Le leader de l'opposition PS, Gérard Collomb, dénonce des débats gouvernés par des positions partisans et non plus sur les conditions de vie des étrangers à Lyon⁵¹⁵.

Parallèlement à l'ethnisation du « problème des immigrés » à Lyon, le comité de pilotage, en tant qu'acteur collectif, plaide pour pouvoir développer des solutions en dehors des injonctions formulées par l'État. Le traitement municipal de cette question est justifié par les élus en raison des heurts qui opposent les populations françaises aux populations étrangères. Ces dernières sont rendues responsables d'un déséquilibre dans la « stabilité sociale »⁵¹⁶ et menacent la cohésion du territoire. Cette étude permet à la municipalité de démontrer sa capacité à connaître les populations étrangères de façon plus précise que les simples données statistiques préfectorales. Cependant, les solutions évoquées dans l'étude sont généralistes et de l'ordre du symbolique. Il s'agit de donner la possibilité aux immigrés d'être « reconnus dans leur culture »⁵¹⁷ et les actions devront être déclinées dans l'ensemble des établissements municipaux (écoles, équipements socio-culturels). L'échelon de l'agglomération est aussi évoqué comme un échelon pertinent pour penser des solutions pour le logement des étrangers.

Cet engagement municipal met en lumière tout d'abord une ethnisation du « problème des immigrés » avec un problème qui se résume progressivement à celui du « problème » posé par les populations maghrébines, en raison de leur culture et de leur religion. Ensuite, les actions suggérées à l'issue de cette étude restent des déclarations d'intention de la part de la municipalité. Lors de la présentation de l'étude en juin 1981, le traitement de la délinquance des populations maghrébines et le contrôle des flux migratoires sont les deux éléments majeurs. Enfin, si les associations investies sur la thématique du logement sont parvenues à interpeller l'exécutif municipal pour qu'elles se préoccupent des conditions d'hébergement des populations étrangères, une prise de décision pour mener une action tangible n'a pas eu lieu. Cet intérêt limité pour traiter de l'« intégration des étrangers » se retrouve dans le faible investissement de la municipalité lyonnaise au sein d'une commission de l'agglomération en matière de logement.

⁵¹⁵ Idem.

⁵¹⁶ AML, 881 WP 001, Préambule du premier adjoint au maire, sur la présentation de l'étude « Le problème des immigrés », 25 février 1981.

⁵¹⁷ AML, 881 WP 001, Rapport sur l'étude « le problème des immigrés », actions envisagées par la municipalité, 25 février 1981.

Un impossible travail commun sur le logement dans l'agglomération lyonnaise.

Dès sa création, l'Agurco organise au niveau de l'agglomération des échanges sur les programmes d'aménagement urbain et les politiques de l'habitat, son point d'entrée privilégié en raison de sa filiation avec la Courly. À travers cette question de l'habitat et du logement, les maires de l'agglomération portent au sein de l'intercommunalité la question du peuplement en se focalisant sur la répartition des logements sociaux et des populations étrangères. Les débats qui se déroulent au sein d'une instance, la Commission permanente de l'Habitat social (CPHS), nous permettent d'identifier comment les populations maghrébines, et plus encore algériennes, sont identifiées comme les populations « problématiques ». Cela permet également de comprendre comment la question du peuplement est un enjeu central pour les élus locaux de l'agglomération lyonnaise au début de la décennie 1980 et fait l'objet d'une stratégie pour lutter contre ce qu'ils nomment des « ghettos »⁵¹⁸.

Missionnée dès mai 1979 pour conduire l'étude sur le « problème des immigrés » à Lyon, l'Agurco voit la question de l'immigration s'imposer comme un thème majeur après les émeutes urbaines à Vénissieux de l'été 1981. Une étude lui est à nouveau commandée par la Courly et la Commission nationale pour le logement des immigrés⁵¹⁹ pour enquêter sur « l'habitat des ménages immigrés dans l'agglomération lyonnaise » en février 1982⁵²⁰. Comme pour l'étude de la ville de Lyon, le GSU est sollicité par l'agence pour conduire l'enquête (voir encadré n°13). Le rapport final en décembre 1982 insiste

⁵¹⁸ Se reporter au travail d'Olivier Masclat qui montre comment cette question du peuplement est centrale au cours de la décennie 1980 dans les échanges entre les maires de l'agglomération parisienne. Olivier MASCLAT, « Du "bastion" au "ghetto". Le communisme municipal en butte à l'immigration. », *art.cit.* Nous renvoyons également aux travaux sur les discriminations produites en évoquant la « mixité sociale » par les bailleurs sociaux ainsi que sur les politiques de peuplement par les élus locaux. Sylvie TISSOT, « Une "discrimination informelle" ? Usages du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions de logement HLM », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2009, vol.4, n°159, 2005, p. 54-69 ; Valérie SALA PALA, *Discriminations ethniques: les politiques du logement social en France et au Royaume-Uni*, *op.cit.* ; Fabien DESAGE, Christelle MOREL JOURNEL, Valérie SALA PALA (coord.), « Peupler la ville : les politiques de gentrification et bien d'autres choses encore. », *Métropoles*, 2013, n° 13.

⁵¹⁹ La Commission nationale pour le logement des immigrés (CNLI) est créée en 1976 par décret et rattachée administrativement au secrétariat d'État en charge des travailleurs immigrés. La CNLI s'inscrit au cœur de la politique étatique de financements de logements pour les immigrés et est chargée de coordonner la perception de la nouvelle taxe qu'est le 0,2%, c'est-à-dire l'attribution d'une partie du 1% affecté en priorité au logement des étrangers. Dans chaque département, une commission départementale est mise en place. Patrick WEIL, *La France et ses étrangers...*, *op.cit.*, p. 135-136.

⁵²⁰ Archives du Grand Lyon (AGL), 998 PA 198, L'habitat des ménages immigrés dans l'agglomération lyonnaise. Réflexion sur l'insertion sociale et la cohabitation, enquête commandée en février 1982 à l'Agurco.

sur la nécessité de « faciliter l'accès et l'insertion des familles immigrées » dans les nouvelles opérations d'urbanisme et de traiter de cette question au sein de la CPHS⁵²¹.

Encadré n°13 : Le monde de la recherche urbaine à Lyon : une ressource clé pour les acteurs locaux.

L'Agurco, qui a succédé à l'atelier d'urbanisme créé en 1961 et dirigé par Charles Delfante⁵²², regroupe une cinquantaine de personnes et se donne les moyens avec son nouveau directeur, un ingénieur des Ponts, de transformer la ville en sollicitant de nombreux bureaux d'études et d'associations présentes sur le territoire. Ces bureaux d'étude, non rattachés au CNRS, jouent un rôle majeur dans la conduite d'enquêtes sur les populations étrangères dans l'agglomération lyonnaise concernant les enjeux d'habitat, de modes de vie ou encore de scolarité. Ils participent à constituer une sociologie urbaine à Lyon⁵²³.

Parmi ces bureaux d'étude, le GSU occupe une place centrale. Créé au milieu des années 1960, il mène des travaux aussi bien pour le ministère que les collectivités locales. Le positionnement politique de ses membres oscille entre le PSU et le PCF. Il produit plusieurs études sur les populations étrangères dont celle pour la ville de Lyon en 1979. Le bureau d'étude nourrit également les réflexions de la CPHS et des instances exécutives de la ville de Lyon et de la Courly par les présentations faites d'autres pratiques municipales dans le domaine de l'habitat et de l'administration des populations étrangères. Par exemple, à l'occasion d'une réunion du comité de pilotage pour l'enquête sur « le problème des immigrés à Lyon » en 1982, l'accent est mis sur les initiatives des villes de Chambéry et de Givors. Le GSU remplit à plein le rôle de prestataire d'études pour les pouvoirs publics⁵²⁴.

Cette recherche locale sur la ville et la création d'une « expertise urbaine »⁵²⁵ est aussi le fait d'associations appartenant à l'espace local de la cause des étrangers. C'est le cas de l'ALPIL, permettant à l'association d'être présente sur les aspects opérationnels de la question du logement des étrangers⁵²⁶. Cette expertise associative, valorisée dans la revue éponyme, lui vaut une place au sein de la CPHS⁵²⁷. L'ALPIL est également membre de la CPHS, en raison des liens étroits tissés avec les responsables du logement lyonnais, et participe à ce que les décideurs publics prennent au sérieux la question du logement des étrangers dans l'agglomération.

Les municipalités, ayant peu de services propres de recherche, sont en demande d'études et de travaux de recherche pour gouverner leur territoire. Cet ensemble d'experts associatifs lyonnais participe activement à la définition d'une politique de l'habitat dans l'agglomération dont celui des populations étrangères.

⁵²¹ Idem.

⁵²² Charles Delfante (1926-2012) est un urbaniste et architecte lyonnais qui a dirigé l'atelier municipal d'urbanisme de Lyon de 1961 à 1978 et a été l'un des principaux artisans du projet urbain du quartier d'affaire de Lyon, la Part Dieu. Charles DELFANTE, *La Part Dieu. Le succès d'un échec*, Lyon, Editions Libel, 2009.

⁵²³ Jean-Marc BERTHET, *Mémoire du renouvellement urbain...*, op. cit., p. 44.

⁵²⁴ Marie-Clotilde MEILLERAND, *Penser l'aménagement d'une métropole...*, op. cit., p. 473.

⁵²⁵ Olivier CHATELAN, « Expertise militante et recherche urbaine : la fin d'un modèle ? Un groupe de recherche Économie et Humanisme à Paris au milieu des années 1970 », *Le Mouvement Social*, 2012, vol. 239, n° 2, p. 129-143.

⁵²⁶ Archives privées d'Économie & Humanisme déposées aux AML, 183 II 133, Prospectives du département « Cadre de vie », janvier 1981.

⁵²⁷ Archives privées d'Économie & Humanisme déposées aux AML, 183 II 225-249, Revues d'Économie & Humanisme, 1971-2002.

La CPHS a été mise en place en 1982 à l'initiative de l'Agurco et réunit une série de représentants des services déconcentrés de l'État (DDASS, DDE), le chef du service de liaison et de promotion des migrants, les maires de Vaulx-en-Velin et de Vénissieux,⁵²⁸ des représentants des organismes de logement social, des représentants d'associations engagées dans l'espace local de la cause des étrangers comme l'ALPIL et Économie & Humanisme et des représentants de l'Agurco. L'objectif initial de la CPHS est de « construire une dynamique solidaire sur l'agglomération »⁵²⁹, en d'autres termes de penser la répartition des populations les plus pauvres, et donc d'une partie des étrangers, sur l'ensemble du territoire.

Entre 1982 et 1984, les débats de la CPHS se concentrent sur la question du logement des populations étrangères. Deux communautés sont identifiées comme posant des problèmes particuliers dans les logements sociaux : les populations maghrébines et les populations ultramarines. La présence d'une catégorie « Outre-mers » atteste que la catégorisation produite par les acteurs du logement se fonde non pas sur la nationalité des populations mais bien sur leur origine culturelle.

Cette ethnicisation des populations pour expliquer les problèmes rencontrés dans le parc social est l'objet de plusieurs débats au sein de la CPHS. Les représentants associatifs insistent sur le fait que la production de lieux de forte concentration de populations étrangères est le résultat d'un non-traitement politique de l'habitat et dénoncent les discours sur la dangerosité des populations étrangères⁵³⁰. Néanmoins, les associations plus revendicatives que sont les associations de jeunes issues de l'immigration, comme Sos Avenir Minguettes ou Zaâma de banlieue, ne participent pas aux travaux de la CPHS. Les débats au sein de la CPHS ne concernent en réalité pas tant le fondement d'une catégorisation ethnique que les critères à retenir pour distinguer les groupes. En effet, en janvier 1983, un des membres d'une administration déconcentrée

⁵²⁸ Ils sont conviés en raison du fort taux de logements sociaux sur leur territoire – ce sont deux quartiers qui ont des Zones Urbaines Prioritaires (ZUP) – et des tensions rencontrées dans leurs quartiers entre la population et les forces de l'ordre ainsi que du phénomène de décroissance de leur démographie.

⁵²⁹ Présentation de l'histoire de la création de la CPHS, « 1982-1995, de la Commission Permanente pour l'Habitat Social (CPHS) au premier Plan Local de l'Habitat (PLH) : la question de l'habitat devient une préoccupation d'agglomération », *40 ans du Grand Lyon*, disponible sur : <http://www.40ans.grandlyon.com/?p=4979>, consulté le 24 octobre 2013.

⁵³⁰ Entretien avec le fondateur de l'ALPIL, salarié de l'ALPIL (1979-2011), le 21 mai 2010, au local de l'ALPIL, Lyon.

de l'État indique être choqué d'une étude présentée au sein de la CPHS qui évoque globalement des « immigrés », sans distinguer les « Antillais » des « populations de culture chrétienne » ni des « populations islamiques »⁵³¹. Le producteur de l'étude défend lui que ce sont ces « catégories ethniques [qui] sont ressenties comme ayant des comportements et des modes de vie différents »⁵³². Dans les deux cas, les groupes ultra-marins et maghrébins, ou parfois « islamiques », sont renvoyés à leur ethnicité, c'est-à-dire à des « signes culturels socialement différenciateurs »⁵³³, en l'occurrence leur manière de vivre et se comporter dans leur logement. Pour les ultra-marins, bien qu'ayant la nationalité française, ils sont considérés comme ayant de « sérieux problèmes de coexistence »⁵³⁴. Quant aux populations maghrébines, leur pratique de l'islam est identifiée comme l'un des « problèmes » expliquant leur difficulté d'« intégration »⁵³⁵.

Le second point de conflit au sein de la CPHS concerne la répartition intercommunale de l'installation des étrangers. L'opposition concerne les maires communistes des banlieues de l'Est de l'agglomération qui accusent la ville-centre et les communes les plus riches de ne pas vouloir accueillir ces populations étrangères. Néanmoins, la CPHS ne parvient pas être le lieu d'un règlement de ce conflit puisque les municipalités accusées font le choix de ne pas y participer, telle que la ville de Lyon, ce qui rend impossible l'instauration d'une politique intercommunale du logement social⁵³⁶.

En avril 1982, l'Agurco pointe le « véritable refus social de l'accueil des étrangers » dans l'agglomération ⁵³⁷ en identifiant les directives de certaines municipalités aux bailleurs sociaux et aux régies privées pour limiter l'accès aux

⁵³¹ AGL, 3350W262, Intervention d'un représentant d'une administration déconcentrée (non spécifié), Compte rendu de la CPHS, 14 janvier 1983.

⁵³² AGL, Intervention du représentant du CREPAH, Compte rendu de la CPHS, 14 janvier 1983.

⁵³³ Philippe POUTIGNAT et Jocelyne STREIFF-FENART, *Théories de l'ethnicité suivi de les groupes ethniques et leurs frontières par Fredrik Barth, op.cit.*, p. 156.

⁵³⁴ AGL, Compte rendu d'une réunion préparatoire menée par l'Agurco concernant le quartier des Minguettes, avril 1980.

⁵³⁵ Nous retrouvons ici les traces de la construction d'un « problème musulman » au cours de la décennie 1980 dans les politiques publiques. Voir Julien BEAUGE et Abdellali HAJJAT, « Élités françaises et construction du « problème musulman ». Le cas du Haut Conseil à l'intégration (1989-2012) », *art. cit.*

⁵³⁶ Fabien Desage insiste sur la capacité des élus locaux à freiner toute politique intercommunale qui permettrait à remettre les déséquilibres socio-spatiaux institués. Fabien DESAGE, « 20 % de logements sociaux minimum, mais pour qui ? », *Savoir/Agir*, 2013, vol. 24, n° 2, p. 35-40.

⁵³⁷ AGL, 3350 W 460, Étude de l'Agurco mené par un bureau d'étude de l'agglomération sur le logement des étrangers, avril 1982.

ressortissants étrangers et en particulier aux populations maghrébines. Ce blocage est justifié par les municipalités comme une nécessité pour limiter les « ghettos » et avoir une politique solidaire et équitable⁵³⁸. Les maires communistes de Vaulx-en-Velin et de Vénissieux revendiquent au sein de la CPHS la nécessaire répartition des logements sociaux dans l'ensemble de l'agglomération et sur la mise en place d'une commission intercommunale dans les procédures de décision d'attribution des logements sociaux pour permettre une « politique de peuplement ». Cette dernière proposition est formulée explicitement par le maire de Vaulx-en-Velin en mars 1983 et est soutenue par l'Agurco et par les représentants associatifs de la CPHS⁵³⁹. La notion de « seuil de tolérance »⁵⁴⁰ est régulièrement évoquée lors de ces réunions afin d'assurer d'une « coexistence » entre les communautés. La Préfecture devient alors un allié complexe de ces deux communes communistes. D'un côté, elle préfère continuer à bâtir dans ces territoires excentrés de l'agglomération pour y contenir la majorité des populations étrangères. De l'autre côté, le représentant de la Préfecture est un acteur central pour que les maires communistes accèdent à leurs revendications concernant l'attribution de logements sociaux. Les maires multiplient donc leur investissement au sein de la CPHS pour réclamer cette politique de peuplement, qui préfigure le discours de la « mixité sociale » défendue par les élus communistes la décennie suivante⁵⁴¹. La ville de Lyon fait le choix de se positionner en marge de cette instance afin de ne pas collaborer avec le reste des municipalités de l'agglomération.

En étudiant les premières réunions de la CPHS (1982 – 1985), nous avons mis en évidence, d'une part, comment le critère ethnique est au cœur des catégorisations de l'action publique en matière de logement, d'autre part, la stratégie d'évitement du traitement des questions liées à l'immigration par la ville de Lyon. Finalement, le cas de

⁵³⁸ AGL, 2039 W 016, Présentation des problèmes de la ZUP des Minguettes, rapport produit par l'Agurco, juillet 1982.

⁵³⁹ AGL, 3350 W 262, Intervention du maire de Vaulx-en-Velin suite à la présentation de l'étude de l'Agurco intitulée « Quelques chiffres sur la population étrangère dans l'agglomération lyonnaise », mars 1983.

⁵⁴⁰ La notion de « seuil de tolérance » a agité la France au cours des années 1970 après une étude de l'Institut nationale des Études démographiques articulant « immigration » et « problème ». Si ce terme est déconstruit par les chercheurs comme étant inopérant, il continue d'être mobilisé au cours des années suivantes avant d'être remplacé par les termes de « mixité sociale ». Voir Andréa REA, Maryse TRIPIER, *Sociologie de l'immigration, op.cit.*, p. 76-78 ; Elise PALOMARES, « Itinéraire du credo de la « mixité sociale » », *Revue Projet*, 2008, vol. 307, n° 6, p. 23-29.

⁵⁴¹ Le travail des municipalités communistes dans la définition de la notion de « mixité sociale » pour faire adopter un discours audible par l'ensemble des élus locaux est analysé par Olivier MASCLET, « Du "bastion" au "ghetto". Le communisme municipal en butte à l'immigration. », *art. cit.*, p.22.

Lyon permet de montrer comment la question de l'« intégration des étrangers » est un enjeu qui préoccupe les autorités municipales. Cet enjeu conduit principalement à l'ethnisation des populations, avec une focalisation accrue sur les populations maghrébines et musulmanes pour expliquer le « problème de l'immigration », et fait l'objet d'aucune action tangible. L'endossement politique de cet enjeu est extrêmement limité. À Strasbourg, un processus équivalent d'ethnisation est bien produit même s'il s'accompagne de quelques mesures municipales pour agir sur l'« intégration des étrangers » en raison de l'engagement personnel d'un élu et d'une forte mobilisation associative.

2.2. Le discret engagement politique strasbourgeois : la création d'une délégation municipale en charge des résidents étrangers.

Peu médiatisé, l'engagement de l'équipe municipale de Marcel Rudloff (1983-1989) pour mener une politique municipale d'« intégration des étrangers » se traduit essentiellement par la création d'un poste d'adjoint chargé des relations avec les résidents étrangers ainsi que par la mise en place d'une commission extra-municipale pour les résidents étrangers. L'exécutif municipal répond aux sollicitations d'acteurs associatifs de la cause des étrangers et entreprend une stratégie de clientélisme électoral. Dans l'approche retenue, certaines communautés étrangères sont particulièrement visées : les populations maghrébines et turques. Si la thématique de l'« intégration des étrangers » ne fait pas l'objet d'une institutionnalisation au sein de l'administration municipale et bénéficie de peu de moyens humains, un adjoint porte bien un discours sur l'accroissement des compétences municipales.

Les prémices d'un investissement municipal pour les conditions de vie des étrangers : le dernier mandat de l'équipe Pflimlin.

La ville de Strasbourg connaît plusieurs opérations urbaines de réhabilitation à la fin des années 1970, sous la municipalité de Pierre Pflimlin⁵⁴², dont celle du quartier de la Krutenau. C'est dans ce contexte que la question des étrangers surgit comme une question devant être gérée par la municipalité de la part des associations. Quartier

⁵⁴² Pierre Pflimlin est maire de Strasbourg de 1959 à 1983 après avoir occupé de nombreuses fonctions ministérielles sous la IV^{ème} et la jeune V^{ème} République.

Illustration n°5 : Extraits du journal du CARDEK, 1981⁵⁴⁷

Le CARDEK identifie les « Nord-africains » comme rencontrant de nombreux problèmes et ayant des « habitudes de vie différentes » qui nécessitent une intervention spécifique des pouvoirs publics tels que la mise à disposition de « correspondants arabes » ou de cours d’alphabétisation⁵⁴⁸. Soulignant la détresse sociale de ces habitants, le CARDEK réclame à la municipalité une prise en charge spécifique et dans le cadre de cette OPAH. Aucune action n’est toutefois entreprise.

En 1977, l’agence d’urbanisme de Strasbourg est chargée de préparer les réflexions sur un « programme urbain en faveur des populations immigrées » au sein de la Communauté urbaine de Strasbourg (CUS), un programme de contractualisation entre l’État et les territoires accueillant le plus d’étrangers⁵⁴⁹. Le directeur du service social de la municipalité de Strasbourg recense alors l’ensemble des actions municipales menées à l’égard des étrangers. Si ce programme urbain n’est finalement pas adopté, le maire de Strasbourg insiste sur le fait que « le problème général des immigrés relève de l’État et non des collectivités locales »⁵⁵⁰. Si la municipalité accepte de recenser ses actions, elle renvoie la responsabilité de la gestion des étrangers à l’État.

Finalement, la principale action municipale concerne la création d’un comité d’aide aux réfugiés indochinois en juin 1979 et l’aménagement d’un centre provisoire d’hébergement en février 1980 à la suite d’une décision du Conseil municipal⁵⁵¹. Cette décision s’inscrit à la suite de sollicitations de la part du monde associatif religieux (Foyer Notre-Dame des Sans Abris, Œuvres sociales protestantes) pour répondre au besoin d’hébergement de ces populations. Cette décision du Conseil municipal est à lire comme un positionnement dans le conflit contre le communisme, puisque le rapport du Conseil municipal sur la création d’un comité d’aide aux réfugiés indochinois souligne

⁵⁴⁷ *Premières nouvelles de la Krutenau*, n°16, septembre-octobre-novembre 1981, p 2, disponible sur <http://www.cardek.net/IMG/pdf/pnk16.pdf>, consulté le 17 octobre 2013.

⁵⁴⁸ « Le 16, rue de l’abreuvoir : un immeuble habité par des immigrés », *Premières nouvelles de la Krutenau*, n°13, janvier-février-mars 1981, p 9, disponible sur <http://www.cardek.net/IMG/pdf/pnk16.pdf>, consulté le 9 septembre 2013.

⁵⁴⁹ ADBR, 68 W 409, Note du secrétaire général adjoint de la municipalité de Strasbourg au maire de Strasbourg présentant le programme urbain d’action en faveur des immigrés sur le territoire de la Communauté urbaine de Strasbourg, 18 février 1977.

⁵⁵⁰ ADBR, Note à l’attention du secrétaire général adjoint de la municipalité de Strasbourg de la direction de l’action sociale, 10 juin 1976.

⁵⁵¹ AMS, 68 W 300, Compte rendu de la réunion du comité d’accueil pour les réfugiés indochinois à la mairie de Strasbourg, 26 octobre 1979

que la Ville de Strasbourg « doit participer à l'accomplissement du devoir de solidarité humaine qui incombe au monde civilisé »⁵⁵².

La municipalité est sollicitée par les associations de défense des étrangers et les associations caritatives pour répondre aux difficultés que rencontrent les populations étrangères à Strasbourg. La réponse est distincte en fonction de l'origine des populations, seuls les réfugiés du Sud-Est asiatiques bénéficient d'un réel soutien. Quant aux revendications d'une extension de ses compétences, la municipalité strasbourgeoise y est très réticente. L'engagement politique d'un élu se fait avec l'arrivée d'une nouvelle équipe municipale en 1983, alors que Pierre Pflimlin quitte son mandat de maire après 34 ans d'exercice du pouvoir.

L'expérience d'une délégation chargée des résidents étrangers : un travail municipal discret de rapprochement avec le pôle associatif de la cause des étrangers.

L'arrivée au pouvoir de Marcel Rudloff en mars 1983, ancien adjoint à la jeunesse et aux affaires sociales de Pierre Pflimlin et membre de l'UDF, rebat les cartes des nominations aux postes d'adjoints. Un nouveau portefeuille d'adjoint est créé, celui de « chargé des relations avec les résidents étrangers, de l'état civil et de la population »⁵⁵³. L'adjoint nommé préside une commission extra-municipale pour les résidents étrangers de 1985 à 1987. En nous intéressant principalement aux travaux de cette commission, nous pouvons identifier le rôle central joué par le Clapest dans sa mise en place, la catégorisation produite sur les étrangers avec l'identification de ceux qui sont les « plus intégrables », et la revendication d'une compétence de la municipalité centrée principalement sur le contrôle des étrangers. Cette revendication est d'autant plus forte que l'exécutif municipal strasbourgeois s'oppose ainsi au gouvernement socialiste.

La création de ce nouveau portefeuille souligne un engagement municipal sur la question des étrangers, et plus précisément des « résidents étrangers ». Le choix de ce terme n'est pas anodin. Il s'agit de mener une action municipale sur une catégorie précise et encadrée par le droit, les « étrangers », qui permet de dépasser, par les mots, le « travailleur immigré ». Par « résident étranger », la municipalité veut démontrer son

⁵⁵² AMS, 68 W 300, Compte rendu de la réunion du Conseil municipal permettant la création du comité d'accueil pour les réfugiés indochinois, 25 juin 1979.

⁵⁵³ ADBR, 1845 W 1182, Guide du résident de l'étranger, Vivre à Strasbourg, rubrique « les administrations », p 6, 1985.

intérêt pour les étrangers communautaires installés à Strasbourg en raison de l'implantation des locaux du Conseil de l'Europe mais aussi du Parlement européen. Pour autant, dans les documents consultés, le terme d'« immigré » s'impose au détriment de celui de « résident étranger ». Les populations visées par la municipalité sont bien les populations étrangères les plus démunies et les plus pauvres et non les diplomates provisoirement installés à Strasbourg.

Encadré n°14 : Trajectoire du premier adjoint chargé des résidents étrangers à Strasbourg⁵⁵⁴.

Né en 1937, Marc R. évoque dans ses mémoires une famille de résistants pendant la Seconde guerre mondiale. En 1956, il rejoint les jeunes du Mouvement Républicain Populaire (MRP) et soutient fortement le gouvernement de Pierre Pflimlin en 1958 contre le retour du Général de Gaulle. Il milite ensuite au Centre Démocrate de Jean Lecanuet avant d'être sollicité par Pierre Pflimlin pour rejoindre ses listes aux élections municipales de 1977. Élu conseiller municipal à la mairie de Strasbourg et à la Communauté urbaine, il est nommé adjoint au maire de Strasbourg en 1983 sous la mandature de Marcel Rudloff. Marc R. se voit confier la délégation chargée des « résidents étrangers » en 1983. Il évoque comme dossier principal le non-retour supposé massif d'étrangers ayant obtenu un visa de tourisme. Après avoir sollicité directement le maire et s'être vu refusé le contrôle par sa délégation des sorties effectives des étrangers du territoire, Marc R. multiplie ses interventions auprès de la Préfecture pour lutter contre l'immigration clandestine. Parallèlement à cette focalisation sur la lutte contre les clandestins, il initie une commission extra-municipale pour concevoir une action municipale en lien avec les associations de défense des étrangers et les associations d'étrangers pour favoriser les relations entre les communautés. Parallèlement à cette carrière politique locale, il est député à l'Assemblée nationale de 1986 à 2002.

Cet adjoint est présenté à plusieurs reprises comme un centriste, un « humaniste »⁵⁵⁵ ou parfois plus sévèrement décrit comme quelqu'un qui « fait des choses mais ne le dit pas »⁵⁵⁶. Il est surtout perçu par une partie des associations de la cause des étrangers comme un homme de contradictions en matière d'immigration. Reconnaissant son action à Strasbourg au cours de la décennie 1980, il est accusé de voter à l'Assemblée nationale où il élu de 1996 à 2007 l'ensemble des dispositifs législatifs répressifs à l'égard des étrangers.

⁵⁵⁴ Les éléments biographiques qui suivent (1937-2010) ont été collectés via les différents entretiens que nous avons menés, quelques coupures de presse et la consultation de la base biographique d'Acteurs publics et de sa publication autobiographique. *Souvenirs et vérités, Parcours d'un centriste de Pierre Pflimlin à Nicolas Sarkozy*, 2009.

⁵⁵⁵ Entretien avec un membre du CRES, ancien président du CCRE (1992-1997), le 25 septembre 2012, dans son bureau, mairie de Strasbourg.

⁵⁵⁶ Entretien avec le président du Clapest, (1983-2009), le 3 juillet 2012, à son domicile, Strasbourg.

Parmi les raisons de la création de cette délégation, le Clapest joue un rôle central pendant la campagne municipale de 1983. Le collectif demande aux candidats aux élections municipales leurs positions concernant les étrangers (mode de participation à la vie locale ou encore logement). Le candidat Rudloff indique être réservé sur le droit de vote des étrangers mais envisage la mise en place d'une commission extra-municipale avec les associations étrangères⁵⁵⁷. Cet engagement de campagne se traduit par la création d'un portefeuille d'adjoint afin de mettre en œuvre cette commission. En interpellant directement l'ensemble des candidats, le Clapest parvient à poser la question de l'immigration comme un enjeu de la campagne municipale dans l'agglomération strasbourgeoise. Surtout, la création de cette délégation puis d'une commission extra-municipale est à mettre en regard avec les conditions de l'offre électorale à Strasbourg. Pour la première fois, en 1983, le PS parvient à structurer son opposition au sein du Conseil municipal. Comme le souligne Virginie Anquetin, la municipalité de Marcel Rudloff s'emploie à produire des « travailleurs sociaux » qui ne soient pas de « gauche » afin de bénéficier d'un nouveau soutien électoral⁵⁵⁸. Les mises en place de cette délégation et de cette commission s'inscrivent dans une dynamique comparable. Il s'agit de démontrer l'engagement d'une municipalité chrétienne en faveur des étrangers et de nouer des liens avec des associations de défense des étrangers que l'exécutif espère pouvoir rallier à son action.

En avril 1984, la commission extra-municipale « sur les problèmes des résidents étrangers »⁵⁵⁹ est proposée. Cette instance fonctionne comme un révélateur de la présence d'étrangers sur le territoire strasbourgeois et illustre le conditionnement des capacités d'intégration des étrangers à leur origine nationale.

« [La commission] réunit les associations d'immigrés ou proches de l'immigration pour se pencher sur les problèmes divers que rencontrent les immigrés et d'œuvrer en vue de faciliter leur insertion et leur cohabitation.»⁵⁶⁰

⁵⁵⁷ Compte rendu des réponses des candidats des différentes listes, *Hôtes en alsace*, février 1983, n°56.

⁵⁵⁸ Virginie ANQUETIN, *La construction électorale des politiques municipales. Travail politique de conquête et de gestion d'une capitale régionale (Strasbourg, 1973-2001)*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Strasbourg, 2011, p. 97-100.

⁵⁵⁹ AMS, 308 W 85, Note du directeur de l'action sociale pour l'adjoint chargé des résidents étrangers sur les dispositifs de la municipalité concernant les étrangers, 14 juillet 1988.

⁵⁶⁰ Cette note est signalée dans le rapport de Laurent MULLER, Marie Louise YANGRELO ATEBA, *Le conseil consultatif des résidents étrangers de Strasbourg*, rapport du centre d'études des migrations et des

Alors que le terme de « résident étranger » s'est imposé dans la dénomination de la charge d'adjoint et l'intitulé officiel de la commission, le terme d'« immigré » est utilisé pour définir cette commission. En ayant recours à ce terme, la municipalité s'intéresse aux travailleurs les plus pauvres et les plus dominés socialement, les populations maghrébines et africaines incarnant en priorité cette figure de l'« immigré »⁵⁶¹. Par ailleurs, l'usage de ce terme souligne la perspective retenue, il s'agit de se concentrer sur les « problèmes » que ces « immigrés » posent au reste de la société. Inaugurée le 8 février 1985, cette commission est composée par des agents municipaux du service municipal Insertion–solidarité, des élus de la majorité municipale et de l'opposition dont Catherine Trautmann, future maire de la ville, des associations d'étrangers et de défense des étrangers, des représentants des H.L.M. et le service des étrangers de la Préfecture..

L'étude des travaux de cette commission démontre la domination du Clapest au sein du pôle associatif de défense des étrangers. En effet, c'est sur proposition du collectif que les associations sont sollicitées pour participer à la commission. Le collectif affirme bien sa position d'interlocuteur incontournable des acteurs institutionnels strasbourgeois, dont la municipalité. Ensuite, les sujets traités par la commission lors de ses assemblées – deux à trois fois par an entre 1985 et 1987 – sont mis à l'ordre du jour non pas à l'initiative des associations présentes mais du service municipal Insertion–solidarité. Cette prégnance de la municipalité sur l'ordre de jour conduit une partie des associations à dénoncer le caractère peu démocratique de cette assemblée et le dirigisme de la municipalité en son sein⁵⁶². Finalement, comme le soulignent Laurent Muller et Marie-Louise Yangrelo-Ateba, les principaux débats se centrent sur les difficultés relatives à la cohabitation des étrangers avec des Français, à l'emploi, à la scolarité ou encore à l'existence de lieux de culte. Cependant, la commission ne réussit pas à formuler des propositions concrètes d'action mais permet de légitimer l'exécutif municipal de trois manières.

Tout d'abord, le premier objectif de la commission est d'identifier les « problèmes » auxquels les populations étrangères font face et de les aider à « s'insérer

relations culturelles, 1999. p. 16, sans que nous ayons pu en trouver la trace aux archives municipales de Strasbourg.

⁵⁶¹ Alexis SPIRE, « De l'étranger à l'immigré », *art.cit.*, p. 51.

⁵⁶² Laurent Muller, Marie Louise Yangrelo Ateba, *Le conseil consultatif des résidents étrangers de Strasbourg, op.cit.*

dans la société strasbourgeoise »⁵⁶³. La commission extra-municipale est un révélateur de la volonté de la municipalité d'être reconnue comme un acteur légitime pour échanger sur les « problèmes » des populations étrangères et pour définir qui est étranger. Pour reprendre les termes de Françoise de Barros, un « espace local des nationalités »⁵⁶⁴ est défini au sein de cette commission et en lien avec la hiérarchie produite par la Préfecture du Bas-Rhin. En effet, cette dernière, dans un rapport en 1981, distingue les étrangers en fonction de leur nationalité⁵⁶⁵. Les Italiens sont présentés comme « totalement assimilés à la vie locale », les Espagnols et les Portugais sont présentés comme s'« intégrant aisément » à l'instar de l'immigration asiatique décrite comme « cherchant des bases propices à une assimilation rapide ». Trois groupes sont décrits comme rencontrant des « difficultés à s'intégrer » ou restant « en marge de la vie locale » : les « Africains noirs », les Turcs et les Maghrébins. Ces derniers sont décrits comme ayant une « sensibilité à fleur de peau » et ayant « tendance à taxer de racisme tout acte qui lui paraît hostile ou défavorable »⁵⁶⁶. Ces trois derniers groupes sont également la cible de la municipalité et font l'objet d'un traitement spécifique. Ce sont bien des propos culturalistes, voire racistes, qui permettent de hiérarchiser les populations.

Par ailleurs, en sollicitant des associations d'étrangers et de défense des étrangers pour composer la commission extra-municipale, l'équipe municipale se dote d'un outil lui permettant de nouer des relations privilégiées avec celles-ci dans le cadre d'une stratégie électoraliste et de revendiquer une gestion municipale de l'« intégration des étrangers » en raison de sa « proximité » avec les acteurs locaux⁵⁶⁷ face aux représentants de l'État.

⁵⁶³ Idem.

⁵⁶⁴ Ce terme est repris de l'analyse de Françoise de Barros qui montre dans ses travaux comment les élus locaux participent à une hiérarchisation sociale des étrangers selon les territoires et les moments historiques. Françoise DE BARROS, « Les municipalités face aux Algériens : méconnaissance et usages de catégories coloniales en métropole avant et après la Seconde Guerre mondiale. », *art.cit.*

⁵⁶⁵ ADBR, 1845 W 1183, « Implantation des étrangers dans le département », rapport de la Préfecture du Bas Rhin, 1^{er} décembre 1981.

⁵⁶⁶ Idem.

⁵⁶⁷ Cette « compétence de proximité » est utilisée comme un argument majeur des élus locaux pour justifier de leurs compétences face à l'État. Voir par exemple le cas présenté par Françoise de Barros sur l'assistance et le secours aux chômeurs dans l'entre-deux guerres ou la rhétorique des élus ruraux dans le développement des *pays*. Françoise DE BARROS, « Secours aux chômeurs et assistances durant l'entre-deux-guerres. Étatisation des dispositifs et structuration des espaces politiques locaux », *Politix*, 2001, vol. 14, n° 53, p. 117-144 ; Anne-Cécile DOUILLET, « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *art. cit.*

La communication que l'adjoint chargé des résidents étrangers entreprend sur les activités de sa délégation ne se limite pas à la mise en place de cette commission extra-municipale. En 1984, la publication d'un guide des résidents étrangers illustre l'investissement de la municipalité concernant l'immigration (voir encadré n°15).

Encadré n°15 : Le guide du résident étranger de Strasbourg : de l'information pour les étrangers à la connaissance de l'espace local de la cause des étrangers.

Édité en 1984, le « Guide du résident étranger » est un répertoire de l'ensemble des institutions et organismes avec lesquels les étrangers peuvent entrer en relation. En premier lieu, on trouve les coordonnées du service des étrangers de la Préfecture, celles du service municipal délivrant les certificats d'hébergement ou celles des administrations déconcentrées de l'État. Ensuite, le guide est subdivisé en six entrées : accueil, hébergement, travail, action sociale, lieux de loisirs et de rencontre et lieux de culte. Plus de 70 associations sont recensées dans le répertoire avec pour seules indications leur nom et leur contact postal et téléphonique. Les activités précises des associations ne sont pas présentées mais celles-ci sont distinguées selon qu'elles sont dites « de l'immigration ou issue de l'immigration » ou émanant du secteur de l'« entraide et de solidarité avec les étrangers ». Plusieurs associations « d'entraide et de solidarité » reviennent dans différentes rubriques du guide en raison des multiples activités proposées (alphabétisation, lieux de débats). C'est le cas du Clapest placé à trois reprises en tête des rubriques. L'ordre de présentation des différentes associations renvoie à l'importance des liens noués avec la municipalité.



LES ASSOCIATIONS	
Le C.L.A.P.E.S.T. (Comité de Liaison pour l'Alphabétisation et la Promotion des Immigrés en Alsace) 8, rue du Faubourg de Saverne 67000 STRASBOURG	22.12.93
Associations françaises d'entraide et de solidarité avec les étrangers	
A.F.N.A. - Accueil Familial Nord-Africain c/o M. Paul Brès 16, rue de l'All	36.49.06
A.G.F. - Association Générale des Familles 7, rue Sédillot	36.28.04
A.P.F. - Syndicale - Association Populaire des Familles Syndicales 7, rue Sédillot	36.27.93 36.27.94
Arc en Ciel 13, rue de l'Arc en Ciel	35.25.17
S.T.U. - Association de Solidarité avec les Travailleurs Turcs 19, Quai des Bâteliers	36.45.15
C.A.R.D.E.K. - Comité d'Action pour la Réhabilitation Démocratique de la Krutenau 16, rue de l'Abreuvoir	37.30.73
C.A.S.A.S. - Collectif d'Accueil des Solliciteurs d'Asile à Strasbourg 13, Quai St-Nicolas	25.13.03
C.A.S.T.R.A.M.I. - Comité d'Action Sociale en faveur des Travailleurs Migrants 65, Avenue des Vosges	35.52.72
C.I.M.A.D.E. 7, Avenue de la Forêt Noire	60.53.14
Contact et Promotion 19, Quai des Bâteliers	36.45.15
G.M.S.A.M. - Groupe Médico-Social d'Aide aux Migrants rue Wencker	36.68.87
Groupe Animation Meinau M.J.C. Meinau 1, rue de Bourgogne	39.08.91

Illustration n°6 : Page de couverture et page intérieure du « Guide du résident étranger » de la ville de Strasbourg

Ce « guide du résident étranger » constitue un outil de communication de la municipalité pour présenter les démarches entreprises en matière d'intégration des populations étrangères auprès de l'État.

Quelques semaines après sa parution, le guide est envoyé à la ministre des Affaires sociales et de la Solidarité, Georgina Dufoix (1984-1986). Dans le courrier d'accompagnement, l'adjoint insiste sur la mise en place de la commission extra-municipale pour les étrangers à Strasbourg et sur l'importance que l'équipe municipale accorde à la question de « l'intégration des immigrés »⁵⁶⁸. La municipalité est présentée comme innovante, en capacité de répondre à des enjeux complexes et pour lesquels le gouvernement reste sans réponse.

À la même date, l'adjoint envoie le guide à la Préfecture du Bas-Rhin avec le souhait qu'il soit distribué par le service des étrangers⁵⁶⁹. Si la réponse à ce courrier ne stipule pas un accord ou un refus à cette demande, cette démarche souligne la volonté de la municipalité strasbourgeoise d'être reconnue comme un acteur de l'intégration des étrangers. Cet envoi s'inscrit aussi dans le conflit qui oppose l'adjoint au service des étrangers de la Préfecture concernant la réalité migratoire à Strasbourg. D'après les statistiques préfectorales de 1983 dans le Bas-Rhin, les principales communautés sont les communautés turques, suivies des communautés marocaines et portugaises⁵⁷⁰. Comme à Lyon, la municipalité estime mieux connaître la réalité de l'immigration. L'adjoint chargé des résidents étrangers conteste ces statistiques en raison du fait qu'elles ne prennent pas en compte les étrangers extra-communautaires ayant obtenu un visa touristique et demeurant illégalement au terme de ces trois mois. Pour alimenter cette contestation, l'adjoint délégué aux résidents étrangers met en avant ses « nombreux contacts avec les associations turques » et ses rencontres avec des présidents d'associations comme le président d'une association des Mauriciens⁵⁷¹. Ces relations lui permettent d'être de « bonne foi » et de « regarder la vérité » sur l'immigration, ce que ferait ni la Préfecture⁵⁷² ni le gouvernement socialiste. L'opposition partisane est construite en s'appuyant sur les liens établis avec les

⁵⁶⁸ AMS, 115 W 17, Courrier de l'adjoint chargé des relations avec les résidents étrangers à la ministre des Affaires sociales et de la solidarité, courrier du 30 janvier 1985.

⁵⁶⁹ ADBR, 1845 W 1182, Courrier de l'adjoint chargé des relations avec les résidents étrangers à destination du Commissaire de la République de la région Alsace, 30 janvier 1985.

⁵⁷⁰ ADBR, 1845 W 1182, Généralités et réglementations d'étrangers, Statistiques préfectorales, État comparatif 1975-1982 du nombre d'étrangers résidant dans les villes du Bas-Rhin, 1984.

⁵⁷¹ ADBR, 1845 W 1183, Note au maire Marcel Rudloff de la part de son adjoint délégué aux résidents étrangers pour rappel du courrier envoyé à la Préfecture du Bas Rhin, 13 novembre 1985.

⁵⁷² Idem

associations d'étrangers de la part de la municipalité. Cette dernière peut ainsi revendiquer un rôle pour gérer l'immigration.

Le positionnement de cet adjoint ne fait pas l'unanimité parmi les associations membres de la commission extra-municipale. En sus des critiques formulées rétrospectivement par les acteurs engagés dans la défense des étrangers⁵⁷³, les associations de Français musulmans rapatriés dénoncent l'action de la commission. C'est le cas de l'association des Français musulmans créée en avril 1972. Regroupant des « harkis » et des enfants d'« harkis », l'association envoie plusieurs courriers entre 1986 et 1987 au Préfet dans lesquels elle signale les violences dont les « ressortissants maghrébins » sont l'objet à Strasbourg⁵⁷⁴. Surtout, l'association dénonce le fait que ses membres sont assimilés à des étrangers alors même qu'ils sont de nationalité française. Ils dénoncent alors les faibles « efforts déployés en leur faveur » tandis que l'équipe municipale porterait une attention trop forte aux populations « immigrées » et en particulier dans le cadre « de commissions extra-municipales pour mieux résoudre [les] problèmes » de ces « immigrés »⁵⁷⁵. L'assimilation aux populations étrangères dont ils font l'objet motive donc leurs courriers. Les municipalités sont invitées à « favoriser le recrutement de jeunes français musulmans » et à « créer ou à développer des structures d'accueil et d'information pour aider les membres de cette communauté »⁵⁷⁶. L'association des Français musulmans appelle de ses vœux une politique différenciée pour les Français musulmans rapatriés et une moindre prise en charge des étrangers⁵⁷⁷.

Finalement, le travail mené sur les résidents étrangers à Strasbourg par la commission extra-municipale est demeuré confidentiel et investi seulement deux années par un adjoint⁵⁷⁸. Malgré une consultation systématique du journal local, *Les dernières nouvelles d'Alsace* et de son supplément sur Strasbourg, entre 1984 et 1986,

⁵⁷³ L'enquête citée de Laurent Muller et de Marie-Louise Yangrelo Ateba est en effet conduite près de 15 ans après cette expérience. Laurent MULLER, Marie Louise YANGRELO ATEBA, « Le conseil consultatif des résidents étrangers de Strasbourg », *op.cit.*

⁵⁷⁴ ADBR, 1845 W 1197, Courrier de l'association des français musulmans, de l'association des Algériens en Europe, des travailleurs marocains en France et des travailleurs tunisiens en France au Préfet, 14 avril 1987.

⁵⁷⁵ Courrier de l'association des français musulmans au directeur du cabinet du Préfet du Bas Rhin, 14 juin 1986.

⁵⁷⁶ Idem.

⁵⁷⁷ Cette tentative de mobilisation associative s'inscrit plus largement dans une nouvelle phase de « politisation » du mouvement harki qui souhaite voir sa cause émerger à l'agenda politique. Tom CHARBIT, « Une gestion politique paradoxale », in *Les Harkis*, La Découverte., Paris, 2006, p. 91-106.

⁵⁷⁸ La commission extra-municipale s'est réunie de février 1985 à mars 1987 et probablement 2 à 3 fois dans l'année.

nous n'avons pas trouvé de traces de cette commission. De la même manière, la publication régulière du Clapest, *Hôtes en Alsace*, ne fait pas mention du travail de cette commission. La mise en place d'une délégation au sein de l'exécutif municipal permet principalement aux associations d'avoir un interlocuteur au sein de la municipalité. C'est principalement cette dimension de l'action qui est retenue par le président du Clapest.

« On avait une soirée de revendication en 84. Il y avait eu la Marche de l'Égalité, donc ce contexte positif, et on avait eu certaines revendications. Et l'adjoint au maire, qu'on ne connaissait pas, la ville avait soutenu cette opération, l'adjoint qu'on ne connaissait pas spécialement à annoncer qu'il avait été nommé par le maire pour s'occuper des étrangers et qu'il allait mettre en place une commission extra-municipale. On l'avait invité pour lui rentrer dans le chou et il nous a annoncé cette création. Comme c'était après l'exposition Strasbourg en couleurs, fin 85 ou début 86, elle n'a pas réellement fonctionné mais on avait un interlocuteur avec le maire UDF, centriste. Et on avait déjà le discours : on fait des choses mais on n'en parle pas trop. »⁵⁷⁹

L'expérience strasbourgeoise d'un adjoint chargé des résidents étrangers entre 1983 et 1989 nous permet de souligner trois éléments. Tout d'abord, cette délégation et sa commission ont eu comme but d'initier des échanges avec le pôle associatif de la cause des étrangers que l'exécutif municipal n'estime pas comme acquis électoralement. L'absence de comptes rendus de la commission rend difficile un travail d'objectivation plus précis sur les interlocuteurs privilégiés de la municipalité à l'exception de la place de choix qu'occupe le Clapest. Ensuite, la municipalité produit bien un travail de hiérarchisation des populations étrangères en fonction de leur origine nationale. Enfin, les prises de position de l'adjoint révèlent comment la municipalité se positionne comme pouvant administrer les populations étrangères. Cette recherche de légitimité anime également la ville de Lyon au cours de la décennie 1980 mais n'est pas présente dans la ville de Nantes. La faiblesse de l'immigration conduit *in fine* à une faible préoccupation de la municipalité et à un travail d'interpellation principalement conduit par les associations de défense des étrangers en lien avec l'investissement personnel d'un conseiller technique et pédagogique de la DDTLJS pour révéler la présence d'étrangers sur le territoire.

⁵⁷⁹ Entretien avec le président du Clapest, (1983-2009), le 3 juillet 2012, à son domicile, Strasbourg.

2.3. Faire (re)connaître le phénomène migratoire dans l'agglomération nantaise.

En 1982, la DDTLJS crée un poste de conseiller pédagogique et technique fléché « société et migrants ». En partant de cette création de poste, nous souhaitons interroger la façon dont le phénomène migratoire s'installe progressivement comme une réalité dans le paysage de l'agglomération nantaise. Malgré un faible taux d'immigration en Loire-Atlantique par rapport aux autres départements français, les associations de la cause des étrangers, identifiées et épaulées par ce conseiller de la DDTLJS, se mobilisent pour faire prendre conscience aux acteurs du territoire, et en particulier les municipalités, qu'une action spécifique est à mettre en œuvre pour ces populations étrangères. En dépit du dispositif qu'est la Commission Migrants, la municipalité de Nantes reste en retrait face à cette initiative perçue comme une initiative de militants de gauche.

Un agent de la DDTLJS comme cheville ouvrière d'un travail territorial partagé sur le fait migratoire à Nantes.

Malgré un faible taux d'immigration, deux raisons principales expliquent la création d'un poste de conseiller pédagogique et technique « société et migrant » au sein de la DDTLJS de Loire-Atlantique. D'une part, ce thème de l'immigration est « porteur » ou tout du moins occupe l'espace médiatique national et permet de justifier un tel fléchage. D'autre part, le Secrétaire d'État chargé des migrants, François Autain (1981-1983) est maire de Bouguenais (1971-1993), une des communes de l'agglomération nantaise. Ce cumul de mandat a joué en faveur de l'agglomération nantaise pour en faire un territoire pilote de l'investissement du gouvernement sur la question de l'immigration, en fléchant l'un des postes de la DDTLJS « société et migrants »⁵⁸⁰. Le conseiller pédagogique et technique, un homme d'une trentaine d'années, est recruté pour trois raisons principales : il a une expérience professionnelle préalable auprès des étrangers (cours d'alphabétisation), il a eu un engagement associatif auprès de cette population (militant du Gasprom) et il est proche, sans être encarté, des mouvements politiques de gauche voire d'extrême gauche (voir encadré n°16).

⁵⁸⁰ Entretien avec le conseiller technique et pédagogique de la DDTLJS (1981-2010), le 15 mai 2012, dans un café, Nantes.

Encadré n°16 : Une carrière militante pour le conseiller pédagogique et technique « société et migrants » de la DDTLJS.

Alain est nommé en 1982 conseiller pédagogique et technique « société et migrants » par la DDTLJS de Loire-Atlantique sur un poste de contractuel et est titularisé en 1987. Ce conseiller pédagogique et technique a débuté une formation universitaire de lettres classiques au milieu des années 1960 à l'Université de Besançon. En mai 1968, Alain est particulièrement actif dans les associations de cités universitaires, dont il devient même un temps président. S'il fréquente des étudiants encartés dans des formations d'extrême gauche, il considère avec distance cet engagement. À la suite de son engagement au sein du mouvement étudiant, il abandonne les études de lettres classiques qu'il juge trop conformistes. Il part ensuite à Rennes pour suivre des études de linguistique tout en ayant un discours critique face au professorat. Après avoir obtenu son diplôme, Alain multiplie des contrats de vacation où il assure des cours d'alphabétisation à l'occasion desquels il se rapproche des associations de défense des étrangers. En s'installant à Nantes à la fin des années 1970, il devient bénévole au Gasprom pour lequel il assure des permanences juridiques et des cours d'alphabétisation. Il s'investit également au sein de l'association d'éducation populaire qu'est Culture & Liberté. Sa connaissance du milieu associatif ainsi que celle du public étranger lui permet d'être recruté comme conseiller technique et pédagogique au sein de la DDTLJS au début de l'année 1982⁵⁸¹. À partir de cette date, il s'engage pour soutenir institutionnellement le milieu associatif nantais de la défense des droits des étrangers tout en y exerçant plus de responsabilités.

Si les contours du poste « société et migrants » sont flous, il correspond à la volonté de l'État d'instaurer une action concernant l'immigration en lien avec les acteurs du territoire, et en particulier les associations. La première tâche du conseiller se traduit par des entretiens, qu'il sollicite, avec les acteurs locaux investis auprès des étrangers pour « faciliter le développement des associations et la reconnaissance des cultures étrangères »⁵⁸². Entre mai et septembre 1982, les rencontres se multiplient avec des représentants des centres sociaux de l'agglomération nantaise, l'inspection académique, les directeurs des foyers Sonacotra, les associations de défense des étrangers et de lutte contre le racisme, les syndicats, les associations représentantes des familles, les consulats et quelques maires de l'agglomération, dont ceux de Saint-Herblain et de Nantes.

Ces rencontres lui permettent d'établir trois constats sur le milieu associatif : les actions engagées à l'égard des étrangers sont peu lisibles⁵⁸³, peu de réflexions sont

⁵⁸¹ Idem.

⁵⁸² ADLA, 2087 W 241, Courrier aux associations des représentants des communautés asiatiques par le conseiller pédagogique et technique « société et migrants », 3 septembre 1982.

⁵⁸³ ADLA, 2087 W 241, Notes personnelles du conseiller pédagogique et technique « société et migrants » concernant les activités d'un centre social de Nantes, 10 juin 1982.

menées sur les difficultés spécifiques aux femmes étrangères⁵⁸⁴, et certaines associations d'étrangers se distinguent en adoptant un discours très militant⁵⁸⁵. De surcroît, c'est un moment clé pour ce conseiller pour se faire (mieux) connaître auprès des représentants associatifs et des représentants institutionnels de l'agglomération et de présenter la mise en place d'un lieu d'échanges pour imaginer une politique locale en matière d'immigration. Il s'entretient avec des représentants socialistes de villes de l'agglomération dans cet objectif. Il rencontre notamment le premier adjoint chargé de la vie associative à Saint-Herblain et l'un des conseillers municipaux du maire de Nantes⁵⁸⁶. Ces entretiens sont l'occasion de présenter la création d'une Commission Migrants, de proposer l'édification à Nantes d'une maison des étrangers et de découvrir l'existence d'une commission extra-municipale pour les étrangers à Saint-Herblain. Cette commission est décrite par l'adjoint comme un lieu de consultation et de propositions d'initiatives en attendant le droit de vote des étrangers⁵⁸⁷.

Finalement, l'engagement de ce conseiller technique, dont la proximité avec le pôle associatif pour la cause des étrangers est renforcée par cette série d'entretiens, permet d'instaurer une Commission Migrants en 1983⁵⁸⁸. Le but est de « faire reconnaître le fait migratoire comme faisant partie de l'identité de la ville de Nantes »⁵⁸⁹ et plus largement du département.

La Commission Migrants : un outil de révélation de l'immigration à Nantes.

La création de la Commission Migrants a pour objectif principal de prendre en considération à Nantes l'acuité du phénomène migratoire. Les membres investis dans cette instance, mise en place par le conseiller technique et pédagogique de la DDTLJS,

⁵⁸⁴ ADLA, 2087 W 241, Notes personnelles du conseiller pédagogique et technique « société et migrants » concernant les activités d'un syndicat à Nantes, 16 juin 1982.

⁵⁸⁵ ADLA, 2087 W 241, Notes personnelles du conseiller pédagogique et technique « société et migrants » sur une association représentante des ressortissants du Maghreb, 25 juin 1982.

⁵⁸⁶ ADLA, 2087 W 241, Rencontre avec un adjoint de Saint-Herblain et d'un conseiller municipal de Nantes, 19 mai 1982.

⁵⁸⁷ ADLA, 2087 W 241, Notes personnelles du conseiller pédagogique et technique « société et migrants », rencontre avec l'adjoint au maire de Saint-Herblain chargé de la vie associative le 19 mai 1982.

⁵⁸⁸ Un précédent a eu lieu entre 1974 et 1978 regroupant des services déconcentrés de l'État (DDASS, DDTE) et des associations travaillant au quotidien avec les étrangers, dont l'association assurant les fonctions de centre d'accueil, d'information et d'orientation, l'ADATI. Ces liens ont été réactivés par le conseiller de la DDTLJS avec une participation plus importante d'associations de défense des étrangers. ADLA, 1311 W 93, Document brouillon sur l'histoire de l'immigration à Nantes, présentation succincte du collectif migrants, 1982.

⁵⁸⁹ Entretien avec le conseiller technique et pédagogique de la DDTLJS (1981-2010), le 15 mai 2012, dans un café, Nantes.

sont principalement des acteurs associatifs et des représentants de services déconcentrés de l'État. Les municipalités de l'agglomération, et en particulier Nantes, l'investissent peu. Le changement d'équipe en 1983, en raison de la victoire de la liste RPR sur la liste socialiste, explique principalement le faible intérêt pour cette commission.

La première réunion de la Commission Migrants a lieu le 25 novembre 1982 à la DDTLJS⁵⁹⁰. Sur les huit personnes invitées par le conseiller pédagogique et technique, notons qu'une partie des membres sont des partenaires « classiques » de la DDTLJS, la Direction académique pour la formation continue, l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes, le Conseil général, un centre social d'un quartier populaire de Nantes, tandis que d'autres sont de nouveaux partenaires représentant des associations du territoire, comme l'association Nabate, une association revendiquant son identité maghrébine, et l'association Gasprom⁵⁹¹. Ce groupe se donne un double objectif : être un lieu d'échanges entre les partenaires institutionnels et les représentants associatifs et être une commission qualifiée de « recherche-action ». Il s'agit d'être en capacité de produire des données sur le fait migratoire dans l'agglomération et de devenir un lieu de propositions pour les acteurs du territoire, dont les municipalités, afin de répondre aux difficultés des populations étrangères⁵⁹². Ce travail de collecte auprès des représentants institutionnels et des acteurs associatifs⁵⁹³ est mené tout au long de l'année 1983 et est rendu possible par l'investissement personnel du conseiller de la DDTLJS pour les obtenir. En décembre 1984, *Le Livre blanc des immigrations dans l'agglomération nantaise* est publié (voir encadré n°17).

⁵⁹⁰ ADLA, 2087 W 240, Compte rendu de la réunion inaugurale de la Commission Migrants, 25 novembre 1982.

⁵⁹¹ À partir de novembre 1982, les rangs de ce groupe de travail grossissent avec l'arrivée de nouvelles associations telles que l'association des portugais de Nantes, de nouveaux représentants institutionnels (DDASS) et d'autres centres sociaux de l'agglomération.

⁵⁹² ADLA, 2987 W 240, Compte rendu de la réunion de la Commission Migrants concernant la rédaction d'un livre blanc sur l'immigration à Nantes, 17 mai 1983.

⁵⁹³ Les données de l'Inspection académique sur la scolarisation des enfants étrangers ou les données des organismes de logements sociaux, distinguant par nationalité les populations sont largement utilisées. Un article dans la revue du Gasprom sur la santé des migrants, publié en janvier 1981, et un compte rendu d'un centre social sur les conditions de vie des migrants en décembre 1983 sont mobilisés. ADLA, 2087 W 240, Dossier « Statistiques population », daté du 9 février 1984 faisant le récapitulatif de toutes les données collectées par la commission Migrants en 1983.

Encadré n°17: Le Livre blanc des immigrations dans l'agglomération nantaise, une production du Gasprom.

Cinq personnes s'investissent dans la rédaction de ce livre blanc, après avoir réussi à récolter au fil de l'année 1983 les données statistiques et les enquêtes associatives menées. Ces cinq personnes, quatre représentants associatifs et le conseiller pédagogique et technique ont toutes en commun d'avoir été proches ou militants au Gasprom. C'est le cas de Geneviève qui anime la commission santé de l'association à cette période, de Jamal et Miloud⁵⁹⁴, deux bénévoles au Gasprom de nationalité étrangère et de l'association Nabate pour l'un d'entre eux, de Marie-France dont le mari milite au Gasprom⁵⁹⁵ et d'Alain qui s'y est investi auparavant. La publication finale est le résultat d'un investissement réduit par rapport au nombre de membres de la Commission Migrants (environ une quinzaine) et souligne la place prépondérante qu'occupe l'association qu'est le Gasprom. Malgré les relations conflictuelles de l'association avec la Préfecture, elle accepte par l'intermédiaire du conseiller pédagogique et technique d'échanger et de produire ce document pour le compte de la DDTLJS.



Illustration n°7 : Page de couverture du livre blanc des immigrations dans l'agglomération nantaise,

1985.

En ayant recours au terme de « livre blanc », les membres de la Commission Migrants invitent les acteurs locaux, et en particulier les municipalités, à agir à l'égard de

⁵⁹⁴ Pour ces deux militants, ils sont désignés dans les archives par leur prénom.

⁵⁹⁵ Entretien avec la directrice régionale du FAS Pays de la Loire - Bretagne (1989-2003), le 28 février 2012, à son domicile, Montpellier.

l'immigration à Nantes et à s'engager dans le processus d'intégration des populations étrangères en évoquant l'opportunité offerte par la décentralisation.

« Au moment de la décentralisation, il s'agit pour les groupes immigrés et ceux en relation avec les communautés immigrées de se faire reconnaître comme des interlocuteurs par les autorités locales et de faire que des mesures soient prises en faveur de la participation des immigrés et de leurs communautés à la vie locale, y compris des instances de décision »⁵⁹⁶.

Cette invitation à des actions municipales visant spécifiquement les populations étrangères se traduit dans l'ouvrage par une introduction qui insiste sur la « prise en charge collective de la vie de l'agglomération » et sur la nécessité de cette « intégration » des populations étrangères par les collectivités locales en raison de la cohérence qu'elles assurent pour mener une action territoriale⁵⁹⁷.

Par ailleurs, le travail de la Commission Migrants et la publication qu'est le *Livre blanc des immigrations dans l'agglomération nantaise* rendent compte d'un travail militant pour s'opposer à toute forme de distinction entre les nationalités qui composent l'immigration en 1980, en définissant le problème de l'immigration comme constant.

« Hier, les Italiens, les Polonais, les Espagnols...Aujourd'hui, les Portugais, les Arabes, les Africains...de toute façon des immigrés. Quand tout va bien, les commentaires vont bon train sur les qualités de la force de travail fournie par chaque pays. Quand ça va mal, le coût social devient difficilement supportable et n'est consenti que par nécessité et devoir »⁵⁹⁸

Néanmoins, les membres de la Commission Migrants insistent sur les distinctions culturelles qui s'établissent entre les « Français » et les « immigrés », et revendiquent une expression « franco-immigrée »⁵⁹⁹, reprenant à leur compte le paradigme interculturel de l'ADRI. Cette adhésion à une politique de « vivre ensemble » se retrouve dans la participation de plusieurs membres de la Commission Migrants à la commission

⁵⁹⁶ ADLA, 2087 W 240, Compte rendu de la réunion de la Commission Migrants présentant les avancées du livre blanc sur les immigrations dans l'agglomération nantaise.

⁵⁹⁷ ADLA, 1311 W 93, Présentation du livre blanc et de son historique, document de synthèse pour le dossier « Vivre ensemble », 1985.

⁵⁹⁸ ADLA, 2087 W 240, Historique de la Commission Migrants pour le compte de la Campagne nationale « Vivre ensemble », 1984.

⁵⁹⁹ Idem.

départementale Vivre ensemble et par la suite, dans l'organisation du Forum des quartiers – Vivre ensemble.

Malgré l'intérêt formulé par Nantes et Saint-Herblain en 1982, les municipalités de Loire-Atlantique sont absentes des échanges de la Commission Migrants. Cela s'explique pour Nantes par le fait que les relations entre le nouveau maire élu de Nantes, Michel Chauty, RPR, et les acteurs associatifs sont extrêmement conflictuelles⁶⁰⁰. Les tensions entre la nouvelle équipe municipale conservatrice et le monde associatif connaissent un point d'orgue en 1984 au moment où la municipalité retire subitement son soutien à l'association Nantes 1985, organisatrice de la commémoration du tricentenaire du Code noir. Ce revirement illustre la politisation de la mémoire de l'esclavage à Nantes⁶⁰¹. La question de l'immigration n'échappe pas à cette politisation, et nous faisons l'hypothèse que la Commission Migrants est identifiée comme un outil pour favoriser l'expression de militants associatifs de la cause des étrangers proches des formations politiques de gauche. La municipalité nantaise reste donc en marge des échanges qui se produisent au sein de la Commission Migrants et ne réclame pas des compétences en matière de politique d'« intégration des étrangers », d'autant plus que le fait migratoire continue d'être perçu comme un élément marginal dans la ville.

Nous nous sommes attardée dans cette section sur deux éléments principaux qui caractérisent la décennie 1980. Tout d'abord, nous avons insisté sur la manière dont le critère ethnique permet aux municipalités de catégoriser les populations installées sur leurs territoires. Ces catégorisations s'appuient sur des représentations culturalistes des communautés étrangères avec une focale particulièrement centrée sur les ressortissants de l'ancien Empire colonial dont la culture et la religion s'opposeraient à la culture française. La structure démographique de l'immigration pèse également dans la production de ces classements. Certains groupes tels que les Turcs à Strasbourg ou les Antillais à Lyon sont également définis comme des groupes « difficilement intégrables ». À l'inverse, à Nantes, nous n'avons pas trouvé de traces d'une focalisation réelle sur une communauté étrangère mais bien un discours produit sur l'existence de deux groupes au sein de la population, les « Français » et les « immigrés ». Ensuite, les trois

⁶⁰⁰ Laura DELAUAUD, « Espace politique/espace culturel : les intérêts d'une alliance », *Terrains & travaux*, 2007, n° 13, vol 2, p. 140.

⁶⁰¹ Renaud HOURCADE, *La mémoire de l'esclavage dans les anciens ports négriers européens. Une sociologie des politiques mémorielles à Nantes, Bordeaux et Liverpool.*, *op.cit.*, p. 244-252.

municipalités étudiées revendiquent distinctement des compétences pour mettre en place une politique municipale d'« intégration des étrangers ». Trois facteurs jouent fortement : l'existence d'un milieu associatif de la cause des étrangers qui sollicite les municipalités, la reconnaissance de l'immigration comme un fait social marquant le territoire et l'investissement sur cette thématique dans le cadre d'une stratégie de distinction électorale. La municipalité de Strasbourg est la plus revendicatrice pour capter de nouvelles compétences. L'existence d'une structure collective associative, le Clapest, mais également l'investissement d'un élu local dans le cadre d'une stratégie de captation d'un électorat de gauche sont les deux raisons majeures de cette attitude. À l'opposé du spectre, la municipalité de Nantes ne revendique pas de nouvelles compétences. Cette question n'est pas formulée comme un enjeu pour la municipalité et les revendications du pôle associatif pour la cause des étrangers sont perçues comme des formes d'opposition au pouvoir municipal. À Lyon, l'attitude de la municipalité est plus ambiguë. Si une première étude est menée sur les conditions de vie des étrangers, rapidement l'attitude consiste à ne pas traiter de cette question pour la laisser gérer par l'État et d'autres communes de l'agglomération.

Conclusion du chapitre 2

Au début de notre enquête, nous avons émis l'hypothèse que la décennie 1980 constituait un moment propice pour que les municipalités étudiées revendiquent de nouvelles compétences en matière d'« intégration des étrangers ». En effet, à travers les réformes de l'État ayant pour objectif de territorialiser l'action publique, et de façon parallèle l'adoption des lois de décentralisation, nous aurions pu conclure à un mouvement conjoint de reconnaissances des autorités municipales pour mener à bien des politiques à l'égard des populations étrangères et de revendications pour accroître leurs compétences. Or, si l'enjeu de l'immigration est pensé au niveau local, comme en attestent les investissements de l'ADRI auprès des acteurs associatifs, la régionalisation du FAS ou la déclinaison départementale de la Campagne nationale Vivre ensemble, ce sont les acteurs associatifs de la cause des étrangers qui sont les plus sollicités. Leur positionnement favorable à l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement socialiste participe à l'instauration de cette relation. Les arguments de la « proximité », de la prise en compte des « besoins des habitants » s'affirment et contribuent à positionner les acteurs associatifs investis pour la cause des étrangers comme des acteurs majeurs. À l'inverse, les associations de jeunes issus de l'immigration sont faiblement sollicitées par les pouvoirs publics pour participer à la territorialisation de l'action publique. Quant aux associations d'étrangers, elles sont interpellées pour être les porte-paroles de leurs communautés. Les acteurs municipaux restent en retrait d'une revendication forte pour intervenir dans la gestion des politiques d'immigration.

L'action publique envisagée est de l'ordre du symbolique. Les investissements en moyens financiers et en personnel sont extrêmement limités voir inexistant et l'endossement politique, restreint, vise souvent à s'assurer des relations avec le secteur associatif. Finalement, ces trois équipes municipales sont peu vindicatives voire s'opposent aux orientations politiques nationales. La prédominance de municipalités gouvernées par la droite entre 1983 et 1989 peut permettre d'avancer l'idée selon laquelle la non-participation à la Campagne nationale Vivre ensemble, aux ateliers de formation de l'ADRI sont aussi à comprendre comme des oppositions partisans.

Ce chapitre a aussi permis de scruter les processus de catégorisation des populations dans les débats concernant le traitement de l'immigration et de

l'« intégration des étrangers ». Nous avons montré comment le critère ethnique est un critère mobilisé par les pouvoirs publics, qu'ils soient des représentants de l'État ou qu'ils soient des représentants municipaux, pour définir l'action à mener. Une focalisation se produit sur certaines nationalités et/ou groupes culturels de la part des pouvoirs publics et permet d'alimenter la notion d'« espace local des nationalités »⁶⁰² forgée par Françoise de Barros. Le critère ethnique permet de distinguer au sein des étrangers une partie de la population présentée comme rencontrant des « problèmes » spécifiques d'« intégration ». Cette analyse de la production locale des différentes catégories d'étrangers montre comment un « modèle français d'intégration » s'institutionnalise progressivement. Au niveau national, ces discours se parachèvent par la naissance du Haut Conseil à l'Intégration (HCI) en 1989. Cette nouvelle période qui s'ouvre alors se traduit par l'acuité d'un débat national sur « l'intégration républicaine » et de nouvelles équipes municipales qui se positionnent plus nettement comme ayant des compétences en la matière.

⁶⁰² Françoise DE BARROS, « Les municipalités face aux Algériens : méconnaissance et usages de catégories coloniales en métropole avant et après la Seconde Guerre mondiale. », *art. cit.*

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

La démarche analytique adoptée dans cette première partie nous a permis de rendre compte du processus par l'intermédiaire duquel l'« intégration des étrangers » devient un « problème » pour les municipalités de Lyon, de Nantes et de Strasbourg au prisme des relations entretenues avec le secteur associatif et les démarches de territorialisation portées par l'État et les établissements publics que sont l'ADRI et le FAS.

L'étude des espaces locaux de la cause des étrangers a tout d'abord permis de s'arrêter sur les recompositions associatives au cours de la décennie 1980. La défense des droits des étrangers devient l'axe central des revendications associatives et se décline à travers une attention portée à différentes populations, « réfugiés », « jeunes issus de l'immigration » ou à une thématique, « la santé », « le logement ». Cette structuration autour d'un axe commun qu'est la défense des étrangers ne signifie pas des coopérations entre l'ensemble des associations. Nous avons en effet insisté sur les rapports complexes qu'entretiennent les associations de défense des étrangers et les associations de « jeunes issus de l'immigration ». Ils se caractérisent par des formes de collaboration et d'opposition sur les revendications à soutenir. Ces conflits sont renforcés par la légitimité conférée par les acteurs institutionnels à une partie seulement des représentants associatifs, principalement ceux engagés dans la défense des étrangers. En considérant les espaces locaux de la cause des étrangers, nous avons aussi démontré les liens qui s'établissent avec d'autres pôles et en particulier les coappartenances des militants associatifs au pôle confessionnel (en particulier du christianisme social) et au pôle partisan (formations de gauche et d'extrême gauche). Les représentants de la Préfecture sont les principaux destinataires des revendications associatives tandis que les municipalités ne sont sollicitées dans un second temps.

Les municipalités ne sont tout de même pas complètement absentes de ces espaces locaux de la cause des étrangers. Les villes de Lyon, de Nantes et de Strasbourg se positionnent et envisagent l'« immigration » comme un enjeu de leur territoire. Cette définition locale du « problème de l'intégration des étrangers » est encouragée par l'État

et l'ADRI et le FAS au travers du paradigme de l'interculturalité au début de la décennie 1980. Cette période permet de mettre en lumière la genèse d'une action municipale à Lyon et à Strasbourg bien qu'elle soit peu structurée, peu soutenue politiquement et administrativement et faite principalement de mesures symboliques telles que l'organisation de manifestations culturelles, la mise en place d'une commission extra-municipale, ou la conduite d'études sur les conditions de vie des étrangers. À Nantes, cette question reste quasiment en dehors des murs de la municipalité malgré la structuration d'un lieu permettant la rencontre entre les acteurs associatifs de défense des étrangers et les services déconcentrés de l'État. Dans les trois études de cas, nous avons souligné l'importance des acteurs associatifs dans leur capacité à faire de l'immigration et des conditions de vie des étrangers un « problème » dont les municipalités peuvent se saisir. Quant aux élus locaux, ils ont une attitude circonspecte face à l'extension de leurs compétences en matière d'immigration. Ils réclament principalement des compétences pour s'opposer aux politiques menées par un gouvernement auquel ils s'opposent et/ou pour capter une clientèle électorale qui ne leur est traditionnellement pas favorable. Finalement, les quelques actions développées insistent sur les notions de « lien social », de « proximité », de relations entre les deux groupes que sont les « Français » et les « étrangers ». Ces propositions font écho aux mesures mises en place pour le développement social et urbain des quartiers auquel ces mêmes acteurs municipaux et associatifs participent.

Cette première partie a aussi permis d'éclairer la production des catégories de population par les acteurs municipaux. Ces derniers, en s'appuyant parfois sur les pratiques des services de l'État, participent à construire la figure de l'« étranger » non pas en fonction du critère juridique qu'est la nationalité mais en fonction d'un critère ethnique. La nationalité et la culture supposée des populations permet d'expliquer en premier lieu les difficultés de leur « intégration » pour les acteurs municipaux. Les difficultés socio-économiques qu'elles pourraient rencontrer sont secondaires voire omises. L'établissement d'une frontière entre « Français » et « étranger » révèle aussi un processus de hiérarchisation au sein de la catégorie « étranger ». Cette hiérarchisation s'appuie sur une représentation ethnique des populations en évoquant leur religion et leur culture. Les personnes originaires (nées ou dont les parents sont nés) du Maghreb, de Turquie et d'Afrique subsaharienne sont présentées comme les moins assimilables

tandis que les populations du Sud de l'Europe et dans une moindre mesure celles du Sud-Est asiatique sont jugés plus « assimilables ».

Finalement, l'analyse de la décennie 1980 a permis de saisir comment l'« intégration des étrangers » devient un enjeu dans les territoires des municipalités de Lyon, de Nantes et de Strasbourg. Bien que cela soit un « problème public », les revendications municipales pour détenir de nouvelles compétences sont limitées car faiblement portées politiquement et administrativement. Les exécutifs municipaux sont réticents à être des acteurs d'une politique d'« intégration des étrangers » alors qu'elle s'institutionnalise progressivement comme un élément central dans le discours des autorités nationales. C'est dans ce contexte que les nouveaux exécutifs municipaux de Lyon, Nantes et Strasbourg investissent l'« intégration des étrangers » aussi bien sur la scène locale qu'euro-péenne pour revendiquer une extension de leurs compétences face à l'État à partir de 1989.

PARTIE 2

LE TEMPS DE L'ENGAGEMENT POLITIQUE : L'« INTEGRATION DES ETRANGERS » COMME ENJEU MUNICIPAL (1989-2001)

« L'élection, les dimanches 12 et 19 mars, des maires et des conseillers municipaux sont l'occasion d'une réflexion sur la ville locale et la commune, cellule de base pour les citoyens de notre édifice démocratique. Avec la décentralisation, dont la marche continue, la fonction de maire a évolué. La mairie tend elle-même à être gérée comme une entreprise : les maires-managers parlent audit de gestion, gisement de productivité, optimisation des choix. Les questions de l'emploi et du chômage les conduits aussi à se présenter comme des "développeurs". À maints égards, la commune apparaît comme un laboratoire pour la nation : le RMI sous un autre nom, le vote des immigrés, l'association des jeunes, les jumelages ou encore la coopération avec des communautés de pays en développement sont autant d'expériences vécues dans des communes actives dont les enseignements profitent à tous. »⁶⁰³

Cette analyse du *Monde* le jour du premier tour des élections municipales de mars 1989 illustre la manière dont les communes sont présentées comme de nouveaux lieux d'investissement pour les édiles et surtout comme capables d'innovations majeures sur leur territoire. Les équipes municipales élues en mars 1989 à Lyon, Nantes et Strasbourg souscrivent pleinement à cette analyse. Pendant la campagne des municipales, elles se sont employées se démarquer de leurs opposants en soulignant leur « archaïsme » et en insistant sur leur volonté de changement⁶⁰⁴. Toutes les équipes sortantes des municipalités de Lyon, Nantes et Strasbourg ont été battues par des candidats de l'opposition. Opposition de gauche à Nantes et à Strasbourg, opposition interne à la droite à Lyon. Ce sont de nouveaux élus et de nouvelles équipes municipales qui prennent la tête des conseils municipaux. Parmi les thématiques dans lesquelles s'investissent ces nouveaux exécutifs municipaux, celle de l'« intégration des étrangers » y figure. L'objectif est de réclamer une reconnaissance de leurs compétences pour agir en matière d'« intégration des étrangers » face à un État qui leur laisse une place circonscrite. Cet engagement politique pour l'« intégration des étrangers », s'imposant quasiment comme un incontournable au sein des délégations municipales en 1989, nous

⁶⁰³ Éditorial, « La nouvelle vie locale », *Le Monde*, 12 mars 1989.

⁶⁰⁴ « Le printemps des "cabris" », *Le Monde*, 15 avril 1989.

interroge. Comment l'« intégration des étrangers » est-elle devenue un « problème » investi et mis en avant par des exécutifs municipaux ?

Pour y répondre, nous analyserons le travail politique produit par les exécutifs municipaux, et plus particulièrement le tandem noué entre le maire et un adjoint, pour faire advenir le problème de l'« intégration des étrangers » comme un problème municipal et pour fabriquer une réponse locale. Les municipalités ne se mobilisent pas seulement sur leurs territoires pour définir leur action mais également dans l'espace national et européen. Dans cette optique, nous nous intéresserons aux mobilisations des municipalités dans ces différents espaces de gouvernement.

Le troisième chapitre de cette thèse sera consacré aux acteurs municipaux qui se sont engagés pour faire advenir l'« intégration des étrangers » comme un « problème » à résoudre pour la municipalité. Il s'agit de rendre compte des positions et des trajectoires des élus chargés de l'« intégration des étrangers » pour comprendre à quelles conditions et dans quelle perspective cette action municipale est envisagée. Nous montrerons en particulier comment le « capital militant »⁶⁰⁵ préalablement acquis est un élément clé des nominations en 1989 et permet de construire une action municipale fondée sur la création d'instances pour structurer et contrôler l'expression des acteurs associatifs engagés pour la cause des étrangers. Ces commissions extra-municipales permettent également de rendre compte des processus de légitimation attendus par les élus en ayant recours aux compétences des représentants associatifs. Enfin, ce chapitre montrera comment ces engagements politiques sont toujours fortement tributaires d'un engagement personnel des édiles, les rendant très fragiles.

La revendication de compétences de la part des élus locaux n'est pas un fait isolé au sein de l'Union européenne. À travers les exemples de deux réseaux de villes, le quatrième chapitre s'intéressera aux stratégies déployées par les exécutifs municipaux européens pour être reconnus comme des interlocuteurs légitimes des institutions

⁶⁰⁵ Les élus que nous étudions ici ne sont pas, à une exception des « colleurs d'affiche » mais des personnes ayant construit une carrière professionnelle au sein d'associations où ils exercent des positions de direction. Néanmoins, c'est bien en raison des liens qu'ils entretiennent avec les associations du territoire qu'ils occupent une place éligible sur les listes et sont nommés adjoints. Le « capital militant » est une notion discutée et proposée par Frédérique Matonti et Franck Poupeau comme un capital : « incorporé sous forme de techniques, de dispositions à agir, intervenir, ou tout simplement obéir, il recouvre un ensemble de savoirs et de savoir-faire mobilisables lors des actions collectives, des luttes inter ou intra-partisanes, mais aussi exportables, convertibles dans d'autres univers, et ainsi susceptibles de faciliter certaines 'reconversions' ». Frédérique MATONTI, Franck POUPEAU, « Le capital militant. Essai de définition », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2004, vol. 155, n° 5, p. 7.

communautaires, et notamment pour agir en matière d'« intégration des étrangers ». Cette thématique est investie par des élus et des agents administratifs pour s'opposer à une gestion intergouvernementale d'une politique à laquelle la Commission européenne prête une attention accrue. Le recours à l'analyse de réseaux sociaux permettra de définir qui sont les municipalités européennes les plus investies au sein du réseau de villes Eurocités et de rendre compte des évolutions au cours de la décennie 1990, en insistant sur une première période caractérisée par des activités de lobbying à l'égard des institutions communautaires à des projets centrés sur des échanges de pratiques entre les municipalités. Ce chapitre permettra également d'interroger l'investissement des municipalités françaises que sont Lyon, Nantes et Strasbourg dans cet espace communautaire. Notre démarche visera à comprendre quelles sont les raisons pour lesquelles ces municipalités occupent une position secondaire ou sont absentes de ces structures. L'hypothèse d'un attachement fort à un « modèle républicain d'intégration »⁶⁰⁶ des municipalités contre l'émergence de solutions communautaires sera interrogée ainsi que des oppositions partisans entre ces municipalités européennes.

Au fil de ce deuxième partie, nous montrerons ainsi que la saisie d'une nouvelle thématique par leurs équipes municipales s'appuie sur un engagement politique conséquent et donne lieu à une construction de l'action en lien avec les acteurs associatifs du territoire mais également avec d'autres municipalités, qu'elles soient françaises ou européennes.

⁶⁰⁶ Nous ne défendons pas ici l'existence d'un véritable modèle français d'intégration mais nous avons recours à cette image utilisée par les acteurs pour justifier leur positionnement en insistant sur l'inadéquation avec des valeurs républicaines. Celles qui sont le plus souvent évoquées sont la laïcité, la non-reconnaissance de communautés ethniques, le refus de la discrimination positive.

CHAPITRE 3

LA REVENDICATION D'UNE COMPÉTENCE MUNICIPALE POUR L'« INTÉGRATION DES ÉTRANGERS »

Le 19 mars 1989, trois nouvelles équipes municipales sont élues à la tête des municipalités de Lyon, Nantes et Strasbourg. Pendant la campagne, les têtes de liste, respectivement Michel Noir, Jean-Marc Ayrault et Catherine Trautmann, insistent sur la figure du changement qu'ils incarnent, à travers la rhétorique du « maire-entrepreneur »⁶⁰⁷. L'étude des portefeuilles au sein de l'exécutif laisse apparaître la mise en place de nouvelles délégations à Lyon, la délégation du « respect des droits et des relations interculturelles et interculturelles », et à Nantes, la délégation de « l'accueil et de l'insertion des Nantaises et Nantais d'origine étrangère ». En revanche, à Strasbourg, la délégation chargée des résidents étrangers est supprimée. La question de l'« intégration des étrangers » est confiée à deux conseillères municipales rattachées à la délégation de « l'action sociale et socio-éducative ». La création de ces nouvelles délégations ou ces nouvelles configurations nous incite à interroger la façon dont les nouveaux exécutifs municipaux investissent la question de l'immigration, de manière plus exacte construisent l'« intégration des étrangers » comme un « problème » à résoudre. En effet, alors que les municipalités de Lyon, Nantes et Strasbourg se sont peu emparées de l'« intégration des étrangers » comme d'un « problème » au cours de la précédente décennie 1980, l'arrivée de ces trois nouvelles équipes municipales a conduit à un changement majeur.

⁶⁰⁷ Christian LE BART, *La rhétorique du maire-entrepreneur : critique de la communication municipale*, Paris, Pédone, 1992 ; Patrick Le GALES, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *art.cit.* ; Fabrice BARDET et Bernard JOUVE, « Entreprise politique et territoire à Lyon », *Sociologie du Travail*, 1999, vol. 41, n° 1, p. 41-61.

Dans l'espace national, la décennie 1980 a été marquée par une croissance des discours politiques⁶⁰⁸ et médiatiques⁶⁰⁹ sur la nécessité de mettre en œuvre une politique d'« intégration des étrangers ». Les termes d'« assimilation », marqué idéologiquement à droite, et d'« insertion sociale », mobilisé plutôt par des acteurs de gauche, sont progressivement remplacés par celui d'« intégration »⁶¹⁰. Les pouvoirs publics se focalisent sur les populations originaires du Maghreb et d'Afrique subsaharienne définies comme ayant une « volonté de non-intégration ». Elles s'opposent de ce fait à la « facile assimilation des immigrations précédentes »⁶¹¹ et doivent être l'objet de nouvelles actions de la part des pouvoirs publics. À l'automne 1989, l'affaire du foulard⁶¹² constitue un catalyseur pour expliquer le « passage du discours à l'institutionnalisation »⁶¹³, c'est-à-dire d'un discours sur la nécessaire « intégration des étrangers » à la création de nouvelles structures administratives. Ainsi, en décembre 1989, par deux décrets successifs⁶¹⁴, le Secrétaire général à l'intégration, un comité interministériel à l'intégration, et le Haut Conseil à l'Intégration⁶¹⁵ sont créés. Ce dernier a pour objectif de « donner son avis et faire toute proposition utile, à la

⁶⁰⁸ Plusieurs travaux ont montré l'adoption progressive d'un discours politique centré sur l'« intégration des étrangers » par le PS dès 1983-1984 et se renforce au début du deuxième septennat de François Mitterrand. Voir Christine BARATS, « L'intégration et le discours présidentiel sur l'immigration : inscription dans l'espace national et consensus d'évitement », *Quaderni*, 1994, vol. 22, n° 1, p. 109-123 ; Julien BEAUGE, Abdellali HAJJAT, « Élitisme français et construction du "problème musulman". Le cas du Haut Conseil à l'intégration (1989-2012) », *Sociologie*, 2014, Vol. 5, n° 1, p. 31-59 ; Angeline ESCAFRE-DUBLET, *Culture et immigration. De la question sociale à l'enjeu politique (1958-2007)*, op.cit.

⁶⁰⁹ Se reporter au travail de thèse de Simone Bonnafous sur le changement opéré par les médias sur l'immigration au tournant de la décennie 1980. L'immigration est principalement analysée comme un phénomène négatif et appréhendée autour de la question de l'« intégration ». Simone BONNAFOUS *L'immigration prise aux mots: les immigrés dans la presse au tournant des années 80*, Paris, Kimé, 1991.

⁶¹⁰ Françoise GASPARD, « Assimilation, insertion, intégration : les mots pour « devenir Français » », *Hommes & Migrations*, mai 1992, n° 1154, p. 14-23.

⁶¹¹ Nancy L. GREEN, « L'immigration en France et aux États-Unis. Historiographie comparée », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 1991, n° 29, p. 75.

⁶¹² Le 6 octobre 1989, un principal d'un collège de Creil refuse l'accès à l'établissement à trois jeunes filles portant le voile islamique. Cette affaire dite du foulard devient le symbole d'une prise de conscience brutale de l'importance de l'immigration familiale et de la place de l'islam en France. Florence ROCHEFORT, « Foulard, genre et laïcité en 1989 », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2002, n° 3, p. 145-156.

⁶¹³ Patrick WEIL, Pierre-André TAGUIEFF, « Immigration, fait national, citoyenneté », *Esprit*, 1990, p.87-102.

⁶¹⁴ Décret n°89-881 du 6 décembre 1989 portant création du comité interministériel à l'intégration et décret n°89-912 du 19 décembre 1989 portant sur la création d'un Haut Conseil à l'Intégration.

⁶¹⁵ Le HCI a été actif de 1989 à 2012 et a été présidé par cinq personnalités distinctes dont Marceau Long (1989-1997) et Simone Veil (1997-1998). Espace de réflexions et de propositions en matière d'intégration, le HCI voit ses rapports sur l'emploi des étrangers (1992), les discriminations (1998), ou le logement (2008) repris et/ou critiqués par les acteurs locaux et associatifs. Si, au départ, les membres du collège sont principalement des élus de la République avec des mandats nationaux et parfois locaux, l'institution s'ouvre progressivement à des représentants d'associations et à d'entreprises (pour la dernière mandature). Haut Conseil à l'Intégration, « 1990 - 2010. 20 ans au service de l'intégration », Paris, La Documentation Française, 2010.

demande du Premier ministre, sur l'ensemble des questions relatives à l'intégration des résidents étrangers ou d'origine étrangère »⁶¹⁶. En 1991, les membres du Haut Conseil à l'Intégration remettent au Premier ministre un premier rapport proposant une définition de ce qu'est l'« intégration » en France⁶¹⁷. La position du HCI est une position médiane entre insertion et assimilation. Il s'agit alors de proposer des actions sur le temps long soulignant ainsi qu'il ne relève ni du champ scientifique ni du champ politique⁶¹⁸. Le HCI insiste sur « l'encouragement à la participation, sur l'égalité juridique, sur la recherche de la convergence dans l'acceptation des différences, et finalement sur la solidarisation intergroupes dans la pérennité sociale »⁶¹⁹ pour définir ce « modèle d'intégration à la française »⁶²⁰.

Face à ce contexte national, nous souhaitons interroger la manière dont l'« intégration des étrangers » devient un « problème » pour les municipalités. Notre interrogation est la suivante : Quels sont les dispositifs municipaux et dans quelles perspectives sont-ils mis en place concernant l'« intégration des étrangers » ? Comment les institutions municipales structurent-elles leur action pour affirmer leurs compétences en matière d'« intégration des étrangers » et contestent-elles la domination des autorités étatiques ?

Nous nous proposons d'étudier les types de dispositifs mis en œuvre en interrogeant systématiquement la place du politique dans ces démarches. Nous souhaitons démontrer comment l'« intégration des étrangers » est investie comme une thématique par l'intermédiaire de laquelle les exécutifs municipaux réclament l'extension de leurs compétences face aux autorités nationales et gouvernent une partie des représentants associatifs des espaces locaux de la cause des étrangers. Il s'agit ainsi de questionner la place occupée par les autorités municipales dans la construction des

⁶¹⁶ Décret n°89-912 du 19 décembre 1989 portant sur la création d'un Haut Conseil à l'Intégration.

⁶¹⁷ Haut Conseil à l'intégration, « Pour un modèle français d'intégration – Premier rapport annuel », Paris, La Documentation Française, 1991.

⁶¹⁸ Julien BEAUGE et Abdellali HAJJAT, « Élités françaises et construction du "problème musulman".... », *art. cit.*

⁶¹⁹ Françoise LORCERIE, « Les sciences sociales au service de l'identité nationale. Le débat sur l'intégration en France au début des années 1990 », in Denis CONSTANT MARTIN (dir.), *Cartes d'identité. Comment dit-on nous en politique ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 1994, p. 249.

⁶²⁰ La construction de ce « modèle français » s'appuie sur les réflexions de certains travaux de sociologues comme Dominique Schnapper qui est membre du HCI ou encore de la juriste Jacqueline Costa-Lascoux, qui n'en est pas membre, mais a une définition de l'intégration proche de celle retenue par le HCI. Françoise LORCERIE, « « Les sciences sociales au service de l'identité nationale. Le débat sur l'intégration en France au début des années », *art. cit.* ; Julien BEAUGE et Abdellali HAJJAT, « Élités françaises et construction du "problème musulman".... », *art. cit.*

frontières de l'État nation, à cette « pensée d'État »⁶²¹, que constitue les politiques d'immigration, et donc d'« intégration » qui en découlent. Les travaux de Françoise de Barros ont démontré la contribution des municipalités à la construction étatique en France entre les années 1920 et les années 1980⁶²². Pour notre part, nous souhaitons nous concentrer sur le type de dispositifs municipaux créés, sur les relations nouées avec certains acteurs du territoire, pour affirmer la compétence des municipalités à agir en matière d'« intégration des étrangers » et contester ainsi la domination des autorités étatiques.

Dans un premier temps, nous intéresserons à la manière dont l'« intégration des étrangers » est perçue par les nouvelles équipes municipales élues en 1989 comme un « problème » pour lequel les municipalités se doivent d'agir. Si la question de l'« immigration » n'a pas émergé comme un enjeu pendant la campagne municipale, celle-ci le devient au moment de la constitution de exécutifs municipaux. Par ailleurs, les élus locaux s'appuient principalement sur les associations de défense des étrangers lors de la mise en place de dispositifs municipaux au sein desquels l'« intégration des étrangers » est abordée. Ces actions contribuent principalement à définir qui est « étranger » dans la ville et des mesures à mettre en œuvre. Si la politique municipale imaginée s'appuie sur une lecture ethnique de la question sociale, nous montrerons comment, au cours de la décennie 1990, l'action municipale envisagée et les interlocuteurs évoluent (section 1). Ce travail municipal vise avant tout à réclamer des compétences en matière d'« intégration des étrangers ». Pour autant, si les autorités étatiques sont la cible d'une parole collective des municipalités pour accroître leurs compétences, celle-ci ne parvient pas à perdurer dans le temps en raison de divergences partisans qui s'affrontent. Réclamer une compétence en matière d'« intégration des étrangers » consiste avant tout pour les équipes municipales à promouvoir leurs actions auprès d'une partie des représentants associatifs engagés pour la cause des étrangers. Si ces instances de consultation permettent d'envisager de nouveaux possibles dans l'action municipale, celle-ci est faiblement institutionnalisée et fortement dépendante des élus qui en ont charge (section 2).

⁶²¹ Abdelmayek SAYAD, « Immigration et pensée d'État. », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1999, vol. 129, n° 129, p.5-14.

⁶²² Françoise DE BARROS, *L'État au prisme des municipalités. Une comparaison historique des catégorisations des étrangers en France (1914-1984)*, op.cit.

Section 1. Définition et redéfinition d'une action municipale en matière d'« intégration des étrangers ».

Pendant la campagne des élections municipales, les équipes dirigées par Michel Noir, Jean-Marc Ayrault et Catherine Trautmann, respectivement à Lyon, Nantes et Strasbourg, plaident pour l'ouverture du champ politique à des représentants de la « société civile »⁶²³, dynamique présentée comme garantissant une action municipale au plus près des attentes de leurs concitoyens. Cela se traduit par le positionnement de ces personnes en position éligible sur les listes dans une visée de captation d'un large électorat⁶²⁴. Or, la question de l'« intégration des étrangers », si elle n'a pas été centrale dans la campagne municipale, est confié à des représentants associatifs par les nouveaux édiles. L'action municipale qui en découle s'appuie quasiment exclusivement sur la création et l'animation d'instances consultatives d'associations des droits de l'homme, d'associations de défense des étrangers et d'associations d'étrangers. Au sein de ces instances, le « problème » de l'« intégration des étrangers » fait l'objet d'une lecture ethnique et non d'une lecture sociale, c'est-à-dire que le fait d'être ressortissant d'un autre pays culturellement distinct est l'élément central pour définir les contours de ce « problème » et non les difficultés socio-économiques qu'ils pourraient rencontrer. Dans les trois municipalités, l'établissement de liens avec différentes communautés est une des réponses municipales à ce « problème », tout en étant nettement plus marqué à Strasbourg et à Nantes qu'à Lyon. Toutefois, nous montrerons comment les actions menées par les délégations municipales révèlent une instabilité de ce que doit être une politique municipale d'« intégration des étrangers ». Les rapprochements qui s'opèrent notamment avec la politique de la ville démontrent la porosité de cette question avec les enjeux du développement urbain.

⁶²³ Sur le recours et les usages de cette notion par les élus, se reporter à Danièle LOCHAK, « La société civile : du concept au gadget », in CURAPP, *La société civile, op.cit.*, p. 45-75.

⁶²⁴ Cette ouverture à des représentants de la « société civile » dans l'accès aux fonctions municipales par Catherine Trautmann a été analysée en détails par Virginie Anquetin. Quant à Nantes, Gilles Pinson évoque la captation d'un électorat centriste par Jean-Marc Ayrault en sollicitant des militants écologistes, des militants régionalistes de l'Union Démocratique Bretonne et des représentants de la « société civile », et en particulièrement du monde de l'entreprise. À Lyon, Michel Noir incarne la figure du « maire-entrepreneur », centré sur le développement économique de son territoire et s'appuie sur le monde de l'entreprise à qui il ouvre la porte de responsabilités au sein de son équipe municipale, tel que l'adjoint chargé des relations internationales. Virginie ANQUETIN, *La construction électorale des politiques municipales. Travail politique de conquête et de gestion d'une capitale régionale (Strasbourg, 1973-2001)*, op.cit., p. 148-175 ; Gilles PINSON, *Projets et pouvoirs dans les villes européennes. Une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Rennes 1, 2002, p. 380-382 ; Fabrice BARDET, Bernard JOUVE, « Entreprise politique et territoire à Lyon », art. cit..

1.1 L'« intégration des étrangers » : une entrée contrôlée dans les délégations municipales

Trois nouveaux maires ravissent l'exécutif municipal en mars 1989. Ils se sont progressivement imposés comme des figures de l'opposition dans leur ville et comme une nouvelle génération d'édiles à gauche comme à droite. Une alternance politique a lieu à Nantes, avec l'élection de l'ancien maire de Saint-Herblain, Jean-Marc Ayrault⁶²⁵ (PS) et à Strasbourg avec l'arrivée d'une femme socialiste, Catherine Trautmann, une surprise électorale manifeste dans une ville dominée par le centre-droit depuis la sortie de la guerre. À Lyon, l'alternance se fait entre deux droites, le sortant, Francisque Collomb (UDF) cède sa place à Michel Noir, qui incarne le courant des « rénovateurs » au sein du RPR⁶²⁶. Ces édiles ont un parcours politique comparable. Comme le dit Daniel Gaxie, leur cursus politique est une « inversion » par rapport au cursus politique classique. En effet, leur assise politique s'affirme et se confirme par l'obtention de mandats locaux après avoir occupé des mandats nationaux et des responsabilités gouvernementales⁶²⁷ (voir encadré n°18).

Encadré n°18 : Une génération montante aux manettes des villes.

Petite-fille de pasteur, Catherine Trautmann s'inscrit à la faculté de théologie protestante à Strasbourg au début des années 1970 où elle y obtient une maîtrise. En 1977, elle adhère à la Fédération socialiste du Bas-Rhin avant d'être élue conseillère municipale de Strasbourg en 1983, puis désignée comme tête de liste aux élections municipales de mars 1989⁶²⁸. Elle est la première femme à être élue maire d'une ville de plus de 100 000 habitants à 38 ans. La victoire de Catherine Trautmann est perçue comme un « moment historique » pour les militants socialistes rocardiens de Strasbourg⁶²⁹. Catherine Trautmann est réélue en 1995 au premier tour avant de quitter son poste en 1997 pour devenir porte-parole du gouvernement Jospin (1997-1998) et Ministre de la Culture (1997 - 2000)⁶³⁰. En 2001, sa liste est battue par la liste d'union UDF-RPR de Fabienne

⁶²⁵ Jean-Marc Ayrault est maire de Saint-Herblain de 1977 à 1989.

⁶²⁶ Jean-Marie COLOMBANI, « Le RPR, l'UDF et leurs rénovateurs. Le remodelage de la droite », *Le Monde*, 21 avril 1989.

⁶²⁷ Daniel GAXIE, « Le maire entre disciplines et libertés. Remarques sur les limites du travail politique », *Politix*, 1994, vol. 7, n° 28, p. 140-148.

⁶²⁸ Elle s'impose de fait contre le secrétaire fédéral, Jean Oehler, précédente tête de liste pour le PS. Alain AUFRAY, « La voix naturelle », *Libération*, 15 juillet 1997.

⁶²⁹ Claude BOUR, « Catherine Trautmann : le combat est devant nous », *Les Dernières nouvelles d'Alsace*, dimanche 26 mars 1989, LO VI.

⁶³⁰ Le retour de Catherine Trautmann en 2000, après avoir laissé son poste de maire à son premier adjoint, Roland Ries, en 1997 s'est fait au prix d'une bataille interne très rude. Alors que certains vice-présidents se sont opposés à son retour à Strasbourg, et en particulier un ancien membre du cabinet de Michel Rocard soutenant Roland Ries, un accord est finalement trouvé en décembre 2000. Catherine Trautmann devient présidente de la CUS tandis que Roland Ries reste maire de Strasbourg tout en acceptant d'être en deuxième position sur la liste aux municipales de 2001. Nicole GAUTHIER, « Catherine Trautmann reprend pied à Strasbourg. La ministre élue vendredi présidente de la communauté urbaine », *Libération*, 8 janvier 2000.

Keller et de Robert Grossmann. De 2004 à 2014, Catherine Trautmann est députée européenne.

Ce parcours de jeune première entre en résonance avec celui d'une autre figure montante au sein du PS, Jean-Marc Ayrault, d'un an son aîné. Fils d'un père ouvrier et d'une mère couturière, il commence à militer au sein de la Jeunesse agricole chrétienne (JAC). Après avoir obtenu son CAPES d'allemand, il adhère à la Convention des institutions républicaines de François Mitterrand à la veille du Congrès d'Épinay en 1971. À cette occasion, il soutient la motion de Jean Poperen et s'installe à Saint Herblain où il emporte la municipalité en 1977 contre Michel Chauty⁶³¹. Jean-Marc Ayrault incarne une « petite bourgeoisie » nantaise montante opposée aux milieux ouvriers et syndicalistes représenté par Alain Chénard⁶³². Au cours de la décennie 1980, il se lie avec une partie du milieu culturel nantais, très affecté par la politique conservatrice de Michel Chauty, et avec des décideurs du monde économique réunis au sein du Club Kervégan⁶³³. Vainqueur au premier tour de l'élection municipale de 1989, le nouveau maire de Nantes met l'accent sur « le développement économique » et la « justice sociale ». Parallèlement à ce mandat de maire conservé aux élections municipales de 1995, 2001 et 2008, il est élu député de Loire-Atlantique sans discontinuité depuis 1986⁶³⁴ et occupe les fonctions de Premier ministre de 2012 à 2014.

Michel Noir, l'aîné de ce trio, s'est fait remarquer à Lyon pour son opposition à l'UDF traditionnelle incarnée par Francisque Collomb et son équipe. Né dans une famille bourgeoise lyonnaise, il milite au sein du RPR, étiquette sous laquelle il est élu en 1977 comme conseiller municipal et réélu en 1983, après la défaite de sa liste contre le maire sortant UDF. S'opposant à plusieurs reprises à Jacques Chirac⁶³⁵, il s'engage pour une refondation de la droite. En 1988, il participe à la courte aventure des douze « rénovateurs »⁶³⁶. En mars 1989, il mène campagne sur la modernisation de la ville accusant l'équipe sortante de ne pas conférer à Lyon toute sa stature. En 1990, il quitte le RPR pour fonder Nouvelle Démocratie et est contraint de ne pas se représenter en 1995 en raison de plusieurs affaires judiciaires⁶³⁷.

L'immigration est un des thèmes investis lors des tractations pré-électorales sans être un enjeu médiatisé par les candidats dans la campagne. Des personnalités

⁶³¹ Bertrand LE GENDRE, « À Nantes, Jean-Marc Ayrault un "bleu" chez les blancs », *Le Monde*, 14 mars 1989.

⁶³² Gilles PINSON, *Projets et pouvoirs dans les villes européennes. Une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin, op. cit.*, p. 380.

⁶³³ Le Club Kervégan est créé en 1977 par le nouveau président de la Chambre de Commerce et de l'Industrie afin de réunir des forces économiques de la ville pour engager sa transformation. Malgré son attachement aux valeurs de la droite libérale, ce Club s'ouvre rapidement à des personnalités de gauche et juge de façon critique la politique et le bilan de Marcel Chauty. Nicolas DE LA CASINIERE, « L'institut Kervégan. Le « think tank » à la nantaise », *L'express*, 14 novembre 2002.

⁶³⁴ Il quitte ces deux postes en étant nommé Premier ministre par François Hollande en 2012.

⁶³⁵ Michel Noir est pourtant ministre du commerce extérieur sous le mandat de Premier ministre de Jacques Chirac entre 1986 et 1988. Robert SCHNEIDER, « L'homme qui a parlé vrai », *Le Nouvel observateur*, 22 - 28 mai 1987, p. 50 - 51.

⁶³⁶ Les douze rénovateurs, quadragénaires, sont 6 de l'UDF : Michel Noir, Michel Barnier, Philippe Séguin, François Fillon, Etienne Pinte, Alain Carignon 6 du RPR : Bernard Bosson, François Bayrou, Charles Millon, Philippe De Villiers, François d'Aubert, Dominique Baudis. Ils souhaitent « reconstruire l'opposition et lui donner un moral de vainqueur en éliminant les leaders réputés perdants, Barre, Chirac et surtout Giscard » André PASSERON, « Les vingt et un jours qui ébranlèrent la droite. Le rêve des rénovateurs », *Le Monde*, 3 novembre 1989.

⁶³⁷ Michel Noir est mis en examen en 1993 puis condamné en 1996 à 18 mois de prison avec sursis et cinq ans d'interdiction de vote et d'inéligibilité pendant cinq ans pour abus de biens sociaux et à nouveau en 2003 sur une autre affaire. « Prison avec sursis pour Michel Noir », *Le Nouvel observateur*, 16 novembre 2003.

associatives sont désignées pour gouverner le « problème » de l'« intégration des étrangers ». Leur engagement personnel ne se fait pas spécifiquement au sein d'associations de défense d'étrangers ou d'associations d'étrangers. Leur nomination est une manière pour l'exécutif municipal de nouer des liens avec le secteur associatif local, de récompenser certaines alliances partisans et d'ouvrir de manière contrôlée l'exécutif municipal en excluant les représentants associatifs les plus investis pour la cause des étrangers.

L'immigration : un enjeu discret lors de la campagne et des premières responsabilités des nouvelles équipes municipales.

Le thème de l'immigration est présent de façon discrète pendant la campagne municipale de 1989. En effet, cette question ne fait pas l'objet d'une forte médiatisation ni d'un engagement des candidats⁶³⁸. Cela se traduit même par la négation de liens potentiels entre des candidats et les personnes issues de l'immigration, comme en atteste la composition des listes de Catherine Trautmann où les candidatures d'« immigrés » sont déclassées comme celles d'« ouvriers »⁶³⁹. L'immigration est investie comme un enjeu par des candidats soit pour s'assurer du soutien électoral de représentants associatifs, soit pour se distinguer par leur engagement plus général de lutte contre le racisme, soit dans le cadre de négociations inter-partisanes.

À Strasbourg, l'« intégration des étrangers » a été définie comme un « problème » au cours de la mandature précédente, avec la délégation d'un adjoint chargé des « relations avec les résidents étrangers, de l'état civil et de la population » (voir chapitre 2). Cette délégation est supprimée par la nouvelle équipe. Catherine Trautmann préfère ne pas valoriser les relations avec les populations étrangères, mais son attachement au droit de vote des étrangers en nommant sur ses listes une femme engagée au sein du Clapest. Il s'agit à la fois de se distinguer de la municipalité sortante, présentée durant la

⁶³⁸ Ainsi, en consultant la presse quotidienne régionale les trois mois ayant précédé l'élection municipale en mars 1989, la question de l'immigration n'est pas envisagée comme un « problème » ni comme un « enjeu » par les candidats. À Strasbourg, une tribune du Clapest est publiée en février 1989 pour réclamer une extension du droit de vote des étrangers mais avec un impact qui reste limité. Dominique JUNG, « Immigrés : les blocages de la citoyenneté », *Les Dernières nouvelles d'Alsace*, 21 février 1989.

⁶³⁹ Virginie ANQUETIN, *La construction électorale des politiques municipales. Travail politique de conquête et de gestion d'une capitale régionale (Strasbourg, 1973-2001)*, op. cit., p. 172-173.

campagne comme archaïque⁶⁴⁰, et d'envoyer un signal positif aux militants associatifs de défense des étrangers et de représentants d'associations dont la CARES. En faisant le choix d'axer sur la défense du droit de vote des étrangers, l'équipe de la maire se détache d'un soutien aux « immigrés » au profit de la catégorie d'« étranger », perçu comme plus « noble »⁶⁴¹. Ce choix est un compromis. Il s'agit à la fois de limiter les critiques d'une frange des militants socialistes mitterrandiens favorables à l'établissement d'un dialogue avec les « immigrés musulmans » et de ne pas s'engager sur une politique faisant l'objet d'une opposition systématique des cadres du Front national⁶⁴², alors même que les scores de ce parti ont été très élevés dans le Bas-Rhin lors de l'élection présidentielle de 1988⁶⁴³. Cet engagement s'inscrit également dans une stratégie de démarcation avec les Verts, parti qui a conduit un rapprochement avec les associations d'étrangers au cours d'une réunion publique en février 1989⁶⁴⁴ et qui représente une force politique de contestation du PS⁶⁴⁵. La stratégie retenue par la municipalité est d'affirmer un soutien discret aux associations de la cause des étrangers en nommant sur la liste un membre du Clapest.

À Nantes, la question de l'immigration n'émerge que très succinctement dans le cadre de négociations inter-partisanes entre le PS et la Nouvelle gauche pour le socialisme, l'écologie et l'autogestion⁶⁴⁶ lors de la campagne municipale. Dans l'accord, les deux partis s'engagent à :

« associer [les étrangers] – avec leurs propres associations et avec les organisations humanitaires et antiracistes – à la vie de la cité en mettant à leur disposition des moyens juridiques et matériels favorisant leur

⁶⁴⁰ Catherine Trautmann évoque dès son accession au pouvoir évoque la « nécessité de tourner une page de l'histoire » et de faire retrouver une place de première rang à la ville de Strasbourg au sein de l'Europe. Claude BOUR, « Catherine Trautmann élue maire de Strasbourg », *DNA*, 26 mars 1989.

⁶⁴¹ Alexis SPIRE, « De l'étranger à l'immigré », *art.cit.*

⁶⁴² Virginie ANQUETIN, *La construction électorale des politiques municipales. Travail politique de conquête et de gestion d'une capitale régionale (Strasbourg, 1973-2001)*, *op. cit.*, p. 608-609.

⁶⁴³ Pour l'élection présidentielle de 1988, le Front national a obtenu un score de 21,9% dans le Haut-Rhin. et obtiendra 14,5% des suffrages au premier tour de l'élection municipale. « Bas-Rhin », *Le Monde*, 26 avril 1988 ; « 36 triangulaires gauche-droite-FN », *Le Monde*, 19 mars 1989.

⁶⁴⁴ Abner MONTALVO, « Une voix de la présence des résidents étrangers de Strasbourg », CARES, février 2011, p. 7-9.

⁶⁴⁵ Les Verts obtiendront le score de 12,7% au premier tour de l'élection municipale. « 36 triangulaires gauche-droite-FN », *Le Monde*, 19 mars 1989.

⁶⁴⁶ La Nouvelle gauche pour le socialisme, l'écologie et l'autogestion a soutenu en mai 1988 la candidature à l'élection présidentielle du communiste Pierre Juquin au côté du PSU, de la LCR. En 1989, une partie des anciens militants du PSU et de ceux ayant soutenu Pierre Juquin fondent Alternative rouge et verte avec 6000 membres avec trois piliers : le socialisme, l'autogestion et l'écologie. En 1998, ils deviennent les Alternatifs.

intégration et leur participation aux choix de développement de la ville »⁶⁴⁷.

Une divergence apparaît dans le paragraphe suivant : la Nouvelle Gauche affirme être « favorable au droit de vote des étrangers »⁶⁴⁸ tandis que le PS reste plus frileux. Surtout, cette question est très largement marginale pour l'équipe de Jean-Marc Ayrault.

À Lyon, Michel Noir s'investit plutôt en faveur de la lutte contre le racisme dans une stratégie personnelle de démarcation au sein du RPR. En mai 1987, il s'oppose à toute alliance électorale avec le Front national en déclarant au journal *Le Monde* qu'il vaut « mieux perdre une élection que son âme »⁶⁴⁹. Il justifie ce refus de l'extrémisme en évoquant son histoire personnelle⁶⁵⁰ et son héritage gaulliste⁶⁵¹. Ce discours est repris lors de la campagne municipale de 1989, le candidat insistant alors sur la « finalité humaniste »⁶⁵² de la ville. Il s'agit de rallier à lui une partie d'un électorat catholique humaniste à Lyon⁶⁵³, traditionnellement plus proche de l'UDF⁶⁵⁴, pour l'emporter contre le candidat sortant qu'est Francisque Collomb.

La question de l'immigration est un enjeu abordé sur le bout des lèvres par les futures équipes dirigeantes lors de la campagne municipale de 1989. Cela se traduit par la création de délégations municipales au sein desquelles le dossier des « étrangers » est adossé à d'autres thématiques sociales. En effet, c'est seulement à Nantes que le choix est fait de nommer un conseiller municipal dédié à l'« insertion des « Nantais(e)s d'origine étrangère ». Pour les deux autres municipalités, le choix est fait d'inscrire ces préoccupations dans des délégations plus généralistes. À Strasbourg, l'adjointe chargée du dossier est celle de « l'aide sociale et de l'action socio-éducative » tandis que deux conseillères municipales sont chargées d'animer les travaux relatifs à la participation des étrangers à la vie politique locale. La délégation à Lyon est celle des « droits de

⁶⁴⁷Archives du Centre historique du travail, Fonds Preneau, PRE 93-97, « Elections municipales : accord PS / Nouvelle gauche à Nantes », 23 janvier 1989.

⁶⁴⁸Idem

⁶⁴⁹Michel NOIR, « Au risque de perdre », *Le Monde*, 15 mai 1987.

⁶⁵⁰Il a plusieurs reprises souligné cet attachement en raison de son histoire personnelle : son père est déporté à Mauthausen durant la Seconde guerre mondiale. Robert SCHNEIDER, « L'homme qui a parlé vrai. Le chemin de croix de Michel Noir », *art.cit*

⁶⁵¹Pierre SERVENT, « Michel Noir : N'oublie jamais Mauthausen me disait mon père », *Le Monde*, 22 mai 1987.

⁶⁵²Pierre SERVENT, « Michel Noir à Lyon... », *art.cit*.

⁶⁵³Olivier CHATELAN, « Expertise militante et recherche urbaine : la fin d'un modèle ? Un groupe de recherche Économie et Humanisme à Paris au milieu des années 1970 », *Le Mouvement Social*, 2012, vol. 239, n° 2, p 129-143.

⁶⁵⁴Stéphanie ABRIAL « Les partis au centre de l'échiquier », in Pierre BRECHON, *Les partis politiques français*, Paris, La Documentation française, 2011, p. 77-103.

l'homme et les relations interculturelles et interculturelles ». En revanche, les cinq élus nommés à la tête de ces délégations en 1989 ont tous un engagement associatif dans leur ville.

Logiques de rétributions dans l'octroi de délégations municipales : le choix de militants policés ?

Pour les exécutifs municipaux, les nominations de représentants associatifs à la tête des délégations abordant le « problème » de l'« intégration des étrangers » sont des garanties pour établir des liens avec ce secteur tout en s'appuyant sur des militants peu investis pour la cause des étrangers. Quant aux militants associatifs, ces nominations constituent de premières responsabilités politiques. Si le conseiller municipal nantais est déjà encarté dans un parti d'extrême gauche, pour l'adjointe à Strasbourg, cette nomination est la première étape d'une carrière politique. Dans les villes de Nantes et de Strasbourg, l'octroi d'un poste est également une forme de rétribution de l'engagement des syndicats et des associations dans la campagne municipale⁶⁵⁵. Notons enfin que si des responsables associatifs sont nommés au sein de l'exécutif municipal, il ne s'agit pas de dialoguer avec les associations les plus revendicatives investies pour la cause des étrangers, comme les associations de jeunes issus de l'immigration, ou des associations d'étrangers, mais de privilégier des militants perçues comme aptes à travailler pour le pouvoir municipal.

Un avocat est nommé à la tête de la délégation des « droits de l'homme et des relations interculturelles et interculturelles » au sein de la mairie de Lyon. Né à Villeurbanne en 1953, cet homme grandit dans une famille de juifs polonais réfugiée en France. Son père est actif au sein de la communauté juive villeurbannaise et est membre de la Ligue internationale contre l'antisémitisme (LICA)⁶⁵⁶. Suivant les traces de son père, ce futur avocat s'y engage et occupe des postes de direction au niveau national dès 1986⁶⁵⁷. Il gagne une forte notoriété publique en défendant le Consistoire Israélite de France lors du procès de Klaus Barbie en 1987. Cet ancien adjoint délégué au respect des

⁶⁵⁵ Sur les formes de rétribution du militantisme partisan et de ses logiques, voir Daniel GAXIE, « Économie des partis et rétributions du militantisme », *Revue française de science politique*, 1977, vol. 27, n° 1, p. 123-154; Daniel GAXIE, « Rétributions du militantisme et paradoxes de l'action collective », *Revue suisse de science politique*, 2005, vol. 11, n° 1, p. 157-188.

⁶⁵⁶ La LICA devient en 1979 la Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA). Histoire de la LICRA, disponible sur : <http://www.licra.org/fr/histoire-licra>, consulté le 12 juin 2014.

⁶⁵⁷ Marie-Christine TABET, « AJ, un avocat du juste milieu », *Le journal du dimanche*, 4 juillet 2010.

droits présente son engagement comme celui d'un homme défendant les droits de l'homme, attaché au droit et à la morale⁶⁵⁸, et non comme un professionnel de la politique.

« Moi je ne suis pas un politique et je vais faire ce projet [celui du respect des droits de l'homme] la fleur au fusil. Encore maintenant, je ne suis pas un politique »⁶⁵⁹.

En faisant le choix de nommer ce militant des droits de l'homme comme adjoint, Michel Noir marque son adhésion à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme et s'assure une reconnaissance d'une partie du tissu associatif lyonnais engagé pour la défense des droits de l'homme. En revanche, le choix n'est pas fait de solliciter un militant associatif de la cause des étrangers. L'étiquette RPR du maire rend plus difficile l'établissement de liens avec des militants de la cause des étrangers, dont nous avons souligné précédemment la proximité avec les formations de gauche et d'extrême gauche.

À Strasbourg et à Nantes, des militants associatifs et syndicaux sont aussi nommés à la tête des délégations avec peu d'activités au sein du pôle associatif de la cause des étrangers.

Dans la capitale alsacienne, trois élues suivent le dossier des étrangers : une adjointe et deux conseillères municipales. L'adjointe déléguée à l'« action sociale et socio-éducative » est titulaire d'une maîtrise de droit public. Devenue directrice d'un centre de formation pour les publics adultes en difficulté, elle est engagée au sein du milieu associatif chrétien⁶⁶⁰ et en particulier au sein de l'Union Féminine civique et sociale (UFCS)⁶⁶¹. Elle est deuxième de la liste du candidat socialiste, Jean Oehler, aux municipales de 1983 en tant que « personnalité qualifiée » et entre dans l'opposition au Conseil municipal. À nouveau sur les listes socialistes en mars 1989, elle est nommée

⁶⁵⁸ Cette présentation de soi est similaire aux militants de la LDH décrite par Eric AGRIKOLIANSKY, « Carrières militantes, et vocation à la morale : les militants de la Ligue des droits de l'homme dans les années 1980 », *Revue française de science politique*, 2001, vol. 51, n° 1, p. 27-46.

⁶⁵⁹ Entretien téléphonique avec l'ancien adjoint au respect des droits, mairie de Lyon, 1989 - 1995, entretien le 24 juin 2012.

⁶⁶⁰ Ce militantisme associatif et politique est aussi présent dans la famille de son mari. Sa belle-mère est résistante et déportée pendant la Seconde guerre mondiale, puis milite de la Vie nouvelle et de l'UFCS en Alsace. Elle est élue conseillère municipale en 1945. Notice « Alice Gillig », in Jean MAITRON, Claude PENNETIER, Michel CORDILLOT, Jean RISACHER, *Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier français : le Maitron*, Paris, Les Éditions de l'Atelier-Les Éditions ouvrières, 2007.

⁶⁶¹ L'UFCS est une association loi 1901 créée en 1925 par Andrée Brutillard, une militante du catholicisme social. Elle s'investit en particulier dans la cause de l'émancipation des femmes par la formation. En 1957, elle est déconfectionnalisée mais garde de nombreux liens avec ses origines catholiques. Présentation de l'UFCS, répertoire détaillé du centre des archives du féminisme, Université d'Angers, 2006. Disponible sur : <http://bu.univ-angers.fr/sites/default/files/inventaireufcs.pdf>, consulté le 13 février 2014.

adjointe déléguée à l'action sociale et socio-éducative. Sa nomination par Catherine Trautmann a pour objectif de s'appuyer sur les liens qu'elle a avec les acteurs administratifs du social et sur l'image d'une femme plutôt au centre de l'échiquier politique. C'est ainsi qu'elle est chargée « des affaires générales, de la coordination, des centres d'accueil, de la protection des mineurs, de la petite enfance, des personnes âgées, de l'aide sociale, de l'action sociale et médico-sociale, de la santé scolaire, des centres socioculturels, des associations, des actions pour la jeunesse »⁶⁶². Ce large secteur lui permet surtout de diriger une délégation pourvoyeuse de subventions et d'allocations et d'établir des liens privilégiés avec les bénéficiaires associatifs potentiels. Cette première nomination est le début d'une carrière politique de cette femme, encartée à partir du milieu des années 1990 au PS et élue comme députée européenne de 1999 à 2004⁶⁶³.

Quant aux deux conseillères municipales qui l'assistent, leur militantisme est à la fois associatif, syndical et partisan. Toutes les deux sont militantes au PS et appartiennent au courant rocardien. La première est âgée d'une soixantaine d'années. Elle est la figure de l'association Contact et promotion qu'elle représente au Clapest et milite dans d'autres associations d'obédience chrétienne dont l'UFCS⁶⁶⁴. Elle représente une association mettant en œuvre principalement des actions socio-éducatives pour les populations étrangères et moins un combat pour la défense des étrangers⁶⁶⁵. La seconde est également encartée au PS⁶⁶⁶. Née dans une famille de petits entrepreneurs lillois socialiste et catholique, elle travaille tout d'abord à ATD (Agir tous pour la dignité) Quart Monde⁶⁶⁷ avant d'entamer une formation d'éducatrice spécialisée à Strasbourg en 1970. Travailleuse sociale, elle milite à la CFDT et s'engage au sein de la Fédération des malades et handicapés du Bas-Rhin⁶⁶⁸. Positionnée à la fin de la liste de Catherine

⁶⁶² « Les attributions des 14 adjoints au maire », *DNA*, 4 avril 1989.

⁶⁶³ Entretien avec l'adjointe chargée de l'action sociale et socio-éducative (1989-1995), le 27 septembre 2012, dans son bureau, Strasbourg.

⁶⁶⁴ Malheureusement, nous n'avons pas pu rencontrer cette ancienne conseillère municipale, très âgée et en incapacité de nous recevoir. Nous n'avons pu collecter des informations sur sa courte carrière de conseillère municipale que par l'intermédiaire d'autres entretiens et de quelques articles de la presse quotidienne régionale.

⁶⁶⁵ Son engagement auprès des étrangers est également partagé par son mari, un temps vice-président du Clapest et sa fille permanente du comité. Sarah SANDS, « Hommage aux trois femmes à l'origine du CCE », *Journal Devenir*, 2ème trimestre 1997, p 3.

⁶⁶⁶ Elle quitte le PS en 1999 avant de rejoindre les Verts puis d'abandonner toute affiliation partisane.

⁶⁶⁷ L'association ATD Quart Monde est née en 1961 à l'initiative du Père Joseph Wresinski et émane d'une scission avec l'association Emmaüs suite à la gestion calamiteuse d'Emmaüs à Noisy-le-Grand. Axelle BRODIEZ-DOLINO, *Emmaüs et l'abbé Pierre*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, p. 113-131.

⁶⁶⁸ Entretien avec la conseillère municipale animant le CCE (1989-1995), le 2 juillet 2012, dans un café, Strasbourg.

Trautmann, cette élue représente principalement les liens avec le syndicalisme réformiste. En revanche, elle n'a aucune activité militante auprès des étrangers. Pour ces trois élus, leur engagement associatif au sein d'organisations chrétiennes est déterminant pour leur nomination. En revanche, elles sont peu investies au sein du pôle associatif de la cause des étrangers, à l'exception d'une seule qui représente une association d'action sociale au sein du Clapest. Aucun représentant de la CARES n'est par exemple nommé.

Enfin, à Nantes, le conseiller municipal chargé de la délégation pour l'« insertion des Nantais(e)s d'origine étrangère » est également multi-positionné. Il est militant syndical, associatif et politique dans des organisations d'extrême gauche. Né dans une famille d'agriculteurs de Loire-Atlantique syndiqués à la Fédération nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA), cet homme entame des études d'histoire puis de sociologie à l'Université de Nantes, études durant lesquelles il se rapproche de la LCR. Il quitte l'université pour entrer aux PTT au milieu des années 1970 où il se syndicalise à la CGT. Parallèlement à cet engagement syndical et politique, il milite au sein du Comité Amérique Latine à la fin des années 1970 et est membre sympathisant du Gasprom⁶⁶⁹ sans y avoir d'activité bénévole. En 1988, il soutient Pierre Juquin lors la campagne présidentielle et rejoint sa formation Nouvelle gauche pour le socialisme, l'écologie et l'autogestion. En mars 1989, c'est sous cette étiquette qu'il entre au Conseil municipal de Nantes suite à l'accord électoral avec le PS de Jean-Marc Ayrault⁶⁷⁰. Ses multiples casquettes sont perçues comme autant de facilitateurs pour établir des relations avec le tissu associatif local et en particulier le Gasprom, en raison de ses accointances politiques. Néanmoins, cet homme est peu familier des structures institutionnelles et des autres associations engagées pour la cause des étrangers à Nantes.

Finalement, la nomination de ces cinq élus, qui ont dans leur portefeuille l'« intégration des étrangers », démontre une ouverture contrôlée du processus de décision municipale. Certes, ils sont des représentants associatifs, mais une seule d'entre eux est engagée activement dans le pôle associatif de la cause des étrangers. Surtout, ces

⁶⁶⁹Entretien avec le conseiller municipal (1989-1995) délégué à l'« accueil et l'insertion des Nantais(e)s d'origine étrangère » puis adjoint chargé de l'intégration et de la jeunesse (1995-2001), le 13 décembre 2011, au local de son syndicat, Nantes.

⁶⁷⁰C'est aussi une circonstance malheureuse qui le conduit à occuper cette fonction. Celui qui devait l'occuper, enseignant à la faculté de sociologie de Nantes, met fin à ses jours quelques jours après la victoire de mars 1989. Entretien avec le conseiller municipal (1989-1995) délégué à l'« accueil et l'insertion des Nantais(e)s d'origine étrangère » puis adjoint chargé de l'intégration et de la jeunesse (1995-2001), le 13 décembre 2011, au local de son syndicat, Nantes.

militants portent des revendications bien moins critiques que d'autres associations face aux autorités nationales ou municipales, comme certaines associations d'étrangers (ASTTU à Strasbourg), de jeunes issus de l'immigration (JALB à Lyon) ou de défense des étrangers (Gasprom à Nantes). L'objectif de ces nominations est en premier lieu que des liens s'établissent et se renforcent entre la municipalité et les associations du territoire. Ces nouveaux élus se retrouvent à la tête de délégations avec peu de moyens et pour lesquelles la question des étrangers est secondaire par rapport aux autres dossiers. Leur action se traduit alors par la création d'instances de consultation au sein desquelles l'« intégration des étrangers » est définie comme un « problème ». Mettre en place ces instances de consultation s'inscrit également dans une démarche électorale visant à souligner la « modernité » de leur choix.

1.2. Les associations, piliers d'une action municipale « moderne ».

Étudier les instances de consultation mises en place à Lyon, Nantes et Strasbourg permet de questionner les logiques d'exclusion et d'inclusion des représentants associatifs de la cause des étrangers pour définir une politique municipale d'« intégration des étrangers ». Ce questionnement met également en lumière les représentations différenciées des élus locaux sur les contours du « problème » de l'« intégration des étrangers ». À Nantes, l'élu défend une conception valorisant le droit à la différence, préalable nécessaire à toute intégration, tout en s'appuyant sur des associations de défense des étrangers comme principales interlocutrices. En revanche, à Strasbourg, l'exclusion de la citoyenneté des étrangers est définie comme un domaine d'action par la municipalité et non le soutien aux populations « issues de l'immigration », question perçue comme plus clivante électoralement. À Lyon, la question des étrangers n'est abordée que par euphémisme dans le cadre d'une action pour le respect des droits de l'homme dans la ville.

Une politique nantaise d'« intégration des étrangers » entre le droit à la différence et la défense des étrangers.

Le conseiller municipal de Nantes délégué à l'« accueil et à l'insertion des Nantais(e)s d'origine étrangère », à peine élu, décide de se faire connaître auprès des associations de l'espace local de la cause des étrangers. Cette première activité lui permet d'identifier les différentes postures des associations concernant le « problème » de l'« intégration des étrangers ». Cela lui permet également de nouer des liens avec ces

organisations.

« R : [...] Je ne suis pas du tout spécialiste [des étrangers], je ne connais pas les populations étrangères de Nantes. [...] par cercles concentriques je tisse ma toile avec les associations»⁶⁷¹.

« Tisser cette toile » occupe la première année de son mandat. Il rencontre tour à tour des associations de défense des droits de l'homme comme la LDH ; le Gasprom ; des associations d'étrangers comme l'association des portugais à Nantes ; des agents consulaires ; les services de la Préfecture dédiés aux étrangers ; la représentante régionale de la Direction Interministérielle à la Ville (DIV) et celle du FAS. Entre juin 1989 et janvier 1990, le conseiller municipal organise plus de 25 rendez-vous distincts⁶⁷². Une fois ce tour d'horizon achevé, il décide de mettre sur pied une commission extra-municipale pour « l'accueil et l'insertion des Nantais et Nantaises issus de l'immigration »⁶⁷³. Le terme « d'origine étrangère » de son portefeuille de conseiller municipal est remplacé par celui « d'issus de l'immigration ». Ce choix est justifié par le fait que c'est cette dimension de leur parcours personnel qui est identifiée comme étant à l'origine de leurs difficultés socio-économiques, qu'ils en soient considérés comme responsables ou comme victimes.

Lors de la première séance de cette commission extra-municipale, le 11 septembre 1990, les trois objectifs de la délégation du conseiller municipal sont présentés aux représentants associatifs. Il s'agit de « favoriser la reconnaissance des communautés étrangères et de leur expression » tout en « créant les conditions de leur intégration » et de lutter contre les exclusions⁶⁷⁴. Le conseiller municipal insiste sur la nécessité de conserver une identité spécifique, via l'organisation de manifestations culturelles, de lutter contre les accès difficiles en matière de logement, de santé, tandis que l'« intégration » est principalement mesurée à la maîtrise du français des parents et des enfants. Sous la présidence du conseiller municipal, une vingtaine de personnes se rencontrent cinq fois par an entre 1990 et 1994 pour contribuer à la mise en place de

⁶⁷¹Entretien avec le conseiller municipal (1989-1995) délégué à l'« accueil et l'insertion des Nantais(e)s d'origine étrangère » puis adjoint chargé de l'intégration et de la jeunesse (1995-2001), le 13 décembre 2011, au local de son syndicat, Nantes.

⁶⁷² Archives non classées de la Mission Égalité, intégration, citoyenneté, (Archives MEIC), Document manuscrit volant retraçant les différentes rencontres du conseil municipal « Insertion des Nantais et Nantaises d'origine étrangère » avec une série d'interlocuteurs institutionnels et associatifs, septembre 1989 – janvier 1990.

⁶⁷³Archives MEIC, note au maire de Nantes, présentation de la commission extra municipale pour l'insertion des Nantais et Nantaises d'origine étrangère, 11 septembre 1990.

⁶⁷⁴ Idem.

ces trois objectifs. La perspective retenue par ce conseiller municipal est donc d'articuler une action basée sur le « droit à la différence » avec une action centrée sur l'« intégration » des étrangers » et la lutte contre les exclusions. Cette articulation est incarnée par les différents types de personnes sollicitées pour participer à cette commission.

Tout d'abord, les acteurs du logement (bailleurs sociaux, représentants de centres d'hébergement), de l'action sociale (SSAE, FAS), des études urbaines (Agence d'études urbaines de l'agglomération nantaise) et des représentants de services municipaux (Direction à la solidarité et à l'action sociale, Direction du logement et de la solidarité) sont invités pour échanger sur les « conditions d'intégration des étrangers ». Ainsi, les acteurs associatifs sont mis à l'écart de ce premier objectif. L'« intégration des étrangers » est perçue comme un processus pour lequel seuls les acteurs administratifs locaux peuvent agir. Ensuite, les associations dédiées partiellement ou exclusivement à la défense du droit des étrangers sont sollicitées pour incarner cette action de lutte contre les exclusions. Ainsi, la Cimade, le MRAP, le CID, l'ASAMLA, Sos Racisme, l'ADATI et la CSF (Confédération Syndicale des Familles) sont membres de la commission extra-municipale. À l'inverse, les administrations sont perçues par le conseiller municipal comme incapables de proposer des solutions pour lutter contre l'exclusion. Enfin, la valorisation du « droit à la différence » s'appuie sur la nomination de dix personnes définies comme « issues de l'immigration »⁶⁷⁵. Participants à titre individuel, ces dix personnes sont présentées comme des « personnalités qualifiées » en raison de leur engagement associatif dans des associations d'étrangers comme l'Association portugaise de Loire-Atlantique et/ou de défense des étrangers comme le Gasprom.

Le choix de s'appuyer sur des « personnalités qualifiées » représentant l'immigration à Nantes s'explique par deux principales raisons. Tout d'abord, le Gasprom a refusé de participer institutionnellement à cette commission extra-municipale en raison de la non-élection de ses membres par les étrangers. Le conseiller municipal résout cette opposition en nommant des « personnalités qualifiées » (au moins quatre sur dix)⁶⁷⁶ engagées au sein de cette structure centrale dans l'espace local

⁶⁷⁵ Archives MEIC, Compte-rendu de la commission extra municipale pour l'accueil et l'insertion des Nantaises et Nantais issus de l'immigration, 11 septembre 1990, p2.

⁶⁷⁶ Nous sommes sûre du militantisme de quatre des dix membres au sein du Gasprom suite à nos entretiens. Pour les six autres, nous n'avons pas trouvé de traces de leur lien avec cette association. Néanmoins, cela ne signifie pas nécessairement qu'elles n'y étaient pas militantes.

de la cause des étrangers sans qu'elles la représentent formellement. Ensuite, cela permet au conseiller municipal de ne pas inclure au sein de la commission extra-municipale l'ensemble des associations se présentant comme représentative d'une communauté étrangère. Il s'agit plutôt de s'appuyer sur des représentants associatifs qu'il estime investis sur le territoire nantais.

R : « Il y a un troisième collègue qui est celui des personnalités qualifiées. Et les gens qualifiés qui est ce qui les qualifie ? C'est la mairie, c'est moi in fine. Ça fait bizarre, c'est une côte tout à fait mal taillée, que j'assume encore aujourd'hui. Je pense que c'était la meilleure des hypothèses parce que les personnes qualifiées, ce sont des personnes que j'ai rencontrées. Il n'y en a pas une que je connaissais avant. Il me semble que ce sont des personnes qui peuvent être présentes. Il y a une parité. Il y a des iraniens, des personnes du Maghreb, des personnes qui sont ancrées sur le terrain associatif. C'est des personnes qui ont toutes une réflexion, elles ont déjà une fonction associative mais qui ne représentent pas leur association »⁶⁷⁷.

Les « personnalités qualifiées » sont présentées en fonction de leur origine nationale ou géographique. Ainsi, on compte deux Portugais, deux Algériens, un Marocain, un Tunisien, un Turc, un ressortissant d'Asie du Sud-Est, un ressortissant d'Afrique subsaharienne, et un d'Amérique latine. Ces désignations soit par la nationalité soit par une aire géographique démontre tout d'abord les perceptions distinctes du « problème » de l'« intégration des étrangers » en fonction des immigrations. Les populations pour lesquelles le « problème » de l'« intégration des étrangers » est le plus palpable sont identifiées par leur nationalité, tels que les Algériens ou les Turcs. À l'inverse, d'autres populations sont supposées rencontrer les mêmes difficultés en raison d'une origine géographique commune (comme les ressortissants d'Amérique latine). Surtout, le conseiller municipal cherche à nouer des liens privilégiés avec les communautés étrangères les plus importantes en nombre sur le territoire nantais. Le choix de recourir à des « personnalités qualifiées » permet à l'élu de s'assurer qu'aucun débat sur la représentativité d'une association d'étrangers au détriment d'une ne se posera au sein de la commission extra-municipale. Dans le même temps, il affirme que le « problème » de l'« intégration des étrangers » ne peut se résoudre sans nouer des relations avec ces communautés étrangères.

⁶⁷⁷ Entretien avec le conseiller municipal (1989-1995) délégué à l'« accueil et l'insertion des Nantais(e)s d'origine étrangère » puis adjoint chargé de l'intégration et de la jeunesse (1995-2001), le 13 décembre 2011, au local de son syndicat, Nantes.

Finally, the municipal action in Nantes for the « insertion of Nantes(e)s of foreign origin » between 1989 and 1995 is summarized by the activities of this extra-municipal commission and the processing of individual files by the municipal councillor (see section 2) by soliciting administrative actors and associations for the defense of foreigners. As for the associations of foreigners, they do not have an institutional recognition from the municipality. The people « issued from immigration » named are so in order to ensure a form of representation of foreign communities installed in Nantes without being able to be their spokespersons. It is through the fight against exclusions and the valorization of cultural differences of populations issued from immigration that the « integration of foreigners » is envisaged by this municipal councillor.

Une politique strasbourgeoise centrée sur la participation politique des étrangers.

The absence of the right to vote and eligibility of foreigners imposes itself as the first question to be treated by the Strasbourg municipality. Two associations carry this revendication on the territory: the Clapest and the CARES. For these, the diagnostic posed is the following: the « integration » is successful, if and only if, it is subordinated to the exercise of citizenship by all the Strasbourg inhabitants. This perspective agrees with the action envisaged by the municipality which wishes to present its action as concerning all the non-national, and notably the ensemble of European functionaries working in the European institutions installed in Strasbourg. In reality, the questions addressed in this Consultative Council of Foreigners (CCE) concern principally the foreign populations the most economically and socially fragile and for which their national origin is identified as the main reason of their « problem » of « integration ».

In March 1990, the deputy delegate to social and socio-educational action solicited institutional partners, among them the regional representative of the FAS and the municipal service in charge of subsidies to associations, as well as the Clapest to identify the associations of foreigners and for the defense of foreigners active in Strasbourg. In the end, thirty associations of foreigners and a dozen associations for the defense of foreigners are counted as well as four problematics to be treated: « housing – employment », « childhood – schooling », « culture and languages », « cities and expressions of

communautés étrangères »⁶⁷⁸. Ces quatre thèmes font ensuite l'objet de groupes de travail entre 1990 et 1992 au sein desquels se réunissent au total plus d'une cinquantaine d'associations, des représentants des services municipaux, des représentants administratifs de l'État (logement, éducation nationale) et des représentants des bailleurs sociaux. Le droit de vote et d'éligibilité des étrangers aux élections locales est principalement abordé au sein du groupe de travail « Villes et expression des communautés étrangères ».

Dans ce groupe de travail, les débats concernent les modalités de représentation des différentes communautés étrangères à promouvoir. Les représentants associatifs, que sont SOS Racisme, Génération 2001⁶⁷⁹, France Plus réclament la création d'un conseil associé au sein duquel les représentants seraient directement élus par les étrangers de Strasbourg⁶⁸⁰. Les représentants des associations de la CARES ne parviennent pas à s'accorder sur le type de structure qu'ils souhaitent⁶⁸¹. En ce qui concerne les élues, elles préfèrent ne pas plébisciter un mode de représentation qui a déjà fait l'objet de plusieurs condamnations juridiques⁶⁸² et pourrait être interprété comme un soutien trop visible aux populations « immigrées ». En décembre 1991, alors que les membres du groupe de travail ne se sont toujours pas accordés sur le mode de représentation, Catherine Trautmann annonce la création d'un « conseil consultatif d'intégration » lors du Conseil municipal. Les représentants associatifs dénoncent la « fausse » consultation menée et rejettent le terme d'« intégration » jugé réducteur des enjeux qu'ils rencontrent⁶⁸³. L'exécutif municipal tempère alors sa position en créant en juillet 1992 le CCE. Deux éléments expliquent alors ce choix.

⁶⁷⁸ AMS, 1079 W 1, Document de synthèse sur la naissance du Conseil consultatif des étrangers, juillet 1992.

⁶⁷⁹ L'association Génération 2001 est une association qui se définit comme franco-maghrébine et est fondée en 1986. Cette association est auditionnée par la Commission de la Nationalité et se rapproche de l'association France plus en réclamant la reconnaissance et l'« intégration » des jeunes issus de l'immigration maghrébine. Commission de la Nationalité, « Être français aujourd'hui et demain », Audition de l'association Génération 2001, Paris, La Documentation française, 1988, p. 77 -111.

⁶⁸⁰ AMS, 1079 W 6, Compte rendu de la réunion du groupe de travail « Villes et expressions des communautés étrangères », projets transmis par les associations Génération 2001, Sos Racisme.

⁶⁸¹ Abner MONTALVO, *Une voix de la présence des résidents étrangers de Strasbourg*, CARES, février 2011.

⁶⁸² AMS, 1079 W 6, Compte rendu de la réunion du groupe de travail « Villes et communautés étrangères », 17 janvier 1991.

⁶⁸³ AMS 1079 W 6, Compte rendu de la réunion du groupe de travail « Villes et communautés étrangères », 15 janvier 1992.

Tout d'abord, en mai 1991, l'adjointe déléguée à l'action sociale et socio-éducative assiste au colloque « Europe 1990 – 2000 : multiculturalisme dans la cité »⁶⁸⁴. En conclusion de cette conférence, les municipalités présentes revendiquent plus d'autonomie pour faire face aux « problèmes » et « phénomènes pathologiques » issus de la « concentration » des populations issues de l'immigration⁶⁸⁵. Outre le fait que l'immigration est construite collectivement comme un « problème », les municipalités réunies encouragent la création de conseils consultatifs pour pallier l'absence de droit de vote des étrangers et s'appuyer sur les associations d'étrangers. Ce dernier point permet à l'équipe municipale strasbourgeoise de justifier le choix d'un conseil consultatif en l'insérant dans une dynamique européenne⁶⁸⁶. Avec cet affichage, la démarche de l'exécutif municipal se veut dépolitisée. Il s'agit de promouvoir une réponse technique à un déficit de droit et plébiscitée par leurs homologues européens. Créer un CCE permet ensuite de satisfaire les représentants associatifs qui siègent au sein du groupe de travail en fondant son architecture sur des représentants associatifs nommés en fonction de leur origine nationale ou géographique (voir figure n°3). Tout en refusant une élection au suffrage direct, l'équipe municipale offre aux associations d'étrangers membres de la CARES⁶⁸⁷ une plateforme pour s'exprimer et donc pour s'assurer de leur soutien. Ce lien avec la CARES est d'autant plus déterminant que ces représentants associatifs se réclament de leur proximité avec la gauche et ont directement sollicité l'équipe de Catherine Trautmann pour définir des modalités pour leur participation à la vie locale. En créant le CCE, la CARES a l'impression d'avoir ses objectifs politiques traduits concrètement : avoir une instance pour que les étrangers et leurs associations soient entendues par les autorités locales, pouvoir agir sur la résolution des problèmes que les résidents étrangers rencontrent, et participer à la lutte

⁶⁸⁴ Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, *Europe 1990-2000: Multiculturalisme dans la cité, l'intégration des immigrés*, Actes de colloque, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1992.

⁶⁸⁵ Déclaration de Francfort, 31 mai 1991 cité Résolution 236 (1992) sur une nouvelle politique d'intégration multiculturelle en Europe et Déclaration de Francfort, Conférence des pouvoirs locaux et régionaux en Europe, Conseil de l'Europe, 27ème session, 17 – 19 mars 1992.

⁶⁸⁶ AMS, 1079 W 1, Document de synthèse sur la naissance du Conseil consultatif des étrangers, juillet 1992.

⁶⁸⁷ La CARES compte une vingtaine d'associations en 1990 lors de son dépôt de ses statuts en Préfecture. Abner Montalvo, « Une voix de la présence des résidents étrangers de Strasbourg », CARES, février 2011, p.9.

pour le droit de vote aux élections⁶⁸⁸. L'équipe de Trautmann s'est assuré l'expression de leurs revendications au sein d'un seul et unique espace.

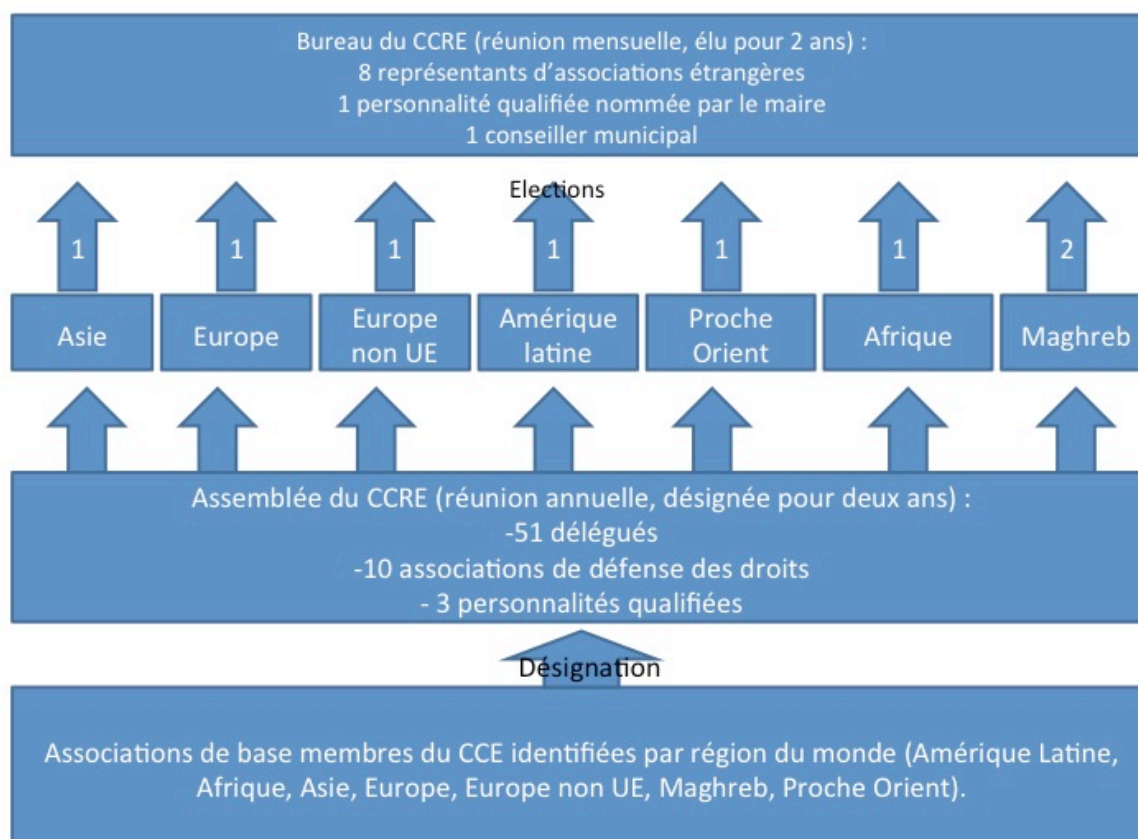


Figure n°3 : Modalités de désignation du CCE à Strasbourg (1993 – 1995)⁶⁸⁹

L'architecture du CCE (figure n°3) illustre le travail minutieux produit par la municipalité pour s'assurer des liens avec les principales associations d'étrangers du territoire. Il s'agit de construire les communautés étrangères comme des interlocutrices de la municipalité⁶⁹⁰. Ainsi, les associations de base du CCE, recensées par le groupe de travail, sont regroupées par région du monde. Soulignons tout d'abord que le Maghreb a droit à un traitement distinct puisque c'est la seule région du monde avec deux membres élus au sein du bureau du CCE⁶⁹¹. L'élection du CCE se fonde sur cette répartition

⁶⁸⁸ Abner MONTALVO, « Une voix de la présence des résidents étrangers de Strasbourg », CARES, février 2011, p.11.

⁶⁸⁹ Figure produite suite à la consultation des comptes rendus sur l'organisation du CCE à Strasbourg.

⁶⁹⁰ À cet égard, nous retrouvons ce qu'a analysé Cesare Mattina dans la construction de communautés ethniques par les élus dans un rapport clientélaire. Cesare MATINA, *La régulation clientélaire: relations de clientèle et gouvernement urbain à Naples et à Marseille (1970-1980)*, Thèse pour le doctorat de science politique, Grenoble, France, Université Pierre Mendès France, 2003, p. 478-514.

⁶⁹¹ La région « Maghreb » a deux représentants mais qui ne peuvent pas être de la même nationalité. Avec cette précision, l'exécutif municipal s'assure que les seuls algériens ne seront pas représentés.

communautaire puisque les associations, regroupées en fonction d'une région du monde, élisent leur représentant en appliquant leurs propres règles d'élection⁶⁹². L'introduction de cette notion de « région du monde » dévoile des découpages des communautés avec lesquelles la municipalité veut échanger. Ainsi, une région « Europe non UE » est créée. Il ne s'agit pas d'obtenir un représentant d'une association d'expatriés internationaux du Conseil de l'Europe mais de s'assurer d'avoir un représentant de la communauté turque, dont l'importance est notable à Strasbourg⁶⁹³, et probablement de satisfaire une demande de l'ASTTU, association centrale de la CARES. Il s'agit ainsi de dépolitiser les débats qui pourraient naître dans cette instance pour les ramener sans cesse au critère de l'origine des populations et de favoriser le dialogue avec des communautés supposées homogènes tant dans les difficultés rencontrées que dans leurs revendications.

Par ailleurs, la municipalité choisit très directement une partie des représentants avec lesquels elle souhaite dialoguer en nommant quatre personnalités qualifiées au sein de l'assemblée plénière du CCE, dont une siège au bureau. Ces quatre personnalités qualifiées sont : le président du Clapest, nommé au bureau, le président de la CARES, le président de l'Entraide protestante et le président de l'association des Français musulmans de Strasbourg. Par ces nominations, l'exécutif municipal s'assure un lien avec deux communautés strasbourgeoises distinctes : la communauté protestante⁶⁹⁴ et la communauté harki, probablement deux communautés convoitées électoralement. Par ailleurs, la municipalité réaffirme la domination du Clapest et de la CARES dans le pôle associatif de la cause des étrangers. Pour cette dernière, les relations sont particulièrement étroites. En effet, sur les 51 associations déléguées au CCE, vingt appartiennent à la CARES et les huit membres du premier bureau élu sont des représentants d'associations membres du collectif (dont cinq sont fondatrices). À l'inverse, en faisant le choix de se concentrer au premier abord sur la question du droit

⁶⁹² L'un des fondateurs de l'ATMF dans un entretien insiste sur les conditions de désignation de ces représentants associatifs pour la région « Maghreb ». Le système du tirage au sort est finalement privilégié sans qu'aucune règle n'ait été prédéfinie en interne au CCE.

⁶⁹³ En 1999, 20% des étrangers à Strasbourg sont turcs. Samim AKGÖNÜL, Muharrem KOÇ, Murielle MAFFESSOLI, Stéphane DE TAPIA, « 40 ans de présence turque en Alsace », Actes du colloque de Strasbourg, ASTTU, ORIV, 26-27 novembre 2004.

⁶⁹⁴ L'Alsace est l'une des régions de France où le protestantisme luthérien est le plus représenté. Rémi FABRE, « Le protestantisme français de la seconde moitié du XX^e siècle au troisième millénaire », in *Les protestants en France depuis 1789*, 1999, p. 94-108.

de vote et d'éligibilité des étrangers, la municipalité écarte comme interlocuteurs les associations de jeunes issus de l'immigration ou d'associations religieuses.

La création du CCE nous renseigne sur la façon dont les édiles strasbourgeois envisagent de nouer des relations avec une partie des associations de la cause des étrangers à Strasbourg. Les associations d'étrangers sont les interlocutrices favorisées et non les associations de défense des étrangers ou les associations de jeunes « issus de l'immigration ». En retenant le droit de vote des populations étrangères, la municipalité fait le choix de se concentrer sur une thématique pour laquelle elle est en réalité incompétente, afin de détourner les critiques associatives vers les autorités nationales et non municipales, et pour s'assurer des liens avec la CARES, une force associative du territoire. Néanmoins, en organisant les rencontres du CCE autour de thématiques précises, nous verrons que l'« intégration » est bien la préoccupation centrale de l'exécutif municipal⁶⁹⁵.

Une action municipale universaliste ? Le cas de Lyon.

La municipalité de Lyon fait un choix distinct des deux autres municipalités en mettant en place une commission extra-municipale du respect des droits dès mai 1989. La commission est présentée comme « la cellule de réflexion de la Délégation » au sein de laquelle « les associations qui y participent alertent sur tout problème relatif au respect des droits dans la Cité »⁶⁹⁶. Sans avoir de service administratif suivant les travaux de la sa délégation, l'adjoint délégué au respect des droits pense nécessaire le recours aux associations engagées dans la défense des droits de l'homme⁶⁹⁷. Les associations sont sollicitées comme des supports aux réflexions de l'adjoint et non participants à la production de l'action municipale⁶⁹⁸. La sélection des associations pour être membre de la commission fait l'objet d'un premier choix par la secrétaire de la délégation en s'appuyant sur le fichier municipal des associations conviées au Forum des associations.

⁶⁹⁵ Ce travail thématique se retrouve au sein des cinq commissions de travail du CCE mises en place en novembre 1992 : « Famille /petite enfance », « Logement », « Droits de l'Homme », « Culture, identité, bilinguisme » et « Scolarisation ».

⁶⁹⁶ AML, 1496 WP 23, Compte-rendu de la première réunion de la Commission extra-municipale du respect des droits, 14 mai 1989.

⁶⁹⁷ Entretien téléphonique avec l'adjoint chargé du respect des droits et des relations interculturelles (1989-1995), municipalité de Lyon, entretien téléphonique, le 24 juin 2011.

⁶⁹⁸ AML, 1496 WP 23, Compte-rendu de la première réunion de la Commission extra-municipale du respect des droits, 14 mai 1989.

« Q : Est-ce que vous pourriez me présenter tout d'abord la commission du respect des droits en 1989 ?

R : Michel Noir en 1989 crée une délégation du respect des droits. [...] C'est une délégation qui n'existait pas. Ni à Lyon ni en France, donc c'était un peu l'inconnu. Il se demande comment il va faire pour appuyer son travail à la délégation. Et donc surgit l'idée de s'appuyer sur les associations compétentes travaillant dans ce domaine, de dresser une liste d'associations arbitrairement. On prend une liste, on coche. Ben tiens celle-là. On les contacte : est-ce que vous êtes d'accord pour participer à une commission du respect des droits ? Oui ? Non ?

Q : Et la liste c'est vous qui l'avez faites ?

R : Oui arbitrairement. On prend des associations qu'on connaissait déjà de renom, on prend la liste du forum des associations qui avait eu lieu un ou deux ans avant et on coche. »⁶⁹⁹

Bien que la secrétaire de la délégation reconnaisse le caractère « arbitraire » du choix, la consultation des membres de la commission souligne surtout la prégnance d'associations de défense des droits de l'homme ou proches du monde juridique. La formation d'avocat et l'engagement militant de l'adjoint chargé du « respect des droits et des relations interculturelles » expliquent ces nominations. Neuf associations sont conviées à la première réunion, dont trois qui s'impliquent directement dans la défense des étrangers et la lutte contre le racisme (voir figure n°1). Ce premier choix est amendé puisque l'adjoint délégué au respect des droits invite les neuf premières associations à proposer d'autres participants. Si les JALB sont proposées, les associations membres insistent sur la nécessité de ne pas accroître fortement le nombre de membres de la commission. Cette position démontre que le lien privilégié offert avec cet élu municipal est rapidement préservé d'une ouverture plus large par les représentants associatifs qui y siègent⁷⁰⁰.

⁶⁹⁹ Entretien avec la chargée de mission du Conseil Lyonnais du Respect des Droits (CLRD) (2001 – 2013), précédemment chargée du suivi de la commission extra-municipale pour le respect des droits (1989-2001), municipalité de Lyon, le 18 octobre 2010, au local du CLRD.

⁷⁰⁰ AML, 1496 WP 023, Délégation du respect des droits, Compte rendu de la réunion de la Commission extra-municipale du respect des droits, 24 mai 1989.

<u>Membres de la municipalité</u>	Adjoint au respect des droits	Délégation du respect des droits
	Conseiller municipal	Opposition - Membre du Parti socialiste
	Agent administratif	Coordination des mairies d'arrondissement
<u>Organisations invitées</u>	Amnesty International	Association internationale de défense des droits de l'Homme dans le monde
	CRARDDA	Association lyonnaise pour la défense des populations réfugiées et demandeurs d'asile
	ALPIL	Association lyonnaise pour un accès à tous au logement
	CLAUDA (Comité de liaison et d'action des usagers des administrations)	Association lyonnaise engagée dans la protection des citoyens dans leurs relations avec les administrations
	LDH	Association nationale de défense des droits de l'homme, engagée dans la lutte pour le droit de vote des étrangers
	LICRA	Association nationale de lutte contre le racisme et l'antisémitisme
	MRAP	Association nationale de lutte contre le racisme
	Cimade de Lyon	Association nationale engagée auprès des réfugiés et demandeurs d'asile
	Barreau de Lyon	Ordre des avocats.

Tableau n°2 : Composition de la réunion de la commission extra-municipale du Respect des droits - 24 mai 1989

Trois axes sont présentés comme guidant les travaux de cette commission : les relations avec les administrés, la dignité humaine dans la cité et les relations interculturelles et interculturelles⁷⁰¹. C'est avec ce dernier axe que les étrangers sont inclus dans les travaux de la commission.

À l'inverse de Nantes et de Strasbourg qui souhaitent établir un dialogue avec les représentants d'associations d'étrangers, l'adjoint délégué au respect des droits se montre réticent à une telle entreprise. Il insiste sur le fait que les associations qui demandent à intégrer la commission doivent être investies dans la promotion en générale des droits de l'homme et non pour une cause spécifique ou à vocation culturelle. Nous retrouvons ici un positionnement défendu au sein du RPR, en l'occurrence un refus de traiter avec des communautés et d'affirmer le caractère universaliste de la République française. Si nationalement la gauche gouvernementale s'est ralliée à cette position⁷⁰², les perspectives retenues aussi bien à Nantes qu'à Strasbourg démontrent une politique menée en lien avec les communautés étrangères. À Lyon, cette option est refusée formellement par l'adjoint délégué au respect des droits.

Cette injonction est parfaitement saisie par les JALB qui revendiquent ne pas s'intéresser qu'aux seuls « arabes » ni qu'aux seules questions de la lutte contre la double-peine et la lutte contre les violences racistes. L'un des représentants des JALB à partir de 1993 au sein de la commission insiste sur ce point tout en soulignant la difficulté d'une telle démarche.

« Q : Vous participez dès 1989 ?

R : Non. [...]. Il y avait des débats intéressants quand je suis arrivé sur la construction de la Grande mosquée de Lyon. Une grande partie des débats se retrouvait là, tout un débat se tramait, un enthousiasme du monde associatif lyonnais qui était encore important, très dense, ce n'est plus le cas aujourd'hui. J'intègre cette commission, je travaille sur ces thématiques. C'est vrai que sans le faire exprès on se retrouve en affinité avec des sujets... Même si au début on s'était dit entre nous : ce n'est pas parce que je viens des JALB que je travaille sur les arabes, pas parce que je suis maghrébin que je travaille sur des maghrébins. C'est plutôt on

⁷⁰¹ AML, 1496 WP 023, Délégation du respect des droits, Compte rendu de la réunion de la commission extra-municipale du respect des droits, 24 mai 1989.

⁷⁰² Françoise GASPARD, « Assimilation, insertion, intégration : les mots pour "devenir Français" », *art. cit.*

s'intéresse à toutes les questions, ça peut être le droit des femmes, les violences, le handicap, l'homoparentalité. »⁷⁰³

Une autre entorse est faite à cette règle puisque l'Union des Jeunes Musulmans (UJM) intègre la commission en 1991. Cette association, créée en 1987, revendique l'adéquation entre le fait d'être musulman et d'être français. L'islam est présenté comme un vecteur de leur engagement civique⁷⁰⁴. En revanche, les associations d'étrangers du territoire ou les Amicales proches des autorités des pays d'origine ne sont pas sollicitées. Il ne s'agit pas d'offrir une expression institutionnalisée à des représentants d'associations d'étrangers.

Quant aux questions liées à l'immigration, elles sont évoquées régulièrement au sein de la commission par l'intermédiaire de séances thématiques sur les titres de séjour, l'implantation de nouveaux lieux de culte, ou encore la scolarisation des enfants étrangers⁷⁰⁵. Surtout, au début de chaque réunion, les représentants associatifs entre 1991 et 1993 interpellent régulièrement l'adjoint chargé du respect des droits sur les modifications législatives relatives au droit des étrangers⁷⁰⁶. La question de l'« intégration des étrangers » est subordonnée aux dispositions législatives encadrant leurs conditions de vie et de séjour en France. Néanmoins, dans les échanges au sein de la commission, l'adjoint délégué au respect des droits insiste plus sur les fraudes commises par les étrangers, et en particulier maghrébins, qu'aux modalités de restriction d'accès au territoire français. La question des étrangers est donc abordée par le prisme des associations de défense des étrangers, et dans une moindre mesure, d'associations de jeunes issus de l'immigration. En revanche, les associations d'étrangers sont exclues d'une consultation municipale.

Au final, ces trois équipes municipales sollicitent des représentants associatifs pour apporter une réponse municipale à l'enjeu qu'est le « problème » de l'« intégration

⁷⁰³ Entretien avec l'un des représentants de l'association JALB, membre de la commission extra-municipale du respect des droits (1996-2001) puis du CLRD, le 14 novembre 2012, dans un café après un échange au sein du local du CLRD.

⁷⁰⁴ L'UJM s'inscrit au sein d'un mouvement d'associations qui prennent une part active dans la défense des jeunes filles voilées. Ce mouvement associatif est un concurrent de la représentation des musulmans faite par les associations proches des pays d'émigration. Claire DE GALEMBERT, « Cause du voile et lutte pour la parole musulmane légitime », *Sociétés contemporaines*, 2009, vol. 74, n° 2, p. 19-47.

⁷⁰⁵ On peut citer la réunion de mai 1990 « Enfance et immigration », celle d'octobre 1991 « Les étrangers », celle d'avril 1992 « L'accueil des réfugiés » ou celle de juillet 1993 « L'accueil des étrangers ». AML, 1496 WP 23, Direction du respect des droits, Comptes rendus des réunions de la commission extra-municipale du respect des droits, 1989 – 1995.

⁷⁰⁶ AML, 1496 WP 23, Direction du respect des droits, Comptes rendus des réunions de la commission extra-municipale du respect des droits, 1989 – 1995.

des étrangers ». Cette réponse municipale est comparable puisque le travail des délégations consiste à créer des instances de consultation de représentants associatifs. Ce ne sont ni les mêmes associations qui sont sollicitées, ni les mêmes objectifs qui sont poursuivis.

La principale distinction est celle qui oppose la municipalité RPR de Lyon aux municipalités socialistes de Nantes et de Strasbourg. Si la première se refuse à établir un dialogue avec des associations d'étrangers, en raison d'un refus de mettre en œuvre une politique fondée sur l'établissement de relations avec des représentants de communautés étrangères, les deux autres s'emploient à nouer des liens singuliers avec ces groupes. On retrouve ici le clivage national entre la droite et la gauche, la première préférant défendre l'« assimilation », la seconde ayant prôné au moins au début des années 1980 le « droit à la différence » et continuant d'être traversée par des oppositions sur cette thématique. Le choix de la municipalité lyonnais conduit à s'appuyer principalement sur des associations de défense des étrangers qui sont les porte-paroles des populations étrangères et sur deux associations concurrentes pour représenter les jeunes issus de l'immigration maghrébine. L'accent est principalement mis sur la coexistence entre les « Français » et les « étrangers » plus que sur l'intégration de ces derniers à la société d'accueil. À Nantes et à Strasbourg, l'action municipale est construite pour permettre l'établissement de relations avec les associations de défense des étrangers et les associations d'étrangers, ou tout du moins des personnalités issues de ces associations. Le traitement communautaire est plus affirmé à Strasbourg où le CCE est structuré autour de savants calculs de représentation de chaque région du monde. Pour ces deux municipalités, l'« intégration des étrangers » est un élément central des travaux engagés avec deux orientations distincts. La participation politique est retenue comme un outil au service de cette intégration dans la capitale alsacienne tandis qu'à Nantes cette question est abordée par le prisme de la lutte contre les exclusions et la valorisation de la diversité culturelle.

Dans les trois municipalités, le recours à des instances consultatives illustre la volonté des exécutifs municipaux de nouer des relations avec une partie, et seulement une partie, du pôle associatif de la cause des étrangers. Finalement, l'action municipale envisagée est principalement symbolique. En effet, l'objectif principal visant à créer des relations avec des acteurs associatifs, aucun plan d'actions, aucune structure n'est mise en place. La faible traduction administrative d'une politique municipale, ou plus

exactement d'un discours municipal, qui se définit au sein de ces instances consultatives, se retrouve lors du mandat municipal suivant. Les modifications substantielles sur la manière de définir le « problème » de l'« intégration des étrangers » démontrent un discours municipal sans cesse retravaillé par les élus.

1.3. Continuités et discontinuités de l'engagement politique municipal face au « problème » de l'« intégration ».

Sur les trois villes étudiées, seule Lyon connaît un changement d'équipe et de maire avec les élections municipales de juin 1995. Les délégations municipales ainsi que les instances consultatives sont maintenues. Cette continuité dissimule pourtant des modifications substantielles sur la place qu'occupe la question de l'« intégration des étrangers » au sein des exécutifs municipaux. À Lyon, l'engagement relativement circonscrit de la municipalité de Noir à s'intéresser à l'« intégration des étrangers » diminue fortement avec la nouvelle équipe municipale. À Nantes et à Strasbourg, les objectifs des instances consultatives sont redéfinis et la lecture proposée du « problème » de l'« intégration des étrangers » se rapproche de plus en plus en lien avec la politique de la ville. Les instances consultatives continuent de constituer le lieu central d'une réflexion sur une politique municipale d'« intégration des étrangers ».

Une continuité administrative cachant un désengagement de la ville de Lyon pour gouverner le « problème » de l'« intégration des étrangers ».

En raison de démêlés judiciaires, Michel Noir, maire sortant de Lyon, ne se représente pas⁷⁰⁷. Deux listes de droite s'affrontent : une liste d'union UDF-RPR avec à sa tête, Raymond Barre⁷⁰⁸ et une liste « Divers droite » conduite par l'ancien premier adjoint de Michel Noir, Henri Chabert⁷⁰⁹. Au deuxième tour, les deux listes fusionnent et

⁷⁰⁷ Bruno CAUSSE, « M. Noir ne briguera pas un second mandat », *Le Monde*, 27 avril 1995.

⁷⁰⁸ Raymond Barre est né en 1924 à Saint-Denis de La Réunion. Diplômé de la faculté de droit et d'économie, diplômé de l'Institut d'Etudes politiques de Paris, il débute une carrière d'universitaire avant d'entrer comme directeur de cabinet de Jean-Marcel Jeanneney, ministre du commerce et de l'industrie du Général de Gaulle, entre 1959 et 1962. Vice-président de la Commission des Communautés européennes (1967-1973), il est nommé Premier ministre par Valéry Giscard d'Estaing en juillet 1976. Apparenté à l'UDF, sans y être encarté, il est élu député du Rhône de 1978 à 2002. En 1995, soutenu par l'UDF, il est candidat aux municipales à Lyon, mandat qu'il occupe jusqu'en 2001 sans se représenter. Raymond Barre décède en août 2007 en n'occupant plus de mandat électif. Jean-Baptiste DE MONTALVON, « L'ancien premier ministre français Raymond Barre est mort », *Le Monde*, 25 août 2007.

⁷⁰⁹ Bruno CAUSSE, « Raymond Barre n'a pas distancié les amis de Michel Noir », *Le Monde*, le 13 juin 1995.

gagnent la mairie malgré la perte de trois arrondissements au profit de la gauche⁷¹⁰. Au cours de sa campagne, Raymond Barre met l'accent sur son engagement pour la « transparence » et la « rigueur de gestion » en réaction aux ennuis judiciaires du maire RPR sortant⁷¹¹.

De nouvelles personnalités intègrent l'exécutif municipal. C'est le cas de l'adjoint qui remplace celui chargé au cours du mandat précédent du « respect des droits et des relations interculturelles et interculturelles ». La délégation dont il est investi est celle du « droits des citoyens et des relations sociales » héritant du dossier des relations avec le personnel municipal et de l'animation de la commission extra-municipale du respect des droits. Le nouveau nom de cette délégation est plus neutre que celle du mandat précédent. Surtout, ce nouvel adjoint n'a pas d'engagement militant associatif. Né dans une famille de commerçants de la région lyonnaise, cet avocat a eu l'occasion de travailler avec le député Raymond Barre, ce dernier le sollicitant pour rejoindre ses listes en 1995⁷¹². Bâtonnier de l'Ordre des avocats, ce nouvel adjoint n'a pas d'engagement associatif⁷¹³. Il rencontre la quasi-totalité des responsables associatifs engagés dans la défense des droits de l'homme au cours de la première réunion de la commission extra-municipale du respect des droits en 1996⁷¹⁴. Si cette dernière est maintenue, l'engagement politique du nouvel exécutif municipal pour ce travail municipal faiblit. Le nouveau magistrat de la ville n'incarne pas le même engagement pour la lutte contre l'extrême-droite que son prédécesseur⁷¹⁵ tandis que le nouvel

⁷¹⁰ Bruno CAUSSE, « La petite victoire de Raymond Barre l'oblige à tenir compte des noiristes et de la gauche », *Le Monde*, 20 juin 1995.

⁷¹¹ Bruno CAUSSE, « À Lyon, Raymond Barre prône transparence et rigueur de gestion », *Le Monde*, 27 juin 1995.

⁷¹² Cette nomination résonne comme un règlement de comptes entre l'ancienne équipe municipale de Michel Noir et celle de Raymond Barre. En effet, l'adjoint en charge du respect des droits et des relations interculturelles et interculturelles a été l'un des avocats de Michel Noir au début de la décennie 1990 tandis que l'adjoint nommé aux droits des citoyens et aux relations sociales a été l'avocat de son opposant, en l'occurrence son beau-frère, Pierre Botton. Robert BELLER, « À vingt jours du procès, Michel Noir écarte deux de ses trois avocats », *Le Monde*, 26 janvier 1995 ; Robert MARMOZ, « Le bâtonnier C. abandonne la défense de Pierre Botton », *Le Monde*, 30 décembre 1992.

⁷¹³ Entretien avec l'adjoint délégué aux droits des citoyens et aux relations sociales (1995 – 2001), municipalité de Lyon, 12 mai 2010, à son office d'avocat, Lyon.

⁷¹⁴ AML, 2103 WP 52, Compte rendu de la première réunion de la commission extra-municipale du respect des droits sous le mandat Barre, 13 février 1996.

⁷¹⁵ Plusieurs représentants associatifs se souviennent plutôt de ses propos comme Premier ministre lors de l'attentat contre une synagogue en 1980 à Paris. Il déclare alors : « cet attentat odieux qui voulait frapper des Israélites qui se rendaient à la synagogue et qui a frappé des Français innocents qui traversaient la rue Copernic », propos jugé comme distinguant des citoyens français du reste de la communauté en raison de leur origine confessionnelle supposée. « Une mise au point de l'hôtel de Matignon à propos d'une déclaration du premier ministre », *Le Monde*, 7 octobre 1980.

adjoint n'est pas un militant. Cet effritement de l'engagement politique pour traiter du « problème » de l'« intégration des étrangers » est perceptible dans la composition et les travaux menés par la commission au respect des droits.

À son arrivée, l'adjoint délégué aux droits des citoyens et aux relations sociales reprend les rencontres mensuelles de la commission. Plusieurs éléments mettent en évidence pourtant le rôle de plus en plus secondaire de la commission et de la distance qui s'établit entre les municipalités et les associations.

Tout d'abord, à partir de janvier 1996, les temps d'échanges et de débats entre les représentants associatifs et l'élu au début de chaque rencontre sont supprimés. Les réunions mensuelles deviennent des conférences thématiques confiées un intervenant. Ce dernier intervient sur un sujet relatif à la large thématique des « droits des citoyens » tels que l'accès aux soins en avril 1996, le logement en juillet 1997, les sectes en mars 1998, le handicap en novembre 1999⁷¹⁶. La perte d'un espace de débats est regrettée par les représentants associatifs engagés dans la commission. L'un des représentants de l'ALPIL insiste sur ce changement entre les deux mandats.

« R : Dans le mandat Noir, c'est le moment où on peut poser ces questions d'une manière frontale. Avec l'arrivée de Barre, il ne se passe rien. On est dans le consensus, il ne faut pas parler des choses qui fâchent. C'est pas de l'acte [même si] on fait des petits trucs quand même ». ⁷¹⁷

La suppression de ce temps de débats est révélatrice d'un travail politique qui s'emploie à constituer une sorte de société savante à l'échelle de la ville de Lyon. La dynamique recherchée est celle d'un lieu d'échanges sur des questions qui se posent sur le territoire et non la confrontation entre les orientations municipales et les revendications associatives. Cette optique est renforcée par la croissance du nombre de nouvelles associations membres de la commission. Alors qu'elles n'étaient que quinze à être conviées en janvier 1996, ce sont plus de trente associations qui sont invitées en février 1999. Les associations sont actives dans des domaines aussi variés que l'accès à la santé (Médecins du Monde), l'enseignement (Fédération des Conseils de Parents d'Élèves FCPE, Fédération des Parents d'Elèves de l'Enseignement Public PEEP), le

⁷¹⁶ AML 2103 WP 52, Comptes rendus des réunions de la commission extra-municipale du respect des droits (1996-2000).

⁷¹⁷ Entretien avec l'un des fondateurs de l'ALPIL, salarié de l'ALPIL (1979 - 2011), le 21 mai 2010, au local de l'ALPIL, Lyon.

handicap (Handisport) ou de la protection des enfants (Enfance et partage)⁷¹⁸. Cette extension du nombre d'associations est justifiée par l'adjoint comme une manière de lutter contre l'absentéisme chronique des représentants associatifs aux différentes réunions⁷¹⁹. Dans la réalité, il s'agit de plus en plus de diminuer le temps de prise de parole de chaque représentant associatif, de la même manière que les temps de débats au début de chaque rencontre, et de transformer ainsi la commission en un lieu de conférences.

Quant à la question de l'immigration, elle occupe une place résolument secondaire dans les travaux de cette commission. Si les associations de défense des étrangers continuent d'y être représentées, telles que le CRARDDA, la Cimade ou l'ALPIL, trois conférences sont consacrées à l'immigration⁷²⁰ sur les trente-neuf qui se déroulent entre 1996 et 2001⁷²¹. La question de l'« intégration des étrangers » ne constitue plus un enjeu pour l'équipe municipale.

Plus largement, cette délégation occupe une place encore plus marginale au sein de l'exécutif municipal. Cette absence de liens concrets avec l'exécutif municipal est d'ailleurs relevée par l'adjoint aux droits des citoyens et aux relations sociales.

« R : [...] L'objet de la commission c'est de réfléchir sur un certain nombre de points, de questions de société, locales ou pas forcément locales et de donner des recettes à l'exécutif, de lui suggérer. Et de ce point de vue là, qu'est-ce qu'on faisait de nos rapports ? de nos communications ? de nos notes de synthèse ? J'en sais strictement rien. Si ! Pas beaucoup de choses ! Je crois que c'est le vrai problème. Les élus n'aiment pas que des non-élus leur donnent des conseils. [...] Qu'est-ce que l'exécutif a fait du travail accompli ? C'est un énorme travail de compétences, de bonne volonté, de courage, de réflexion, c'est un outil formidable. Qu'est-ce qu'on en fait ? Qu'est-ce que l'exécutif en fait ? C'est l'éternelle question. »⁷²²

Les responsables associatifs engagés au sein de la commission critiquent les orientations de la nouvelle municipalité Barre. En décembre 1997, lors d'une rencontre thématique, plusieurs d'entre eux réclament que les « temps de débats soient rétablis »

⁷¹⁸ AML, 2103 WP 52, Compte rendu de la réunion de la commission extra municipal du respect des droits, 9 février 1999.

⁷¹⁹ AML, 2103 WP 52, Compte rendu de la réunion de la commission extra municipal du respect des droits, décembre 1997.

⁷²⁰ Une conférence sur le « droit des étrangers » en mai 1997, une en mars 1998 sur la « législation des étrangers » et en juin 2000 sur les « mineurs étrangers isolés ». AML, 2103 WP 52, Comptes rendus des réunions de la commission extra-municipale du respect des droits, 1996 – 2001.

⁷²¹ Entretien avec l'adjoint délégué aux droits des citoyens et aux relations sociales (1995 – 2001), municipalité de Lyon, 12 mai 2010, à son office d'avocat, Lyon.

⁷²² Idem.

et de pouvoir adresser « une liste de questions au maire »⁷²³ sans y parvenir. Si les représentants associatifs continuent de participer, c'est parce que ce lieu offre un espace où ils peuvent échanger et se confronter entre eux (voir section 2). La question de l'immigration, mise à l'agenda politique par le prisme des relations interculturelles et interculturelles dans le mandat Noir, n'est plus un enjeu pour cette municipalité de centre-droit qui ne souhaite pas s'engager sur un sujet clivant électoralement.

Un glissement vers les descendants de l'immigration pour traiter de l'« intégration des étrangers ».

La liste d'union de la gauche de Jean-Marc Ayrault conserve au premier tour la municipalité (58% des voix) contre la liste RPR-UDF-Centre national des indépendants d'Elisabeth Hubert⁷²⁴. Lors de la campagne municipale, le conseiller municipal chargé de l'« accueil et l'insertion des Nantais(e)s d'origine étrangère » est sollicité par le maire sortant pour l'assister dans ses réunions publiques menées dans les différents quartiers populaires de la ville. Il s'agit de valoriser le travail mené en faveur de ces nantais d'origine étrangère dont nombre d'entre eux sont électeurs⁷²⁵. Ainsi, la question de du droit de vote des étrangers, qui avait l'objet d'un accord inter-partisan en 1989, est désormais articulée avec celle du développement des quartiers populaires de la ville. En juin 1995, le maire propose au conseiller municipal un poste d'adjoint pour une délégation intitulée « Intégration et Jeunesse ». Avec cette nouvelle délégation, l'adjoint hérite de la présidence de l'association régissant les centres socio-culturels de la ville de Nantes, l'association Accoord (Association pour la réalisation d'activités éducatives, sociales et culturelles de la ville de Nantes). Ce changement de terme et de responsabilité de l'adjoint, attestant une nouvelle orientation de la politique municipale, ne se fait pas sans heurt auprès des représentants associatifs.

En effet, l'adjoint est confronté à l'incompréhension de plusieurs représentants associatifs sur son accord pour présider la structure de l'Accoord. Cette dernière incarne une politique municipale gestionnaire et de contrôle des activités des centres

⁷²³ AML, 2103 WP 52, Compte rendu de la réunion de la commission extra municipal du respect des droits, décembre 1997.

⁷²⁴ Celle-ci est ministre de la santé de mai 1995 à novembre 1995 sous le gouvernement Juppé. « L'échec nantais d'Elisabeth Hubert », *Le Monde*, 13 juin 1995.

⁷²⁵ Entretien avec le conseiller municipal (1989-1995) délégué à l'« accueil et l'insertion des Nantais(e)s d'origine étrangère » puis adjoint chargé de l'intégration et de la jeunesse (1995-2001), le 13 décembre 2011, au local de son syndicat, Nantes.

socioculturels en nommant des professionnels de l'animation. Cette politique s'oppose à une gestion militante de ces structures.

« R : François a beaucoup travaillé avec le maire, certains lui en voulaient par rapport à l'Accoord. Il était président de l'Accoord, une politique de la mairie. Ça a été très, très dur.

Q : C'était un cadeau un peu empoisonné ?

MFF : Oui mais il l'a pris ! J'ai des copains qui disaient que ça suffisait, mais je le défendais, il essayait ! C'était dur parce qu'on n'était pas d'accord en prévention, c'est un autre monde. On a vu [l'Accoord] se mettre en place dans toutes les politiques de la ville, faire un monstre associatif. Je bossais 55 heures alors que dans les équipes Accoord, c'était devenu l'inverse. On a tellement organisé l'animation ! À 17h, les centres sociaux fermaient, il n'y avait plus de liberté de travail, que des organisations hiérarchiques. On a mis un monde fou en haut ! »⁷²⁶

Pour ces militants associatifs engagés dans des structures de prévention de quartiers, le positionnement à l'extrême gauche de l'adjoint aurait du le conduire à refuser la gestion de cette structure. La critique formulée est d'autant plus vive que sa délégation accole « jeunesse » au terme d'« intégration ». Remplaçant les termes d'« accueil et d'insertion », ce terme est analysé comme l'acceptation d'un changement de politique de la part de l'adjoint. Le « problème » est celui de la présence des jeunes issus de l'immigration considérés comme menaçant l'ordre social. À l'inverse, la lutte contre les exclusions subies par les populations étrangères est reléguée au second plan. Ce cadrage s'appuie finalement sur une définition proche de celle retenue par la politique de la ville, les « jeunes », et en particulier ceux « issus de l'immigration » sont rendus responsables des maux de la société française⁷²⁷ et doivent être « intégrés » à celle-ci.

Cette focalisation sur l'« intégration » des populations jeunes issues de l'immigration se retrouve dans la composition de la nouvelle commission extra-municipale mise en place en 1997. Les associations de défense des étrangers ne sont plus sollicitées. En revanche, des représentants d'associations d'étrangers sont nommés aux côtés des dix « personnalités qualifiées » déjà présentes à la première commission.

⁷²⁶ Entretien avec la directrice régionale du FAS Pays de la Loire-Bretagne (1989-2003), le 28 février 2012, à son domicile, Montpellier.

⁷²⁷ On retrouve ainsi ce que présente Sylvie Tissot sur la formation de la catégorie d'action publique de « quartier » avec une focale centrée sur les populations jeunes et immigrées. Sylvie TISSOT, *L'État et les quartiers : genèse d'une catégorie de l'action publique*, op.cit., p. 33-39.

Lors de la première réunion de la commission extra-municipale pour « l'intégration des populations issues de l'immigration » (CEMII), vingt représentants associatifs y assistent ainsi que six personnalités qualifiées⁷²⁸.

Cette commission permet à l'adjoint délégué à l'intégration et la jeunesse d'affirmer que son objectif est d'accroître la participation des « populations immigrées » aux différentes instances municipales de participation⁷²⁹ et de « connaître leurs besoins spécifiques »⁷³⁰. La CEMII devient alors un outil mobilisé pour permettre l'« intégration des étrangers ». Or, la population visée est principalement celle des « jeunes », dont la plupart ont la nationalité française. Ainsi, entre 1997 et 1999, les séances de la CEMII, qui se déroulent quatre fois par an, sont thématiques et se concentrent sur l'« intégration des jeunes » en atteste les séances consacrées au dispositif emploi-jeune en 1997, à la lutte contre la délinquance, à la lutte contre les discriminations, aux élections européennes de 1999 et à la participation politique des jeunes, à la lutte contre les discriminations en particulier celle liée à l'emploi, ou à la lutte contre la délinquance⁷³¹. Le « déficit d'intégration »⁷³² de ces populations est analysé au prisme de deux principaux facteurs : leur faible participation politique, et en particulier de l'exercice du droit de vote, et leur positionnement face à la culture de leurs parents. Leurs difficultés socio-économiques en sont des conséquences. Le prisme retenu sur les populations « jeunes » s'appuie à la fois sur le diagnostic de l'adjoint délégué à l'intégration et la jeunesse mais également sur celui des associations d'étrangers présentes qui insistent sur la « difficile situation des jeunes »⁷³³.

La composition de la CEMII fait débat parmi les représentants associatifs invités par l'adjoint à y participer (en moyenne une quinzaine d'associations sont représentées). Tout d'abord, la liste d'associations d'étrangers invitée repose sur une étude commandée au CID par la municipalité relative aux populations étrangères

⁷²⁸ Archives MEIC, Compte rendu de la réunion inaugurale de la Commission extra municipale pour l'Intégration des populations immigrées, 12 novembre 1997.

⁷²⁹ L'adjoint délégué à l'intégration et la jeunesse évoque la faible participation aux comités consultatifs de quartiers (ils ont été mis en place avant la loi relative à la démocratie de proximité du février 2002). Archives MEIC, Compte rendu de la réunion inaugurale de la CEMII, 12 novembre 1997.

⁷³⁰ Archives MEIC, Note de l'adjoint délégué à l'intégration et la jeunesse au maire de Nantes sur la création d'une commission extra municipale pour l'intégration des populations issues de l'immigration, 1997.

⁷³¹ Archives MEIC, Comptes rendus des rencontres de la CEMII, 1997-1999.

⁷³² Archives MEIC, Compte rendu de la réunion inaugurale de la CEMII, 12 novembre 1997

⁷³³ Archives MEIC, Compte rendu de la commission extra-municipale pour l'intégration des immigrés, 12 novembre 1997.

installées à Nantes. Pour les représentants d'une association turque et d'une association portugaise, la description de l'immigration et des associations d'étrangers n'est pas fidèle à la réalité. Ils insistent sur le fait que d'autres associations existent et agissent dans les quartiers et n'ont pas sollicité. Ensuite, le caractère consultatif de la CEMII est contesté. Les représentants associatifs souhaitent être associés aux discussions du Conseil municipal en étant force de propositions, ce qui n'est pas envisageable pour l'adjoint délégué à l'intégration et à la jeunesse. Enfin, ils veulent mettre l'accent sur les discriminations qu'ils subissent et non pas insister sur la responsabilité des populations étrangères dans ce « déficit d'intégration »⁷³⁴. Finalement, à l'issue de deux années de rencontres, la CEMII ne se réunit plus, l'adjoint délégué à l'intégration et à la jeunesse estimant que la « commission tourne à vide »⁷³⁵. Surtout, pour l'adjoint, les membres de la commission ne sont plus des relais suffisants pour établir des relations avec les associations qu'il juge les plus en capacité de représenter les « jeunes issus de l'immigration ». Il souhaite alors instaurer une relation avec des associations de jeunes musulmans et traiter de ce qui lui semble alors essentiel : l'absence de lieux de culte musulmans à Nantes (voir section 2.3).

L'adjoint délégué à l'intégration et à la jeunesse envisage le « problème » de l'« intégration » comme un enjeu à résoudre en s'associant à partir de 1996 avec les associations d'étrangers. Les « jeunes issus de l'immigration » sont ciblés par cette action municipale même si aucune association se réclamant d'agir pour ce public ne siège à la CEMII. Quant aux activités de la délégation, elles continuent d'être principalement axées autour de l'animation de cette instance de consultation. Un paradoxe constitue cette instance : la CEMII est présentée comme une alternative au droit de vote des étrangers alors même que plusieurs des séances sont consacrées aux « jeunes issus de l'immigration », dont la plupart a la nationalité française. Finalement, le lien effectué entre « Intégration » et « Jeunesse » dans la terminologie de sa délégation se retrouve dans les sujets traités au sein de la CEMII, et souligne la proximité entre la politique de la ville et la politique d'« intégration d'étrangers ». Cette même dynamique se retrouve à Strasbourg.

⁷³⁴ Idem

⁷³⁵ Entretien avec le conseiller municipal (1989-1995) délégué à l'« accueil et l'insertion des Nantais(e)s d'origine étrangère » puis adjoint chargé de l'intégration et de la jeunesse (1995-2001), le 13 décembre 2011, au local de son syndicat, Nantes.

Politique de la ville et politique d'intégration en regard à Strasbourg.

Dans la capitale alsacienne, la réélection de la liste conduite par Catherine Trautmann se fait également au premier tour (52%)⁷³⁶. De nouveaux portefeuilles sont créés dont celui dédié à la « démocratie locale ». Cette nouvelle délégation a sous sa coupe les conseils de quartiers, le conseil des jeunes et le CCE et échoit à un nouvel adjoint. Né en 1960 en Alsace, cet homme assiste au meeting de François Mitterrand à Strasbourg en 1974 avant de s'encarter au PS en 1981. Militant rocardien, il entre au cabinet du premier adjoint chargé de l'urbanisme et du transport, Roland Ries, en 1989⁷³⁷. Élu sur la liste de Catherine Trautmann en juin 1995, il hérite de la délégation « démocratie locale » qui s'inscrit au cœur d'une nouvelle stratégie de conquête et de mobilisation de l'électorat par l'exécutif municipal⁷³⁸. Alors que le premier mandat a été marqué par la présence d'élues engagées au sein du monde associatif chrétien, le nouvel adjoint est en premier lieu un militant socialiste proche d'une des figures de l'équipe de la maire.

Malgré le rattachement du CCE à la délégation « démocratie locale », les membres du conseil continuent de revendiquer un « conseil combatif, un conseil de l'espoir » en n'étant pas cantonné à un rôle consultatif et peu médiatisé⁷³⁹. Cette demande de reconnaissance s'articule avec la stratégie de « proximité » des élus dans l'ensemble des quartiers de la ville. Ainsi, un nouveau type de représentants intègre le CCE : des délégués territoriaux. Au sein de chaque canton municipal, une liste de volontaires étrangers est constituée pour siéger au sein du CCE. Ces « délégués de quartier » sont directement élus par les étrangers du canton et élisent ensuite leurs six représentants au sein du bureau du CCE (figure n°4).

⁷³⁶ « Le premier tour des élections municipales confirme l'implantation du Front national au détriment de la majorité », *Le Monde*, 13 juin 1995.

⁷³⁷ Entretien avec l'adjoint délégué à la démocratie locale (1995 – 2001), le 6 mars 2013, dans son bureau, Illkirch-Graffenstaden.

⁷³⁸ Virginie Anquetin insiste dans son travail sur la manière dont la « proximité » et la « participation des habitants » sont deux thèmes déployés par l'exécutif municipal pour mobiliser « des segments électoraux perçus comme antagonistes et mal identifiés socialement et politiquement ». Virginie ANQUETIN, *La construction électorale des politiques municipales. Travail politique de conquête et de gestion d'une capitale régionale (Strasbourg, 1973-2001)*, op. cit., p. 692.

⁷³⁹ AMS, 1079 W 2, Compte rendu de l'assemblée plénière du CCE, 25 avril 1997.

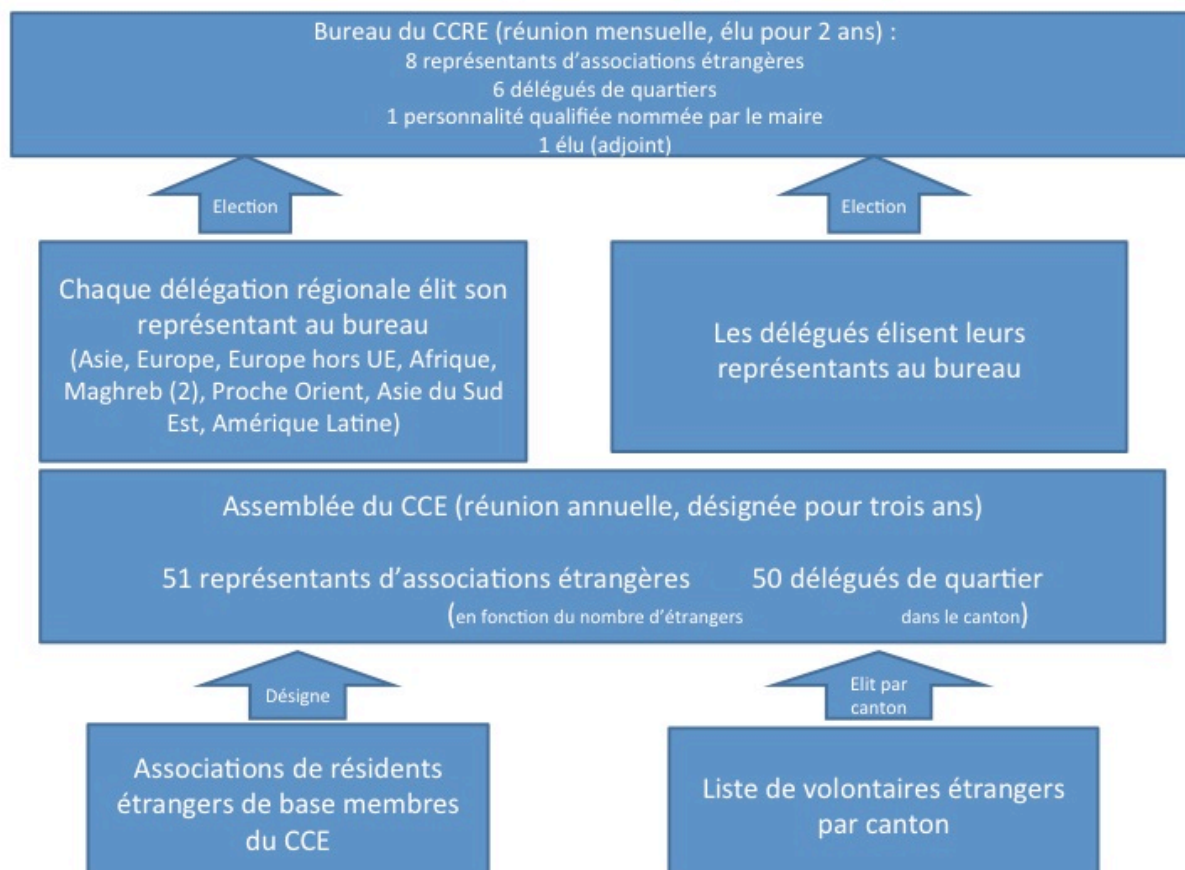


Figure n°4 : Modalités d'élections au sein du CCE (1997 – 2001)⁷⁴⁰.

La nouvelle architecture du CCE montre que le « problème » de l'« intégration des étrangers » s'appuie sur une lecture ethnique et sur une lecture territorialisée. Le CCE ne dépend plus administrativement de la direction de l'action sociale mais de la direction de « l'action territorialisée et de la tranquillité »⁷⁴¹. Il s'agit de produire une action municipale tournée vers les « quartiers » et pour l'adjoint chargé de la démocratie locale de nouer des liens avec des populations invisibles politiquement dont il peut espérer un intérêt électoral. La création de ces « délégués de quartiers » révèle aussi une lecture ethnique des « problèmes urbains ». La concentration de populations étrangères et de leurs enfants dans certains quartiers est analysée comme un « problème » pour la ville et comme facteur central de l'« insécurité ». À cet égard, nous pouvons souligner la proximité de cette politique d'« intégration des étrangers » avec les cadres cognitifs de la politique de la ville. Le CCE devient alors un lieu où la question « sensible de

⁷⁴⁰ Figure produite par nos soins à la suite de la consultation des comptes rendus du CCE sur le fonctionnement de l'instance.

⁷⁴¹ AMS, 1083W 28, Organigrammes de la municipalité de Strasbourg, 1996 – 2001.

l'insécurité » doit être abordée et des réponses formulées par les populations étrangères, puisqu'étant à la fois victimes et coupables de cette délinquance⁷⁴².

Ajoutons qu'un adjoint est nommé à l'« intégration et à la défense ». Né en Algérie, il est un ancien colonel au sein de l'Armée française et milite pour la reconnaissance de la communauté harki en France ⁷⁴³. Sa présence comme « personnalité qualifiée » sur la liste de Catherine Trautmann s'inscrit dans une stratégie électorale pour s'assurer du vote de la communauté « harki ». Il ne participe jamais aux débats du CCE mais se concentre sur un dossier : l'édification d'un monument commémoratif en hommage aux anciens combattants d'Afrique et d'Outre-mer morts pour la France en Alsace⁷⁴⁴. Il démissionne de ces fonctions en décembre 2000, après avoir été éconduit des nouvelles listes municipales pour la campagne municipale de 2001⁷⁴⁵. La nomination de cet adjoint dévoile la position antagonique au sein de l'exécutif municipal sur les populations à cibler, les « étrangers » d'un côté, les « harkis » de l'autre, et sur les mesures qui doivent découler.

Au cours de la décennie 1990, l'« intégration des étrangers » devient un « problème » à traiter par les exécutifs municipaux tandis qu'une lecture ethnique est produite. En effet, dans les trois municipalités, les populations étrangères et leurs enfants ont un « problème » d'« intégration » en raison de leur culture et de leur religion. Les potentielles difficultés socio-économiques de ces populations sont considérées de façon secondaire ou évacuées. En creux, la population désignée est celle originaire du Maghreb, d'Afrique subsaharienne ou de Turquie. Néanmoins, les perspectives d'action des municipalités se distinguent. Si les seuls dispositifs municipaux mis en place sont des instances consultatives, l'« intégration des étrangers » est tout d'abord définie à Lyon comme rendue possible, si et seulement si, une réflexion est construite sur les relations à établir entre deux groupes se distinguant de part leur culture et leur religion.

⁷⁴² AMS, 1233 W 1, Bilan des travaux du CCE présenté aux membres du bureau du CCE, 15 mars 2001.

⁷⁴³ Il est co-président de la mission nationale de réflexion sur les harkis sous le gouvernement Rocard dont il démissionne en 1992, opposé à l'orientation prise par la mission. Laurent MULLER, *Les résidents étrangers à Strasbourg*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2009, p 142 -143

⁷⁴⁴ MBG, « Les combats du colonel », *Les Dernières nouvelles d'Alsace*, 10 décembre 1999.

⁷⁴⁵ Pour ce dernier, son éviction est un « signe d'exclusion et de mépris à [l'égard des compatriotes français musulmans] ». Surtout, cela fait état d'une forte opposition au sein de l'équipe municipale sur le projet de construction d'une grande mosquée à Strasbourg. En 2001, l'adjoint se présente sous une liste municipale « Divers gauche » dissidente sans être élu avant d'être réélu en 2008 sous l'étiquette « socialistes et républicains » sur la liste de Roland Ries où il obtient un poste de vice-président à la CUS pour la relation avec « les armées et les associations d'anciens combattants ». Laurent MULLER, *Les résidents étrangers à Strasbourg., op.cit.*, p 142 -143.

Ensuite, cette question disparaît des préoccupations d'une municipalité de droite ne souhaitant pas s'investir sur des enjeux électoralement clivant. À Nantes, ce « problème » est au départ envisagé comme celui d'un manque de reconnaissance de la diversité culturelle et des exclusions vécues par les populations « issues de l'immigration ». À partir de 1995, la faible participation politique et les faibles liens avec la culture de leurs parents constituent les deux principaux facteurs d'un « déficit d'intégration » des « jeunes ». Enfin, dans la capitale alsacienne, l'« intégration des étrangers » est envisagée dans un premier temps à travers la question de l'absence de participation politique des étrangers avant d'être définie aussi par l'existence de quartiers se caractérisant par une concentration des populations étrangères. Dans les deux cas, l'action municipale se rapproche des dispositifs envisagés pour la politique de la ville. Traiter du « problème » de l'« intégration des étrangers » est aussi une manière pour les exécutifs socialistes, de s'assurer des liens avec les représentants associatifs de la cause des étrangers. Si les associations de jeunes issus de l'immigration sont exclues de la plupart de ces instances consultatives, les exécutifs municipaux multiplient les relations avec des associations d'étrangers en postulant pouvoir, par cet intermédiaire, façonner des porte-paroles des communautés étrangères. Si nous avons esquissé à plusieurs reprises les ressorts électoralistes d'une telle démarche, nous souhaitons interroger en détails les raisons de l'investissement de ces municipalités. Nous souhaitons à cet égard questionner les logiques d'affirmation des municipalités face à l'État ainsi que les usages de ces instances par les exécutifs municipaux et leurs membres. Cela permettra de souligner *in fine* qu'en dépit d'une revendication pour la croissance des compétences des municipalités et de l'organisation de relations clientélares avec les représentants associatifs, l'engagement des exécutifs municipaux s'appuie en premier lieu sur quelques individus et reste très peu institutionnalisé au sein de l'administration municipale.

Section 2. L'affirmation d'une gestion politisée de l'« intégration des étrangers ».

La mise à l'agenda de l'« intégration des étrangers » n'a eu lieu que par petites touches et s'articule principalement à travers la création et l'animation d'instances consultatives de représentants associatifs au cours de la décennie 1990. Avant de nous

intéresser plus particulièrement aux usages multiples de ces instances de consultation par les élus locaux et leurs membres, nous souhaitons montrer que l'action municipale engagée consiste symboliquement à prouver aux autorités étatiques leurs compétences municipales en matière d'« intégration des étrangers ». La contestation de l'autorité de l'État dans les politiques d'immigration fait l'objet d'une mobilisation collective des municipalités au début de la décennie 1990. Les municipalités se positionnent principalement pour agir dans la définition des frontières de la nation. Néanmoins, cette coopération inter-municipale ne durera que très peu de temps. Par delà les oppositions partisans, nous montrerons comment l'« intégration des étrangers » renvoie principalement à des investissements personnels d'élus ou à une gestion par le cabinet du maire des dossiers les plus polémiques.

2.1. Un impossible travail collectif pour réclamer des compétences municipales en matière d'« intégration des étrangers » face à l'État.

Au début des années 1990, les municipalités françaises revendiquent des compétences pour lutter contre l'intolérance et le racisme et pour contrôler les entrées des populations étrangères sur le territoire national. Elles soulignent que ce n'est qu'à ces deux conditions que l'« intégration des étrangers » pourra avoir lieu et pourra faire l'objet d'un investissement municipal. À travers une initiative, le « Forum des maires Cité = Diversité », plusieurs grandes villes vont se présenter pour formuler de mêmes revendications. Néanmoins, la présentation d'une action dépassant les enjeux partisans s'effrite rapidement et illustre une mobilisation échouée des municipalités à revendiquer collectivement un accroissement de leurs compétences.

L'extension des pouvoirs municipaux de police comme préalable à une politique d'« intégration des étrangers ».

Le 14 novembre 1990, douze maires fondent le « Forum des Maires – Cité = Diversité », initiative présentée comme une réponse à la profanation du cimetière juif de Carpentras en mai 1990⁷⁴⁶. Dans cet appel solennel, les maires se mobilisent pour « lutter contre l'intolérance » et « affirmer l'engagement de la responsabilité des élus

⁷⁴⁶ La profanation du cimetière de Carpentras a lieu dans la nuit du 8 au 9 mai 1990 et provoque la réaction et la mobilisation de nombreux élus nationaux et locaux pour dénoncer cet acte et prôner un rassemblement au-delà des clivages partisans de la droite et de la gauche.

locaux » dans ce domaine⁷⁴⁷. Les douze maires signataires sont autant étiquetés à gauche qu'à droite de l'échiquier politique⁷⁴⁸. En septembre 1991, ils ratifient la Déclaration de Vizille, suite à la décision du gouvernement de modifier le décret de 1982 concernant les certificats d'hébergement en août 1991 (voir encadré n°19). Une fois la déclaration adoptée, les maires se mobilisent pour que les rangs des signataires grossissent. L'augmentation du nombre de signataires est un argument de légitimation de leurs revendications auprès du gouvernement. En décembre 1991, une liste tenue par le secrétariat de l'adjoint au respect des droits de la ville de Lyon dénombre quarante-six villes⁷⁴⁹ puis en février 1992 cent deux sont membres de l'association⁷⁵⁰.

Encadré n° 19 : Des instruments de contrôle défendus par les municipalités : les attestations d'accueil et certificats d'hébergement.

Le décret du 27 mai 1982 instaure pour les étrangers extra-communautaires, qui se rendent en France pour une durée de moins de trois mois et dans le cadre d'une visite privée, un certificat d'hébergement qui indique l'« identité de l'auteur du certificat, et son adresse personnelle, l'identité du bénéficiaire [et] précise les possibilités d'hébergement »⁷⁵¹. Au nom de ses fonctions d'officier de police judiciaire, ce certificat est visé par le maire de la commune qui peut le refuser s'il estime que les conditions d'accueil ne sont pas remplies.

Cette mesure limite le droit de circulation des étrangers et renforce le contrôle sur ces populations⁷⁵². Le Gisti dénonce des délivrances aléatoires de ces certificats selon les communes et les personnes formulant la demande⁷⁵³. En juin 1984, un décret est adopté entre le gouvernement français et les trois pays du Maghreb pour que les ressortissants de ces pays signent une attestation d'accueil et non un certificat d'hébergement. L'autorité publique, qui peut être la mairie, ne peut effectuer un contrôle pour sa délivrance ce qui déclenche des contestations. En août 1991, un nouveau décret est adopté par le gouvernement d'Édith Cresson précisant que si le maire a un doute « sérieux sur la réalité

⁷⁴⁷ Claude FRANCILLON, « Réunis au château de Vizille, douze maires de la majorité et de l'opposition veulent lutter contre l'intolérance », *Le Monde*, 29 septembre 1991.

⁷⁴⁸ À droite, trois maires proches du RPR : le maire de Bordeaux, Jacques Chaban-Delmas, le maire de Grenoble, Alain Carignon (en congé), et le maire de Lyon, Michel Noir. Au centre, ce sont également trois maires : le maire de Roubaix, André Diligent, le maire de Nancy, André Rossinot, et le maire de Toulouse, Dominique Baudis. À gauche, le PS compte trois représentants : Catherine Trautmann, maire de Strasbourg, George Frêche, maire de Montpellier et Jean-Marc Ayrault, maire de Nantes. Enfin, les trois derniers ont été encartés soit au le PS soit au PCF mais en ont été exclus : c'est le cas du maire de Marseille, Robert Vigouroux, du maire d'Angers, Jean Monnier et du maire du Mans, Robert Jarry.

⁷⁴⁹ AML, 1496 WP 23, Adjoint délégué au respect des droits de l'homme, Annexe adossé au compte rendu de la réunion du 10 décembre 1991 de la commission extra-municipale du respect des droits, 46 villes sont présentées comme membre.

⁷⁵⁰ Gérard PERNODET, « Immigration : le contrôle des maires », *Libération*, 13 février 1992.

⁷⁵¹ Décret n°82-442 du 27 mai 1982 pris pour l'application de l'article 5 de l'ordonnance n°45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers en ce qui concerne l'admission sur le territoire français.

⁷⁵² Jacqueline COSTA-LASCOUX, « L'espace migratoire institutionnel : un espace clos et contrôlé ? », *Espace, populations, sociétés*, 1983, vol. 1, n° 2, p. 69-88.

⁷⁵³ GISTI, « Ta famille n'hébergera plus », *Plein droit*, n°15-16, 1991.

des conditions d'hébergement, il peut saisir l'Office des migrations internationales (OMI) d'une demande motivée aux fins de faire procéder à une vérification sur place »⁷⁵⁴. Les municipalités accueillent avec réticence ce nouveau décret puisqu'elles se voient imposer une délégation de leurs contrôles à l'OMI et dénoncent les dérogations accordées aux ressortissants du Maghreb. Les municipalités réclament la capacité de mener les enquêtes et que les mêmes droits soient imposés aux algériens, marocains et tunisiens. La bataille fait rage sur les certificats d'hébergement et les attestations d'accueil entre 1991 et 1996 et motive l'adoption de la Déclaration de Vizille. Par la suite, les pouvoirs de maire sont font encore l'objet de plusieurs réévaluations. En 1998, tous les étrangers extra-communautaires doivent solliciter une attestation d'accueil pour laquelle le seul motif de non-délivrance est celle de l'absence des documents demandés⁷⁵⁵. Les maires ont perdu la bataille pour un temps, ils n'ont plus qu'un pouvoir de certification⁷⁵⁶.

La Déclaration de Vizille permet aux municipalités, d'une part, de réclamer un accroissement de leurs compétences face à l'État, d'autre part, de participer à la définition du « problème » de l'« intégration des étrangers ».

Deux domaines d'action sont définis par les municipalités : « l'intégration sociale » et « la résorption des manifestations croissantes de xénophobie et d'intolérance »⁷⁵⁷. Ce qui est présenté comme pénalisant l'« intégration sociale » est : l'existence de ghettos, un cadre de vie dégradé et les problèmes de délinquance. La proximité qu'entretiennent les maires avec leurs habitants est l'argument utilisé pour justifier l'accroissement de leurs initiatives face à un État défaillant. La « démocratie locale » est ainsi présentée comme un impératif pour « le renouvellement et l'enracinement du débat démocratique en France »⁷⁵⁸ et prévenir les conflits entre des « groupes ou communautés religieuses »⁷⁵⁹. Les municipalités ont recours à cette rhétorique de la « proximité » dans leur territoire, nous l'avons souligné avec les instances consultatives mises en place pour l'« intégration des étrangers », que face à l'État. Enfin, et surtout, les villes réclament d'être consultées

⁷⁵⁴ Décret no 91-829 du 30 août 1991 modifiant le décret no 82-442 du 27 mai 1982 relatif aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers en ce qui concerne l'admission sur le territoire français.

⁷⁵⁵ Les documents demandés sont les suivants : « l'identité du signataire et, s'il agit comme représentant d'une personne morale, sa qualité ; l'adresse personnelle du signataire et le lieu d'accueil de l'étranger ; l'identité et la nationalité de la personne accueillie et les dates d'arrivée et de départ prévues. », Décret n° 98-502 du 23 juin 1998 modifiant le décret n° 82-442 du 27 mai 1982 modifié pris pour l'application des articles 5, 5-1 et 5-3 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945.

⁷⁵⁶ En 2003, un nouveau tournant est envisagé par cette fois par voie législative (JORF n°274 du 27 novembre 2003, Loi n°2003-1119 du 26 novembre 2003). Le maire peut à nouveau statuer favorablement ou non à la demande d'attestation d'accueil sans contrôle ou faire procéder au contrôle par ses services ou l'ANAEM (Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations). Ce nouveau processus est identifié par le Gisti comme un durcissement des conditions d'entrée des étrangers et un retour des pouvoirs conférés au maire, au titre de représentant de l'État, dans le contrôle des étrangers. Christophe DAADOUC, « Le prix de l'hospitalité », *Plein droit*, n°67, 2005, p.6-7.

⁷⁵⁷ AML, 1496 WP 24, Déclaration de Vizille des douze maires, 28 septembre 1991.

⁷⁵⁸ Idem.

⁷⁵⁹ Idem.

par l'État sur l'ensemble des politiques afférentes à l'immigration et même, pour les villes accueillant le plus de populations étrangères⁷⁶⁰, d'être parties prenantes du processus de décision concernant les évolutions du droit d'entrée et de séjour des étrangers en France.

« Les douze maires, membres fondateurs du Forum des Maires – Cité = Diversité, les maires et élus locaux qui les ont rejoints, ainsi que leurs partenaires « grands témoins » réunis à Vizille le 28 septembre 1991, [...] considèrent que les communes et en particulier les villes à fort pourcentage de population immigrée doivent avoir le droit de consultation et de participation au processus de décision au niveau national pour la politique d'immigration et d'intégration. »⁷⁶¹

Les villes se positionnent alors comme les autorités les plus compétentes pour lutter contre l'immigration irrégulière et contre les « formes de fanatisme religieux ». La politique d'« intégration sociale » et de lutte contre le racisme pouvant être mise en place par les maires est conditionnée à la réalisation d'une politique de contrôle sur les entrées des étrangers en France.

Une lecture ethnicisée de la société française est faite par le texte de la Déclaration. Au sein des populations « culturellement et socialement défavorisées », deux groupes coexistent et se distinguent en fonction de leur origine : « des populations d'origine locale » et des « immigrés ». D'un côté, « les Français » feraient face à une misère sociale toute aussi préoccupante que le racisme et aurait besoin d'être la cible d'une action municipale particulière. De l'autre côté, les différences culturelles et religieuses des « immigrés » et/ou des « étrangers »⁷⁶² sont analysées comme des sources de conflits, des menaces pour la « cohésion sociale », en particulier en raison des « fanatismes religieux »⁷⁶³. L'immigration n'est envisagée que comme une menace dans un discours politique qui refuse de considérer les antagonismes économiques et sociaux entre les différents groupes sociaux. La solution proposée est alors paradoxale. Alors que les maires soulignent que la coexistence entre ces deux groupes est difficile et serait responsable de plusieurs maux urbains (délinquance, montée du racisme), ils réclament

⁷⁶⁰ Notons que cette notion de « fort pourcentage de population immigrée » n'est pas définie précisément ni les populations visées. Pour autant, en creux, il s'agit d'accroître leur gestion des flux en provenance des pays du Maghreb dont les conditions d'entrée et de séjour en France sont particulières.

⁷⁶¹ AML, 1496 WP 24, Déclaration de Vizille des douze maires, 28 septembre 1991.

⁷⁶² Les termes sont utilisés tour à tour dans la Déclaration de Vizille.

⁷⁶³ Les débats relatifs au port du voile dans les écoles au cours de l'année 1989 entrent directement en résonance avec ces assertions.

de pouvoir contrôler les flux d'installation des étrangers pour empêcher la formation de « ghettos » et assurer la mixité sociale sur leur territoire⁷⁶⁴. Ajoutons qu'une action uniquement en faveur des « populations étrangères » est refusée car présentée comme le terreau du racisme d'une « population française » qui souffrirait tout autant, elle, en raison de difficultés socio-économiques. Le racisme et les discriminations subies par les populations étrangères sont des éléments fortement secondaires dans cette déclaration.

La Déclaration de Vizille permet donc aux exécutifs municipaux de s'opposer une gestion uniquement étatique de l'immigration, tout en reprenant à leur compte les diagnostics fait par les autorités étatiques du « problème » de l'« intégration » à savoir une focalisation sur les populations étrangères pour expliquer les enjeux sociaux du pays. À cet égard, les municipalités contribuent à définir la manière dont l'immigration doit être envisagée et sur les modalités d'une action à entreprendre : lutter contre le phénomène migratoire est donc un préalable nécessaire à toute action sociale. Cet engagement politique dépolitisé trouve toutefois rapidement des limites. Les oppositions partisans entre les municipalités surgissent et rendent impossible un travail collectif. À travers l'exemple de la ville de Lyon, nous verrons comment cette expérience est principalement mobilisée comme une ressource électorale et ne parvient pas à être un outil pour produire une parole collective.

La Déclaration de Vizille : un outil au service du jeu partisan local.

De décembre 1991 à février 1992, la municipalité de Lyon suspend la signature des attestations d'accueil⁷⁶⁵ pour contraindre le ministère à revoir le décret d'août 1991 et autoriser les municipalités à effectuer des contrôles en cas de doute. Un bras de fer oppose la municipalité lyonnaise avec les différents ministères compétents (Intérieur, Affaires sociales et Intégration). Jusqu'à la fin de son mandat, le maire de Lyon et son adjoint délégué au respect des droits suivent de près les évolutions législatives et réclament plus de pouvoir pour les villes. Il s'agit de rassurer une clientèle électorale de

⁷⁶⁴ Véronique De Rudder, Christian Poiret et François Vourc'h montrent comment, à cette même période, la loi d'orientation sur la ville, votée en 1991, s'inscrit dans ce même paradoxe. La coexistence des « Français » et des « immigrés » est présentée comme problématique même si elle est encouragée par cette loi. Véronique DE RUDDER, Christian POIRET, François VOURC'H, *L'inégalité raciste : l'universalité républicaine à l'épreuve*, op.cit., p. 79.

⁷⁶⁵ AML, 1496 WP 16, Circulaire municipale concernant les attestations d'accueil destinés aux maires d'arrondissement, 16 décembre 1991.

droite sur ses orientations politiques et d'occuper l'espace médiatique afin d'exister au sein du RPR.

Les conseils des adjoints de la mairie de Lyon en octobre et novembre 1991 sont l'occasion de débattre sur le décret d'août 1991. Le 25 octobre 1991, le principal point soulevé est celui de l'absence de notion de « responsabilité » des étrangers dans le décret. Ainsi, les « nouveaux arrivants » sont présentés comme adoptant des « comportements inadmissibles », n'acceptant pas un « minimum de contraintes », ce qui explique voire justifie certaines attitudes racistes et rend impossible leur « intégration »⁷⁶⁶. Les populations étrangères sont présentées comme coupables, et les efforts à produire doivent être de leur fait. Le 8 novembre 1991, la discussion au conseil des adjoints porte sur le fait que 8202 attestations d'accueil, qui ne sont délivrées qu'aux ressortissants maghrébins, ont été signés en 1991 contre 1845 certificats d'hébergement, qui eux concernent les étrangers hors de la Communauté européenne. Or, la signature de ces attestations d'accueil ne peut être conditionnée à aucun contrôle de part de l'autorité qui y procède⁷⁶⁷. Cette dérogation réglementaire est présentée comme une opportunité pour une immigration maghrébine illégale⁷⁶⁸. L'adjoint délégué au respect des droits évoque même un dispositif qui offre « une potentialité non négligeable » à ce phénomène⁷⁶⁹. Ainsi, ces deux conseils d'adjoint dévoilent l'attention conférée à l'immigration maghrébine. Elle est présentée comme étant la principale source de l'immigration clandestine et les ressortissants maghrébins sont perçus comme ne parvenant pas à s'« intégrer ».

Une mesure est prise pour interpeller les autorités nationales le 16 décembre 1991. Par une circulaire du maire, les maires d'arrondissement, qui sont tous de droite, sont invités à ne plus signer les attestations d'accueil. L'exécutif municipal se présente comme le seul en capacité de produire un « certain nombre de vérités »⁷⁷⁰ sur l'immigration. Il se distingue alors d'un discours de l'extrême-droite qui serait mensonger et d'un discours de la gauche au pouvoir qui serait complaisant à l'égard de l'immigration.

⁷⁶⁶ AML, 1728 W 19, Compte rendu du conseil des adjoints du 11 octobre 1991.

⁷⁶⁷ AML, 1728 W 19, Compte rendu du conseil des adjoints du 8 novembre 1991.

⁷⁶⁸ AML, 1496 WP 16, Note de l'adjoint au respect des droits au maire de Lyon, exposé des motifs de la décision de suspendre la signature des attestations d'accueil, 17 janvier 1992

⁷⁶⁹ Idem.

⁷⁷⁰ AML, 1496 WP 16, Note de l'adjoint au respect des droits au maire de Lyon, exposé des motifs de la décision de suspendre la signature des attestations d'accueil, 17 janvier 1992

« Mesdames, Messieurs les maires d'arrondissements,

En application de la circulaire préfectorale n°41/PP/87 du 10 novembre 1987, vous êtes amenés à viser les attestations d'accueil des ressortissants des pays du Maghreb qui souhaitent séjourner à Lyon pour une durée n'excédant pas trois mois.

Comme vous le savez ces attestations ne consistent en fait qu'en une simple légalisation de signature. Cette procédure me paraît inappropriée en l'état actuel de la situation. C'est pourquoi j'ai décidé de vous demander de ne pas vous y soumettre. Ceci ne saurait être préjudiciable aux demandeurs d'attestation d'accueil, puisqu'ils disposent de la possibilité d'en solliciter la régularisation auprès de leurs services consulaires.

Je vous laisse évidemment le soin d'appliquer cette mesure avec tout le discernement nécessaire en pareille matière.

Le Maire de Lyon. »⁷⁷¹

L'analyse de cette décision municipale montre le classement qui s'opère au sein de la population étrangère. La mesure ne vise qu'une seule partie des étrangers, les ressortissants maghrébins, accusés d'être les principaux immigrés illégaux. Ensuite, cette décision permet de flatter une clientèle électorale de droite en luttant contre l'immigration clandestine tout en se réclamant d'une posture antiraciste qui satisfait les rangs des centristes⁷⁷². La municipalité revendique un élargissement de ses compétences en matière de contrôle des étrangers comme une condition *sine qua none* pour initier des politiques d'« intégration ». Enfin, le maire de Lyon, Michel Noir, se propulse comme porte-parole des municipalités signataires de la Déclaration de Vizille alors que de premières discussions ont été engagées avec le ministre des Affaires sociales et de l'Intégration, Jean-Louis Bianco (1991 - 1992), au début du mois de décembre 1991⁷⁷³.

⁷⁷¹ AML, 1496 WP 16, Circulaire municipale concernant les attestations d'accueil destinés aux maires d'arrondissement, 16 décembre 1991.

⁷⁷² L'une des manières de conserver cette figure de l'antiracisme consiste pour l'adjoint au respect des droits d'insister dans ces différentes notes sur le fait que ces attestations peuvent être signées par les consulats, présents à Lyon, des pays concernés. Les populations étrangères ne sont donc pas pénalisées par une telle mesure. AML, 1496 WP 16, Note de l'adjoint au respect des droits au maire de Lyon relatif aux attestations d'accueil, 28 octobre 1991.

⁷⁷³ AML, 1496 WP 16, Courrier de l'adjoint au directeur de cabinet du Maire de Lyon concernant une rencontre avec le Ministre des Affaires sociales et de l'intégration et le Forum des maires le 3 décembre 1991, 26 novembre 1991.

La démarche de suspension des signatures des attestations d'accueil est soutenue par plusieurs municipalités et certaines, comme la municipalité de Marseille, veulent la répliquer. L'adjoint délégué au respect des droits les en dissuade en insistant sur la « dimension symbolique » de la démarche⁷⁷⁴. La mairie de Lyon refuse également de s'associer avec Jacques Chirac, maire de Paris (1977-1995), pour réclamer un recours gracieux concernant le décret d'août 1991⁷⁷⁵. Cette volonté de faire cavalier seul s'inscrit dans une logique de visibilité recherchée par Michel Noir au sein de la droite, plus particulièrement du RPR, et d'assurer sa domination parmi les maires du « Forum des maires ».

Dans un premier temps, cette démarche fonctionne. En effet, le 12 février 1992, le « Forum des maires » se réunit et les villes présentes réclament que l'immigration fasse l'objet de dispositions législatives et non réglementaires pour qu'un débat puisse avoir lieu au Parlement et réclament d'être associées en raison des enjeux posés à leurs territoires⁷⁷⁶. Jean-Louis Bianco accepte de considérer les propositions formulées à l'occasion de cette journée et s'engage à une « révision de la réglementation avec une consultation des maires » et à un contrôle renforcé des « départs des populations ayant été hébergées »⁷⁷⁷. La motion adoptée affirme le travail conjoint à mener entre l'État et les municipalités pour contrôler l'immigration, préalable nécessaire à toute « politique d'intégration ».

« La réussite d'une vraie politique de l'intégration respectueuse de la personne humaine, à laquelle sont prioritairement attachés les élus signataires, passe aussi par une maîtrise des flux migratoires qui ne saurait en aucune manière être considérée comme une attitude négative en matière d'immigration. [...] En conséquence, [les maires] sollicitent après concertation entre les parties concernées, État-villes, une modification de la réglementation,

Que le travail de réflexion préalable soit mené en étroite collaboration avec les élus locaux et les associations représentatives concernées,

⁷⁷⁴ AML, 1496 WP 16, Note de l'adjoint au respect des droits au maire de Lyon, exposé des motifs de la décision de suspendre la signature des attestations d'accueil, 17 janvier 1992.

⁷⁷⁵ AML, 1496 WP 16, Échanges de courriers entre le directeur de cabinet du maire de Paris et l'adjoint au maire au respect des droits concernant la proposition de s'allier au recours gracieux fait par le maire de Paris au Premier ministre, novembre - décembre 1991

⁷⁷⁶ AML, 1496 WP 23, Compte rendu de la commission extra municipale du respect des droits, présentation par l'adjoint aux associations de la réunion du Forum des maires à Paris en présence du ministre des Affaires sociales et de l'intégration le 12 février 1992, 10 mars 1992.

⁷⁷⁷ Idem.

Que la nouvelle réglementation ne constitue pas une entrave à l'entrée des étrangers en France, mais prévoie des modalités strictes et efficaces de surveillance du départ du territoire national à l'expiration de la période pour laquelle l'autorisation de séjour a été donnée,

Que la possibilité soit donnée aux maires d'exercer pleinement leurs responsabilités en la matière, dans le strict respect des droits de la personne, et que toutes les garanties soient données aux demandeurs contre d'éventuelles pratiques d'exclusion »⁷⁷⁸.

À l'issue de cette rencontre, la municipalité de Lyon décide de signer à nouveau les attestations d'accueil pour faire « preuve de bonne foi »⁷⁷⁹. Les échanges entre les municipalités et les différents ministères se poursuivent au cours de l'année 1992 sans succès⁷⁸⁰. La cohabitation, qui débute en mars 1993, est une occasion pour la municipalité de Lyon de reprendre contact avec les nouveaux ministres et d'invoquer les revendications de l'association. Le renforcement du contrôle sur les populations étrangères qui domine la réforme du Code de la nationalité en juillet 1993 et la fin d'un régime dérogatoire pour les ressortissants maghrébins constituent deux motifs de satisfaction⁷⁸¹ pour la municipalité de Lyon. Toutefois, l'adjoint au respect des droits continue de dénoncer des contrôles qui restent aux mains de l'État, par l'intermédiaire de l'OMI⁷⁸². Surtout, malgré l'évocation systématique du « Forum des maires » dans les courriers adressés par le maire de Lyon ou son adjoint, l'association n'a pas d'existence

⁷⁷⁸ AML, 1496 WP 16, Envoi de la motion de la réunion du 12 février 1992 entre les villes du Forum des maires et le ministre des Affaires sociales et de l'Intégration au maire de Vaulx-en-Verin pour information, 13 février 1992.

⁷⁷⁹ AML, 1730 W 15, Compte rendu du conseil des adjoints de la ville de Lyon, 14 février 1992.

⁷⁸⁰ En juillet 1992, une séance de travail est organisée par l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF) avec le nouveau ministre des Affaires sociales et de l'intégration, René Teulade (avril 1992 - mars 1993), au cours de laquelle la motion adoptée en février 1992 est présentée ainsi que le soutien obtenu par trois associations d'élus locaux (l'AMGVF, l'Association des maires de France, AMF, et la Commission des villes moyennes). Aucune mesure n'est toutefois prise par la suite par le gouvernement Bérégovoy. AML, 1496 WP 16, Note reçue par l'adjoint au respect des droits de la part de l'association des maires des grandes villes de France suite à la séance de travail concernant les certificats d'hébergement et les attestations d'accueil, 8 juillet 1992.

⁷⁸¹ Une série de lois sont adoptées en 1993 lorsque Charles Pasqua est ministre de l'Intérieur. Il s'agit de la loi du 22 juillet 1993 relative au droit de la nationalité qui restreint les conditions d'accès, de la loi du 10 août 1993 facilitant les contrôles d'identité et de la loi du 24 août 1993 dite loi Pasqua relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. Danièle LOCHAK, « Les politiques de l'immigration au prisme de la législation des étrangers », in Didier FASSIN, Alain MORICE, Catherine QUIMIAL (dir.), *Les lois de l'inhospitalité : les politiques de l'immigration à l'épreuve des sans papiers*, Paris, La Découverte, 1997.

⁷⁸² AML, 1496 WP 16, Courrier de l'adjoint délégué au respect des droits à la maire du 9ème arrondissement de Lyon concernant les changements réglementaires et législatifs envisagés concernant l'accueil des étrangers, 24 mai 1993.

réelle. Les oppositions partisans entre les élus locaux ont eu raison de cette tentative de création d'un acteur collectif⁷⁸³.

Un clivage partisan remplace progressivement l'opposition entre les édiles et l'État. Si les exécutifs municipaux s'accordent pour rédiger un texte commun, l'opposition frontale au gouvernement est difficile pour des maires socialistes, comme ceux de Nantes et de Strasbourg⁷⁸⁴. Avec la cohabitation qui débute au printemps 1993, l'opposition des municipalités socialistes peut se faire contre l'adoption des mesures plus restrictives en matière d'immigration. Notons toutefois que les maires de Nantes et de Strasbourg s'expriment peu sur ces mesures, et si globalement les maires socialistes s'opposent à une politique restrictive de l'immigration, leur pouvoir de contrôle étendu sur les mariages et les regroupements familiaux est un motif de satisfaction⁷⁸⁵. À l'inverse, ces configurations politiques conduisent Michel Noir à se démarquer pour gagner en légitimité au sein du RPR sous un gouvernement socialiste et à maintenir sa position lors de la cohabitation. Le pari du maire de Lyon d'émerger nationalement à travers la question d'un contrôle renforcé par les municipalités sur les populations étrangères ne fonctionne qu'en demi-teinte. Au niveau local, il a démontré son intransigeance face à l'immigration, et en particulier celles des ressortissants maghrébins, pour rassurer une partie de sa clientèle électorale. Au niveau national, Michel Noir et son adjoint ont tenté d'assurer le leadership du « Forum des maires » pour négocier avec les différents ministères et soutenir le rôle central des municipalités dans les politiques d'immigration. Pour autant, le collectif de municipalités issu du « Forum des maires » ne parvient pas à parler d'une même voix au-delà de la Déclaration de Vizille et de quelques réunions en 1992. Les dynamiques partisans constituent un frein au travail collectif du « Forum des maires ». Plus largement, la variable politique joue de manière centrale pour constituer l'« intégration des étrangers » comme un « problème » par les exécutifs municipaux et pour définir la politique publique à mener.

⁷⁸³ Dès octobre 1992, l'adjoint délégué au respect des droits interpelle le directeur de cabinet du maire de Lyon pour réclamer de l'« ordre dans l'association dont on ne sait même plus qui assure la présidence du secrétariat ». AML, 1496 WP 16, Courrier de l'adjoint délégué au respect des droits pour le directeur de cabinet du député-maire de Lyon à Paris concernant l'association « Forum des maires », 27 octobre 1992.

⁷⁸⁴ Nous n'avons pas trouvé de traces de leurs positionnements. En revanche, cette question des certificats d'hébergement est bien abordée lors des conseils municipaux de Strasbourg mais en 1995 par la conseillère municipale en charge des questions des étrangers pour insister sur le maintien de l'OMI dans la procédure de contrôle. Conseil municipal de Strasbourg, Intervention sur les certificats d'hébergement pour les ressortissants étrangers effectuant une visite en France, 30 janvier 1995.

⁷⁸⁵ Sylvia ZAPPI, « Les maires sont divisés sur les restrictions apportés aux mariages mixtes et au regroupement familial », *Le Monde*, 16 juin 1993.

Cette incapacité des élus locaux à formuler des réponses collectives se retrouve dans les Ateliers de l'Intégration locale mis en place par l'ADRI entre 1995 et 2001. Les rencontres organisées à cinq reprises entre les élus locaux, les services déconcentrés de l'État ainsi que l'ADRI sont autant de moments où s'objectivent les oppositions partisans municipales et les conflits sur la répartition des compétences entre l'État et les municipalités pour l'« intégration des étrangers ». Les municipalités, réclamant une extension de leurs compétences, ne parviennent pas à envisager collectivement ce qu'une politique municipale d'« intégration des étrangers » doit être (voir encadré n°20).

Encadré n°20 : Les Ateliers de l'intégration locale : une expérience de l'ADRI pour dévoiler les conflits inter-municipaux et entre l'État et les villes.

Entre 1995 et 2001, l'ADRI organise les cinq Ateliers de l'intégration locale (Tourcoing, 1995 ; Strasbourg, 1996 ; Toulouse, 1998 ; Nantes, 1999 ; Lyon, 2001) pour permettre des échanges de pratiques entre les différents acteurs identifiés comme agissant pour l'« intégration des étrangers » : les collectivités locales, les associations et les services déconcentrés de l'État. Les deux ou trois journées de rencontres s'articulent autour d'ateliers thématiques (comme l'accès à l'emploi, la participation des étrangers à la vie locale) et de séances plénières visant à débattre de grandes orientations telles que « Les enjeux de l'intégration locale »⁷⁸⁶ en 1996 ou « Les programmes d'action dans la politique de la ville » en 1999⁷⁸⁷. Les intervenants sont des élus locaux, des représentants d'administrations déconcentrées, des universitaires et de représentants associatifs du territoire. Une publication d'un répertoire d'actions qui recense les « bonnes pratiques » du territoire fait systématiquement suite à ces journées⁷⁸⁸.

La consultation des prises de position des participants à ces rencontres permet de saisir les conflits qui opposent les municipalités et les administrations étatiques et les municipalités entre elles sur la définition de ce qu'est l'« intégration » et des actions à conduire. Ainsi, lors de la session organisée à Strasbourg, un débat oppose les représentants de la DPM avec ceux de la municipalité de Strasbourg et de la région Alsace, dirigée par la droite, lors d'une table ronde. Parmi les intervenants à cette table-ronde, des militantes associatives turques voilées présentent la médiation mise en œuvre dans leur quartier. Les représentants de la DPM contestent que des personnes voilées puissent être le signe d'une « intégration » dans une République laïque. Cela constitue pour eux un échec ou un processus inachevé. À l'inverse, les deux collectivités locales insistent sur la nécessité de considérer l'islam comme un élément intégrateur dans la société française⁷⁸⁹. Les municipalités s'opposent également entre elles en faisant valoir leurs orientations partisans. Ainsi, à Tourcoing en 1995, une élue communiste de Vaulx-en-Velin dénonce une politique gouvernementale qui ne perçoit l'immigration maghrébine que par son déficit d'intégration. Un élu RPR de la mairie de Tourcoing défend lui l'idée de la nécessité

⁷⁸⁶ AMS, 1079 W 5, Programme des Ateliers de l'intégration locale du 16 – 17 octobre 1996, Strasbourg.

⁷⁸⁷ Archives MEIC, Compte rendu de la Commission extra-municipale pour l'intégration des immigrés, présentation des travaux de l'organisation des Ateliers de l'intégration locale de l'ADRI aux membres de la commission, 26 octobre 1999.

⁷⁸⁸ AMS, 1079 W 5, Programme des Ateliers de l'intégration locale du 16-17 octobre 1996, Strasbourg.

⁷⁸⁹ Entretien avec la responsable des Ateliers de l'Intégration locale, ADRI, (1995-2001), le 30 septembre 2011, Paris.

que cette immigration maghrébine respecte la communauté française pour pouvoir s'y intégrer⁷⁹⁰.

Ces différentes oppositions rendent impossibles la formulation d'une politique commune et municipale pour l'« intégration des étrangers ». Si les oppositions partisanes sont parfois au cœur des conflits, les municipalités se confrontent également aux autorités étatiques sur la manière d'envisager cette « intégration ».

En développant l'exemple de la Déclaration de Vizille et en évoquant le cas des Ateliers de l'intégration locale de l'ADRI, nous avons mis en évidence la manière dont les municipalités réclament des compétences pour être des actrices dans la mise en œuvre de politiques d'« intégration des étrangers ». Cet objectif n'est possible, si et seulement si, les municipalités voient leur capacité de contrôle renforcée sur les entrées des populations étrangères sur leur territoire. Cette revendication est au cœur des premiers travaux du « Forum des maires ». Les clivages partisanes ont pourtant raison de cette expérience collective, malgré un diagnostic commun sur le fait que les populations étrangères et leurs enfants constituent un « problème » pour les villes, en particulier l'immigration maghrébine, tout comme leur concentration dans certains quartiers. À cet égard, les municipalités participent à définir et à produire une représentation de l'immigration comme un « problème » au sein de la société française. Cette revendication de compétences face à l'État, s'appuyant sur le registre de la proximité, est déclinée dans les territoires municipaux par la mise en place de délégations municipales et d'instances consultatives où le « problème » de l'« intégration des étrangers » est traité. Or, il convient de s'interroger sur les usages de ces instances consultatives par les équipes municipales, dispositifs centraux et quasi unique, d'une réponse municipale pour l'« intégration des étrangers ».

2.2. L'entretien de relations électorales par des instances consultatives.

L'activité des trois municipalités relative à l'« intégration des étrangers » se concentre principalement au sein des instances consultatives pour Nantes et Strasbourg entre 1989 et 2001, et dans une moindre mesure à Lyon au sein de sa commission extra-municipale entre 1989 et 1995. Ces instances se distinguent des instances participatives par leurs objectifs initiaux. Il ne s'agit pas tant d'associer des citoyens « ordinaires », des « profanes » à la réflexion municipale, mais bien de solliciter principalement des

⁷⁹⁰ ADRI, Actes des ateliers organisés par l'ADRI Roubaix-Tourcoing, Paris, ADRI, 1996, p. 107.

représentants associatifs, pour définir les contours de la politique municipale⁷⁹¹. L'analyse que nous proposons ici est de scruter les acteurs au prisme de leur participation à ces commissions extra-municipales, pour étudier « l'effet des instruments et des techniques mobilisées sur les acteurs impliqués et leur système de relation »⁷⁹². Notre étude se propose de dévoiler, d'une part, les objectifs poursuivis par les élus locaux lors de la création de ces commissions, d'autre part, de prendre au sérieux ce qu'elles produisent sur les représentants associatifs.

Ces instances consultatives servent de promotion aux édiles et plus largement au travail municipal engagé pour l'« intégration des étrangers » auprès des représentants associatifs mais également auprès de leurs homologues nationaux et européens. Cette valorisation de l'activité municipale permet, dans un jeu électoral compétitif, d'insister sur la rupture lors d'une alternance politique et sur leur capacité à répondre à une « demande sociale »⁷⁹³. Ces instances sont également des lieux de régulation des relations avec les associations du territoire et des lieux de sélection des acteurs qui peuvent définir l'« intégration des étrangers ». Quant aux représentants associatifs, être membre de ces instances consultatives permet d'accéder directement aux élus locaux, et de renforcer leur position au sein du pôle associatif de la cause des étrangers.

Un lieu d'information et de promotion de l'engagement politique des élus.

Les différents élus municipaux à Lyon, Nantes et Strasbourg s'appuient en premier lieu sur les commissions extra-municipales pour promouvoir l'activité de leurs délégations municipales face aux autres délégations et services municipaux et face aux représentants associatifs. Leur objectif est de légitimer de nouveaux portefeuilles et des instances municipales sur un thème pour lequel les compétences des municipalités sont limitées et surtout identifié comme coûteux électoralement.

⁷⁹¹ La création de ces instances s'inscrit bien au cœur de l'« impératif délibératif » décrit par Loïc Blondiaux et Yves Sintomer. En effet, depuis la loi du 6 février 1992, le principe de consultation des habitants est affirmé et s'appuie sur des formes de consultation au sein desquelles la place des « profanes » est plus ou moins importante. Loïc BLONDIAUX, Yves SINTOMER, « L'impératif délibératif », *Politix*, vol.15, n°157, p. 17-35.

⁷⁹² Loïc BLONDIAUX, Dominique CARDON (coord.), « Dispositifs participatifs », *Politix*, 2006, vol. 75, n° 3, p. 4.

⁷⁹³ Nous reprenons ici la définition de la demande sociale proposée par Virginie Anquetin et Audrey Freyermuth qui insiste sur le fait qu'elle ne s'impose pas aux élus mais est le résultat d'un « travail incessant de construction opéré par l'ensemble des compétiteurs politiques ». Virginie ANQUETIN et Audrey FREYERMUTH, *La figure de l'habitant : sociologie politique de la "demande sociale"*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2008, p. 12.

Cette dimension de reconnaissance d'une délégation, et par truchement de l'élu à sa tête, est particulièrement forte à Nantes. Les réunions de la commission extra-municipale pour « l'accueil et l'insertion des Nantais(e)s d'origine étrangère » sont axées sur une présentation des services municipaux auprès des représentants associatifs et de la délégation du conseiller municipal auprès de ces mêmes services municipaux⁷⁹⁴. Les rencontres thématiques, sur l'accueil, l'hébergement, les titres de séjour, permettent aux représentants associatifs présents d'interroger les actions menées par la municipalité plutôt que de proposer ou d'échanger sur des dispositifs à mettre en œuvre pour l'« intégration des étrangers »⁷⁹⁵. Pour le conseiller municipal, l'objectif est double : faire entrer la spécificité du public « étranger » dans les réflexions des différents services municipaux et présenter l'étendue des actions menées par la municipalité aux représentants associatifs.

R : « [...] Le chef du service « petite enfance » explique comment il y avait des lieux d'accueil pour les petits, des haltes garderies. [...] Et, à un moment donné, il dit : « il y a une seule chose qu'on n'a pas compris, on a une halte-garderie dans le quartier Malakoff, et les mamans ne viennent pas et à Dervallières c'est toujours complet ». Et il le dit de façon un peu provocante : « vous allez peut être me l'expliquer ! ». Une des personnes qualifiées, maintenant interprète turc de Santé migrant, [...] elle dit : « Oui je vais vous l'expliquer. Une des encadrantes parlent turc et les mamans ont confiance ». Là, il y a une vraie découverte qui n'avait pas été faite par les responsables et ça interpelle la municipalité. Est-ce qu'on va recruter des personnes qui vont pouvoir parler dans la langue maternelle pour une pratique de socialisation des enfants ? [...] On se rend compte en revisitant que les gens sont séduits de voir qu'une politique municipale ça touche à beaucoup de choses [...] »⁷⁹⁶

Le travail d'information ne se fait pas qu'à destination des personnalités qualifiées de la commission extra-municipale ou des représentants associatifs. Les agents municipaux sont confrontés à des questionnements sur leur travail quotidien, et certains possibles non envisagés le deviennent tels que l'embauche d'un personnel municipal avec des compétences linguistiques spécifiques. Surtout, cette instance

⁷⁹⁴ Archives MEIC, Note au maire de Nantes de la délégation « Intégration et jeunesse » relative à la création d'une commission extra-municipale pour l'intégration des populations issues de l'immigration, note de rappel sur les objectifs de la mandature 1989-1995, note daté de 1997.

⁷⁹⁵ Archives MEIC, Compte rendu de la commission « Accueil et insertion des Nantais(e)s d'origine étrangère », réunion relative à l'accueil, l'hébergement et le logement, 18 juin 1991.

⁷⁹⁶ Entretien avec le conseiller municipal (1989-1995) délégué à l'« accueil et l'insertion des Nantais(e)s d'origine étrangère » puis adjoint chargé de l'intégration et de la jeunesse (1995-2001), le 13 décembre 2011, au local de son syndicat, Nantes.

permet que la « population d'origine étrangère », catégorie pour laquelle le conseiller municipal revendique une prise en charge spécifique, devienne une catégorie pertinente pour d'autres services municipaux. Cela permet de renforcer la reconnaissance de sa délégation, élément d'autant plus important que cette délégation ne bénéficie pas d'importants services administratifs (voir *infra*).

À Strasbourg, l'accent est moins mis sur la prise en considération par les autres services municipaux de l'intérêt d'un travail destiné à l'« intégration des étrangers » qu'à s'assurer que les représentants associatifs percevront l'investissement de la municipalité auprès de cette population. Il s'agit, en creux, de souligner que l'ensemble des difficultés que les populations étrangères peuvent rencontrer n'est pas de la responsabilité des municipalités mais bien d'autres acteurs institutionnels, et en particulier les administrations étatiques. Ce travail informatif est central dans les quatre groupes de travail qui préfigurent la mise en place du CCE entre 1990 et 1992. Tour à tour, les services municipaux présentent la façon dont ils prennent en compte les « communautés étrangères » dans leurs actions comme l'organisation d'activités interculturelles menées dans les maternelles⁷⁹⁷ ou de fêtes communautaires dans les différents quartiers de la ville⁷⁹⁸. Cette présentation des services municipaux se poursuit au lancement des activités du CCE. En mai 1993, une rencontre est organisée entre les membres du CCE et les représentants du service Culture pour recenser les actions existantes et à celles à développer pour promouvoir les populations étrangères à Strasbourg⁷⁹⁹. Le CCE est un outil au cœur d'une stratégie de promotion de l'engagement de la municipalité auprès des étrangers, en atteste par la suite la signature de la Charte des résidents étrangers en mars 1997 (voir encadré n°21).

Encadré n°21 : La Charte des résidents étrangers : un acte de promotion et d'affichage de l'engagement de l'équipe municipale de Catherine Trautmann.

En mars 1995, à quelques mois des élections municipales, le bureau du CCE présente à la première magistrate de la ville les domaines d'action dans lesquels la municipalité doit s'engager pour les résidents étrangers (entrée et séjour, logement, droits culturels, santé et services sociaux, droits civils et citoyenneté) dans un document intitulé « Pour une

⁷⁹⁷ AMS, 1079 W 5, Commission « Petite enfance et scolarité », réunion de présentation sur les activités interculturelles présentées dans les écoles de la ville, 6 novembre 1990.

⁷⁹⁸ AMS, 1079 W 5, Commission « Culture et Langues d'origine », Réunion relative à l'organisation de fêtes communautaires en lien avec la municipalité, 5 juillet 1990.

⁷⁹⁹ AMS, 1079 W 1, Conseil consultatif des étrangers, Compte rendu du bureau du CCE, point sur les relations à établir avec le Service municipal « Culture », 7 mai 1993.

Charte de la population étrangère à Strasbourg »⁸⁰⁰. Pour les membres du CCE, il s'agit de mettre la question des étrangers au cœur des élections municipales. En décembre 1996, le Conseil municipal de Strasbourg autorise Catherine Trautmann à signer la « Charte des Résidents étrangers » de la ville à l'issue de discussions houleuses⁸⁰¹. Cette signature au 1^{er} mars 1997 est présentée comme une manière de poursuivre l'engagement de l'équipe dans la démocratie locale, portefeuille auquel est rattaché le CCE depuis 1995, et en particulier pour la participation politique des étrangers⁸⁰².

La signature de cette Charte souligne la capacité des membres du CCE à faire reconnaître leur existence dans la cité strasbourgeoise et à l'équipe de Catherine Trautmann de médiatiser son engagement auprès du tissu associatif local.

En revanche à Lyon, si l'adjoint délégué au respect des droits insiste en octobre 1989 sur le fait que l'objectif est celui d'une interconnaissance entre les membres des associations et les services de la municipalité⁸⁰³, peu d'échanges y sont consacrés. L'accent est mis sur le fait que la municipalité est l'interface entre les associations engagées dans la défense des droits de l'homme et les institutions compétentes pour gérer l'immigration. Ainsi, à deux reprises, en octobre 1990 et mai 1991, des représentants de la Préfecture sont invités à présenter respectivement la situation de la demande d'asile dans le département⁸⁰⁴ et leur politique relative aux enfants issus de l'immigration⁸⁰⁵. La perspective empruntée par l'adjoint chargé du respect des droits est paradoxale. Alors qu'il est à la tête de la fronde pour réclamer plus de compétences aux municipalités pour contrôler l'immigration et mettre en place des politiques municipales d'« intégration des étrangers », il se positionne comme un relais entre les représentants associatifs et la Préfecture. Il endosse ce rôle de facilitateur afin d'être considéré comme un interlocuteur incontournable dans la mise en place d'une politique à l'égard des étrangers. Il s'agit pour la municipalité de Lyon d'offrir un lieu de rencontres entre des acteurs engagés dans la défense des droits de l'homme et non d'insister sur les actions conduites par la municipalité.

⁸⁰⁰ Mokhtar BENAOUA, « Pour une charte de la population étrangère de Strasbourg », *Journal Devenir*, juin 1995, p. 3.

⁸⁰¹ A l'issue du Conseil municipal du 16 décembre 1996, le document est adopté : 52 voix pour, 5 abstentions et 8 voix contre dont 4 élus d'extrême droite et l'ancien adjoint chargé des relations avec les résidents étrangers. Les opposants dénoncent le clientélisme électoral du PS. Antonio MARTINS, « Quelle citoyenneté pour les 35 000 étrangers de Strasbourg », *Journal Devenir*, 1997.

⁸⁰² Charte des résidents étrangers de la ville de Strasbourg, signée le 1^{er} mars 1997 par le président du CCE et la maire de la ville de Strasbourg, document annexe à l'édition de mars 1997 du *Journal Devenir*.

⁸⁰³ AML, 1496 WP 23, Compte rendu de la réunion de la commission extra-municipale du respect des droits, 14 octobre 1989.

⁸⁰⁴ AML, 1496 WP 23, Compte rendu de la réunion de la commission extra-municipale du respect des droits, thème « Les réfugiés à Lyon », octobre 1990.

⁸⁰⁵ AML, 1496 WP 23, Compte rendu de la réunion de la commission extra-municipale du respect des droits, thème « Enfant et immigration », 16 mai 1990.

De plus, la création de ces instances consultatives dépasse la seule expression d'un engagement municipal pour traiter du « problème » de l'« intégration des étrangers ». Les municipalités de Lyon et de Strasbourg s'appuient sur ces outils pour se présenter comme des autorités publiques « modernes » et pouvant être comparées aux autres grandes villes européennes.

Le caractère exemplaire de la commission extra-municipale du respect des droits et de la délégation qui la chapeaute continue d'être central dans le discours de l'adjoint plusieurs années après.

R : « [...] Je suis le seul adjoint au respect des droits en France. C'est une délégation très large qui prend en compte la question de l'immigration, des droits de l'Homme, des personnes handicapées etc. Il existait des services pour l'immigration dans certaines villes mais jamais une délégation sous cet angle du respect des droits. »⁸⁰⁶

Ce discours s'inscrit en harmonie avec la stratégie électorale de Michel Noir de présenter comme nécessaire et incontournable l'internationalisation de la ville de Lyon⁸⁰⁷, et de ce fait, de présenter l'action menée comme innovante et inédite. La publication d'un journal *Droits dessus droits dessous* relatif aux travaux menés par la commission extra-municipale du respect des droits s'inscrit au cœur de ce travail de promotion de la municipalité de Lyon dans l'hexagone (voir encadré n°22).

Encadré n°22: Droits dessus, droits dessous : la promotion de la commission extra-municipale du respect des droits au-delà de Lyon.

En septembre 1992, cinq représentants associatifs, le fondateur de l'ALPIL, le directeur du CRARDDA, le délégué régional de la Cimade et la représentante d'ATD Quart-Monde, suggère de publier un petit journal pour « communiquer sur la commission extra-municipale du respect des droits. Il s'agit non seulement d'apporter des éléments de compréhension sur les sujets traités par les membres de la commission mais également de valoriser le travail mené par la commission extra-municipale⁸⁰⁸. Le premier numéro du journal, *Droits dessus, droits dessous*, paraît en janvier 1993 et est envoyé à l'ensemble des élus de la ville de Lyon, les élus à la Communauté Urbaine et les élus des villes du Grand Lyon, du Conseil général et du Conseil régional⁸⁰⁹. Cet outil permet de donner une visibilité à l'action des représentants associatifs dans cette commission mais aussi de valoriser l'engagement de l'adjoint délégué au respect des droits aussi bien localement que nationalement.

⁸⁰⁶ Entretien avec l'adjoint chargé du respect des droits et des relations interculturelles (1989-1995), municipalité de Lyon, entretien téléphonique, le 24 juin 2011.

⁸⁰⁷ Fabrice BARDET, Bernard JOUVE, « Entreprise politique et territoire à Lyon », *art. cit.*, p. 49.

⁸⁰⁸ AML, 1496 WP 23, Compte rendu de la réunion de la commission extra-municipale du respect des droits, septembre 1992.

⁸⁰⁹ AML, 1496 WP 23, Compte rendu de la réunion de la commission extra-municipale du respect des droits, janvier 1993.

En février 1993, l'adjoint signe un courrier à plus de 2100 destinataires – élus locaux, membres du « Forum des maires », représentants d'associations engagés pour la défense des droits – pour présenter la publication *Droits dessus, droits dessous*, comme un « nouvel outil de travail et de réflexion en matière de respect des droits »⁸¹⁰. Un questionnaire est adossé à ce courrier pour évaluer la connaissance de cette délégation. Sur les cent cinquante réponses reçues, environ une personne sur deux connaît le travail de la délégation et de la commission et plus d'un tiers demande à recevoir cette publication trimestrielle, en particulier des élus locaux. Cette publication qui traite tour à tour du logement, de la grande pauvreté ou de l'islam (neuf numéros au total) permet de valoriser l'action de l'adjoint au-delà des frontières de la ville. La publication *Droits dessus, droits dessous* continue d'accompagner les travaux de la commission entre 1996 et 2001 (treize numéros).

La promotion de l'activité lyonnaise se fait également en dehors des frontières nationales. Les expériences d'autres métropoles européennes sont citées comme source d'inspiration, comme celle de Francfort ou de Rotterdam, ce qui se traduit par l'invitation de l'adjoint délégué aux relations multiculturelles de la mairie de Francfort en février 1991⁸¹¹ ou encore par la visite d'une délégation de la ville de Rotterdam à Lyon en mai 1991. À cette occasion, l'adjoint délégué au respect des droits insiste sur le fait que « la reconnaissance de ce qui se passe dans d'autres pays d'Europe est tout à fait indispensable »⁸¹² afin de permettre à la délégation de s'emparer de la thématique des droits de l'homme. L'objectif de la délégation est de se présenter comme innovante dans l'espace européen et d'insister sur le statut comparable de Lyon à d'autres grandes villes européennes. La commission extra-municipale du respect des droits est un outil de cette stratégie d'internationalisation de la municipalité de Michel Noir, même si nous montrerons par la suite, comment cet investissement est de courte durée et peu soutenu (voir chapitre 4).

La démarche strasbourgeoise est aussi présentée par les élus locaux comme une manière innovante et inédite de considérer l'« intégration des étrangers » dans l'espace européen. Ainsi, l'exécutif strasbourgeois se distingue des expériences de conseillers associés mis en place à Amiens ou à Mons-en-Barœul⁸¹³ pour inscrire sa démarche en

⁸¹⁰ AML, 1496 WP 25, Courrier de l'adjoint au respect des droits pour présenter la publication *Droits dessus, droits dessous*, 9 février 1993.

⁸¹¹ AML, 1496 WP 23, Compte rendu de la commission extra-municipale du respect des droits, thème « Le rôle et la place des minorités dans les Eurocités », février 1991.

⁸¹² AML, 1496 WP 23, Compte rendu de la commission extra-municipale du respect des droits, points divers, mai 1991.

⁸¹³ Les villes d'Amiens et de Mons-en-Barœul ont pris l'initiative au cours de la décennie 1980 d'élire des conseillers associés étrangers aux conseils municipaux pour suivre et amender les travaux. En 1988, le tribunal administratif annule cette possibilité et constitue un frein à ce type d'initiatives. AN,

lien avec l'expérience de la ville de la Haye⁸¹⁴, la coopération avec Leicester⁸¹⁵ et la participation de l'adjointe chargée de l'action sociale et socio-éducative au colloque organisé à Francfort sur la participation des étrangers en mai 1991⁸¹⁶. Cette perspective s'inscrit là aussi dans la stratégie de la municipalité de gagner une place reconnue au sein de l'espace européen en dialoguant et en s'inspirant des expériences des autres municipalités.

En revanche, à Nantes, l'ambition d'inscrire la délégation au cœur d'une dynamique européenne reste limitée. En 1996, un courrier de la part de la directrice des relations multiculturelles de la ville de Francfort s'enquière des travaux de la municipalité nantaise, ville-jumelle, en ce qui concerne les projets de formation « concrets pour intégrer les filles, les femmes et les hommes du Maghreb »⁸¹⁷. L'adjoint délégué à l'intégration et à la jeunesse répond à la demande de Francfort tout en insistant sur son incompétence en matière de formation et en mentionnant une série d'associations de quartiers investies dans ce type de projet⁸¹⁸. Par ailleurs, il semble que certains échanges ont pu avoir lieu avec les autres villes de la région, dont Angers et Rennes⁸¹⁹. Néanmoins, ces échanges sont réduits et ne sont pas au cœur de la stratégie de l'exécutif municipal. Cela renvoie, d'une part, à une délégation qui occupe une place secondaire au sein de l'exécutif municipal, d'autre part, à une stratégie d'internationalisation de la ville de Nantes qui ne prendra véritablement son essor qu'à la fin de la décennie 1990.

Ces instances consultatives sont créées par les élus locaux avec un objectif central : valoriser les dispositifs municipaux au sein desquels l'« intégration des étrangers » est saisie comme un enjeu spécifique auprès des représentants associatifs

19950337/11, Pochettes « Amiens », « Mons-en-Baroëul » du Bureau des interventions économiques et de l'aménagement du territoire, Ministère de l'Intérieur, 1985- 1989.

⁸¹⁴ La conseillère municipale évoque avoir « copié la structure » de leur conseil consultatif, AMS, 1079 W 1, Compte rendu de la réunion de l'assemblée plénière du CCE, 29 septembre 1992.

⁸¹⁵ AMS, 1079 W 1, Compte rendu de la réunion du bureau du CCE, action commune envisagée pour soutenir l'établissement d'un forum des migrants avec le CCE, 21 mai 1993.

⁸¹⁶ AMS, 1079 W 1, Document de présentation sur la naissance du CCE à Strasbourg, évocation du processus de désignation des membres du CCE, 1993.

⁸¹⁷ Archives MEIC, Courrier de la directrice des affaires multiculturelles de la municipalité de Francfort à la délégation « Intégration et Jeunesse » de la municipalité nantaise, 22 novembre 1996.

⁸¹⁸ Archives MEIC, Réponse de l'adjoint chargé de l'intégration et de la jeunesse à la municipalité à la directrice des affaires multiculturelles de la municipalité de Francfort, non datée, probablement décembre 1996.

⁸¹⁹ Entretien avec le conseiller municipal (1989-1995) délégué à l'« accueil et l'insertion des Nantais(e)s d'origine étrangère » puis adjoint chargé de l'intégration et de la jeunesse (1995-2001), le 13 décembre 2011, au local de son syndicat, Nantes.

mais également des représentants étatiques du territoire, les autres municipalités françaises et européennes. Dans cette perspective, l'« intégration des étrangers » est un enjeu pour lequel les municipalités réclament des compétences tout en adoptant des stratégies distinctes en fonction de leurs investissements respectifs. Les instances consultatives sont également des outils pour gouverner les associations du territoire.

Un lieu pour gouverner les relations entre les municipalités et les associations.

Alors que la définition d'une politique municipale à l'égard des étrangers se fait à tâtons et de manière non univoque, les instances consultatives sont des espaces où les édiles régulent les relations qu'ils entretiennent avec les représentants associatifs. Dans les trois municipalités, les commissions mises en place sont des lieux où des débats se produisent sur l'opportunité d'une telle démarche de la part des municipalités. Néanmoins, par l'existence d'un lieu unique, l'exécutif municipal limite les critiques formulées à son égard.

Une partie des associations de défense des étrangers sollicitées pour participer à la commission extra-municipale pour « l'accueil et l'insertion des Nantais(e)s d'origine étrangère » accueillent avec réserve cette démarche. Plusieurs d'entre elles reconnaissent le bien fondé d'une démarche municipale pour traiter de l'« intégration des étrangers » tout en indiquant être vigilantes sur la portée effective de cet engagement. Le représentant du MRAP s'interroge sur « la composition de chaque collègue », sur le « rapport aux élus » et sur les « secteurs d'intervention » d'une telle commission⁸²⁰. Les membres du Gasprom insistent eux sur l'importance de promouvoir « l'instauration rapide du droit de vote des populations immigrées vivant en France », s'étonnent de l'absence de représentants d'associations de « collectifs immigrés » et critiquent l'absence d'élections directes⁸²¹. Cette dernière critique les conduit d'ailleurs à refuser d'y siéger⁸²². Les critiques des représentants associatifs de la commission extra-municipale concernent également la faible médiatisation de leurs travaux et l'imprécision des objectifs de la délégation municipale. Dès janvier 1991, cinq représentants d'associations – le CID, l'Association Locale des Femmes Algériennes, SOS

⁸²⁰ Archives MEIC, Courrier de réponse de l'association MRAP suite au courrier du conseiller municipal « accueil et insertion des populations d'origine étrangère » au 12 mars 1990, 20 avril 1990.

⁸²¹ Archives MEIC, Courrier de réponse du Gasprom suite au courrier du conseiller municipal « accueil et insertion des populations d'origine étrangère » au 12 mars 1990, 26 juin 1990.

⁸²² Archives MEIC, Compte rendu de la réunion d'inauguration de la Commission « Accueil et insertion des Nantais(e)s d'origine étrangère », 11 septembre 1990.

Racisme, le MRAP et France plus – et deux personnalités qualifiées adressent un courrier au député-maire de Nantes dans lequel la manière dont la municipalité a mis sur pied cette commission (absence d'objectifs définis, de choix des membres et de stratégie globale) et le rôle négligeable qu'ils y jouent sont critiqués.

« Le 11 septembre 1990, vous avez officiellement mis en place la commission extra municipale pour l'accueil et l'insertion des Nantaises et Nantais d'origine étrangère. [...] Plusieurs participants s'interrogent cependant sur son rôle. Sa composition ne leur a jamais été communiquée. La séance inaugurale n'a fait l'objet d'aucun écho dans la presse locale ou municipale. Les objectifs de cette commission n'ont jamais été clairement définis ni débattus et son fonctionnement est insatisfaisant.[...]»⁸²³.

Ce courrier illustre les relations conflictuelles qu'entretiennent une partie des représentants associatifs avec l'exécutif municipal. En ce qui concerne la CEMII, des critiques équivalentes sont formulées avec la revendication de ne pas être qu'un organe consultatif et de ne pas être représentative de la diversité des associations d'étrangers du territoire⁸²⁴. Pour autant, l'élu en conservant ce lieu d'échanges s'assure de l'expression circonscrite des revendications et des critiques de la part des représentants associatifs.

À Strasbourg, en incluant principalement des associations membres de la CARES, le CCE est l'outil principal de gestion par la municipalité socialiste de ce collectif et donc de canalisation de ces revendications. Cela permet également à l'équipe municipale d'insister sur son soutien pour le droit de vote des étrangers alors même qu'elle est incompétente en la matière. C'est d'ailleurs sur ce point que plusieurs représentants associatifs jugent l'engagement municipal limité. Ce dossier est saisi avec d'autant plus d'intérêt que l'adoption du Traité de Maastricht permet aux étrangers communautaires de voter aux élections municipales de 2001 et non aux étrangers extra-communautaires⁸²⁵. Les assemblées générales accueillent de moins en moins de représentants associatifs, et en 1999, la presse quotidienne régionale évoque l'échec du

⁸²³ Archives MEIC, Courrier d'associations membres de la commission extra-municipale (CID, ALFA, Sos Racisme, MRAP, France plus) et deux personnalités qualifiées au député-maire de Nantes, 11 janvier 1991. (Nous soulignons)

⁸²⁴Archives MEIC, Compte rendu de la réunion inaugurale de la Commission extra municipale pour l'Intégration des populations immigrées, 12 novembre 1997

⁸²⁵ AMS, 1233 W 2, Conseil consultatif des étrangers, Compte rendu de l'assemblée plénière du CCE, 27 avril 1997.

CCE qui n'est pas parvenu à s'imposer comme un organe de promotion du droit de vote de tous les étrangers⁸²⁶.

Le maintien de cette instance consultative peut se lire à travers deux dynamiques. Il s'agit pas tant de fidéliser une nouvelle clientèle électorale que, d'une part, d'assurer son soutien à une catégorie, « étranger », moins clivante électoralement que les « immigrés », d'autre part, de faire émerger des représentants associatifs comme des porte-paroles pour valoriser l'image d'une ville « internationale » que souhaite promouvoir l'exécutif municipal, en atteste l'organisation soutenue par la municipalité d'un colloque avec le Congrès permanent des pouvoirs locaux et régionaux (CPLRE) en novembre 1999 sur la participation politique des étrangers (voir chapitre 4).

La canalisation en un même lieu des oppositions entre la municipalité et les représentants associatifs constitue également un des objectifs de la commission extra-municipale du respect des droits. Cet objectif est d'autant plus important pour la municipalité RPR que les membres des associations de défense des droits de l'homme ont une proximité partisane plus forte avec la gauche⁸²⁷. Plusieurs dossiers font l'objet d'une forte opposition entre ces militants associatifs et l'exécutif municipal. Cela a été le cas lors de l'arrêt de la signature des certificats d'hébergement en décembre 1991 par le maire de Lyon, et c'est à nouveau le cas en 1993 alors que Michel Noir, en tant que député du Rhône, souscrit à la série de modifications législatives sur les politiques d'immigration. La commission extra-municipale du respect des droits sert une tribune pour les représentants associatifs engagés dans la défense des étrangers. Ils expriment leur opposition aux changements législatifs durcissant les conditions de vie des populations étrangères et au soutien conféré par le maire à ces propositions.

« Les Associations ALPIL, CIMADE, CRARDDA, JALB, MRAP, SOS RACISME membres de la Commission [...] considèrent que le droit des étrangers régresse dans notre pays, que les innombrables entraves ou contrôles qui sont mis à leur situation rendront plus incertain le respect de leur droit. Prenant acte par ailleurs que Michel Noir a apporté le soutien de son vote à ce train de lois, les Associations :

⁸²⁶ Hervé HOUAT, « Étrangers : à la recherche d'un second souffle », *Les Dernières nouvelles d'Alsace*, 23 mai 1999.

⁸²⁷ Cela est particulièrement le cas pour les représentants du CRARDDA et de l'ALPIL. Le premier intégrera le Conseil communautaire du Grand Lyon en 2008 sur les listes du maire socialiste, Gérard Collomb, et le second, est élu conseiller communautaire et conseiller d'arrondissement en 2014 sur une liste de gauche dissidente à celle du maire socialiste sortant.

- s'écartent absolument de ces prises de positions, s'étonnent de ne pas avoir été un minimum concertées à ce sujet avant le vote par le Maire de Lyon alors même que certaines hautes autorités morales – Églises etc – avaient alerté l'opinion sur les risques en faisant apparaître qu'un vote positif n'allait évidemment pas de soi ;
- épinglent les contradictions entre le Maire de Lyon et le travail de la Commission dans la mesure où les effets de ce vote ne faciliteront ni le respect des Droits, ni les relations avec les administrés – étrangers compris – qui sont le thème même de notre Commission ;
- considèrent que ce vote et cette contradiction ne peuvent pas ne pas avoir un impact sur le travail futur de cette Commission. »⁸²⁸

Si cette commission extra-municipale offre aux représentants associatifs une tribune pour échanger directement avec l'adjoint chargé du respect des droits, sa faible médiatisation constitue un avantage pour l'exécutif municipal afin de contrôler en un même lieu les oppositions associatives.

Les différentes équipes municipales s'emploient donc à rendre gouvernable leur ville par la création de ces instances consultatives. Cela leur permet de se présenter comme des acteurs municipaux vigilants et prêts à écouter les revendications des acteurs associatifs tout en contrôlant l'expression du mécontentement associatif dans une instance circonscrite et peu médiatisée. Cependant, ces instances consultatives ne peuvent être comprises que comme des stratégies des élus pour contrôler l'expression des représentants associatifs et faire émerger certains notables en leur sein comme des représentants des étrangers. Les représentants associatifs investissent ces instances parce qu'elles offrent un accès direct aux élus locaux pour les interpeller et pour bénéficier le cas échéant de ressources financières.

Un lieu pour s'imposer au sein du pôle associatif de la cause des étrangers ?

Au sein des trois instances consultatives étudiées, certains représentants associatifs ont une participation régulière et soutenue tout au long de la décennie 1990 et renforcent leurs liens privilégiés avec l'équipe municipale. Surtout, ces commissions deviennent un lieu de conflits entre les représentants associatifs ce qui confère aux équipes municipales un rôle d'arbitre.

⁸²⁸ AML, 1496 WP 23, Déclaration de membres de la commission extra-municipale du respect des droits à l'intention de la Ville de Lyon, 6 juillet 1993.

La commission extra-municipale du respect des droits à Lyon est l'emblème d'une participation marquée par des conflits inter-associatifs. Les représentants associatifs de l'ALPIL, le directeur du CRARDDA et le représentant régional de la Cimade sont parmi les plus actifs au sein de la commission. Ces militants sont conviés à la première réunion de la commission en mai 1989 en raison de leur engagement pour la défense des étrangers et de leur position dominante au sein du pôle associatif de la cause des étrangers (voir chapitre 1). Bien qu'ils s'opposent d'une même voix à la suspension des attestations d'accueil et aux positions nationales de Michel Noir en 1993⁸²⁹, le travail collectif entre ces associations se fissure et en particulier entre les représentants de l'ALPIL et ceux du CRARDDA. Ces deux associations insistent sur leurs compétences respectives pour défendre le droit des étrangers et s'opposent sur la perspective à adopter. La controverse concerne le type d'activités à privilégier, le CRARDDA plaide pour des discussions et des échanges avec les autorités nationales tandis que l'ALPIL adopte un discours plus contestataire face aux administrations⁸³⁰. En 1995, la rupture entre les deux associations, et plus exactement entre les fondateurs de ces deux associations, se produit alors que des ressortissants roumains arrivent sur le territoire de Lyon⁸³¹. Le directeur du CRARDDA insiste sur la nécessité de réclamer politiquement des changements législatifs et non de suppléer aux manquements de l'État par la gestion et la défense de cas individuels. Le représentant régional de la Cimade emboîte le pas à cette vision. Quant aux représentants de l'ALPIL, ces populations symbolisent toutes les exclusions vécues par les étrangers et nécessitent au contraire une prise en charge individuelle⁸³².

Ces rivalités s'expliquent par la visibilité et la légitimité qu'ont acquis ces deux associations au niveau national. Le CRARDDA est devenu l'un des acteurs majeurs de la mise en œuvre de la politique d'asile à Lyon et son directeur est sollicité par plusieurs ministères⁸³³. De la même manière, l'ALPIL a été à l'initiative en 1988 de la Fédération des associations pour la promotion de l'insertion par le logement (FAPIL) en France, une

⁸²⁹ AML, 1496 WP 23, Comptes rendus des commissions extra-municipales du respect des droits, 1989 – 1995.

⁸³⁰ Magali SANTAMARIA, *Politique nationale de l'asile et enjeux locaux...*, *op.cit.*, 2008, p. 265-280.

⁸³¹ Eric COLLIER, « La filière lyonnaise des exilés roumains », *Le Monde*, 13 mai 1995.

⁸³² Entretien avec l'adjoint délégué aux droits des citoyens et aux relations sociales (1995 – 2001), municipalité de Lyon, 12 mai 2010, à son office d'avocat, Lyon. D'autres éléments ont été glanés lors de discussions officieuses avec les responsables associatifs.

⁸³³ Entretien avec le fondateur et directeur de Forum réfugiés (1985-2008), le 13 avril 2010, dans son bureau au Grand Lyon.

fédération pour promouvoir l'accès au logement pour tous⁸³⁴. Ces deux associations et leurs représentants entrent en concurrence au sein de la commission. La rivalité que ces associations fondatrices se livrent ne leur permet plus de produire une réponse collective contestataire face à la municipalité et l'adjoint délégué au respect des droits. Ce dernier se voit plutôt conférer un rôle d'arbitre entre les associations.

À Strasbourg, le CCE est également un lieu d'expression des concurrences entre les représentants associatifs. Sur les sept membres élus au bureau en 1992, plusieurs représentants associatifs, et notamment les trois dont l'association n'est pas membre de la CARES, pensent leur élection comme une première marche pour accéder à des postes au sein de la municipalité⁸³⁵. Le rôle d'interpellation des élus locaux, principalement défendu par les cinq autres militants de la CARES, est secondaire face à l'opportunité d'obtenir un poste. Cette différence de perspective conduit à d'âpres discussions entre les membres du bureau. Au final, à la fin de l'année 1993, plusieurs de ces militants désaffectent les réunions du bureau puis démissionnent⁸³⁶. Notons néanmoins que siéger au sein du bureau du CCE constitue bien pour certains militants associatifs la première étape d'un engagement politique au sein de la municipalité strasbourgeoise. (voir encadré n°23).

Encadré n°23 : Le président du CCE : d'une carrière militante à une carrière politique municipale⁸³⁷.

Né au Maroc, Mohammed quitte son pays pour la France en 1983 afin de ne pas subir la répression touchant les militants étudiants de l'UNEM. Après quelques mois passés à Nancy, il est contraint d'abandonner ses études pour gagner sa vie et travaille sans une petite station service à côté de Strasbourg. Il adhère à l'ATMF à Strasbourg en 1985 et commence à y militer. Il est élu président au bureau du CCE comme représentant de l'ATMF en 1992 pour deux mandats (1992-1995 ; 1995-1997). Ses mandats sont marqués par son engagement pour faire reconnaître le CCE au sein de la municipalité et pour faire signer la Charte des résidents étrangers par la maire. En 2005, il quitte l'ATMF en 2005 suite à un conflit personnel et fonde sa propre association centrée sur le vieillissement des travailleurs migrants dans les foyers. En 2007, il obtient la nationalité française et se présente aux élections municipales de 2008 sous l'étiquette des Verts. Il quitte cette formation en 2011 avec fracas, dénonçant les discriminations raciales en son sein, et siège comme conseiller municipal non-inscrit jusqu'en 2014.

⁸³⁴ Mission commune d'information pauvreté et exclusion pour le Sénat, audition pour la du président de la FAPIL, membre fondateur de l'ALPIL, présentation de l'historique de la fédération, 12 février 2008.

⁸³⁵ Entretien avec le président du Clapest, membre du CRES, (1983-2009), le 3 juillet 2012, à son domicile, Strasbourg.

⁸³⁶ AMS, 1079 W 1, Compte rendu de la réunion du bureau du CCE, 7 mai 1993.

⁸³⁷ Entretien avec l'ancien président du CCE (1992-1997), le 25 septembre 2012, dans son bureau, mairie de Strasbourg.

Ce militant associatif proche des formations de gauche dans son pays d'origine et en France a, par son investissement comme président au sein de la CCE, progressivement investi le champ politique local.

Un autre point de frictions entre les membres du CCE concerne le statut juridique des membres élus au bureau. Les personnes ayant la double-nationalité ou ayant obtenu la nationalité française sont-ils autorisés à siéger au bureau ? Cette question est centrale alors que plusieurs membres de la CARES sont Français⁸³⁸. La conseillère municipale qui anime les réunions du CCE plaide pour une représentation des étrangers par des étrangers tout en offrant une place centrale dans le CCE à des personnes ayant obtenu la nationalité.

R : « On a avancé petit à petit et a émergé l'idée d'un conseil consultatif. Je passe les détails sur comment on va rencontrer les associations, leur légitimité. Je dois dire qu'il faut que ça se soit des étrangers, pas [des personnes] qui ont la nationalité française. Et du coup, grand débat, et ceux qui ont la nationalité française mais qui sont originaires de xxx, ils ont aussi des difficultés. Alors, on les a mis dans un groupe à côté, voilà »⁸³⁹.

Alors que le règlement intérieur adopté en 1995 ne permet pas aux étrangers de siéger au bureau du CCE, la transposition de la directive relative au droit de vote et d'éligibilité des résidents communautaires⁸⁴⁰ conduit à ce que ce débat soit à nouveau posé à l'assemblée plénière en juin 1999. Finalement, la région « Union européenne » continue d'être représentée au sein du bureau en ayant avec une voix seulement consultative tandis que les suppléants des membres de tout le bureau peuvent avoir la double-nationalité⁸⁴¹. Ce nouveau changement dans la composition des règles de fonctionnement du CCE souligne, d'une part, que l'exécutif municipal ne souhaite pas se couper avec une partie des représentants associatifs de la CARES, d'autre part, que le critère de la nationalité n'est pas celui qui est retenu dans la définition du « problème »

⁸³⁸C'est le cas d'un des présidents de la CARES (1986 – 1992). Amadou est d'origine ivoirienne. Il rejoint la France en 1968 pour des études et obtient la nationalité au début des années 1980. Membre fondateur du Front populaire ivoirien, parti de Laurent Gbagbo, il milite à Strasbourg pour le droit de vote des étrangers en insistant sur le fait qu'il se « bat pour les autres ». Entretien avec le Président de la CARES (1996– 2002), membre du CCRE (1989-2001), le 4 mars 2013, à son domicile, Strasbourg.

⁸³⁹ Entretien avec la conseillère municipale animant le CCRE (1989-1995), le 2 juillet 2012, dans un café, Strasbourg.

⁸⁴⁰ Directive 94/80/CE du Conseil de l'Union européenne datée du 19 décembre 1994, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité. Cela a été transposé en droit français par la loi organique n° 98-404 du 25 mai 1998.

⁸⁴¹ AMS, 1233 W 1, Compte rendu de l'assemblée plénière, 21 janvier 1999.

de l'« intégration des étrangers »⁸⁴². En étoffant les membres à celles et ceux qui ont la nationalité française, l'exécutif municipal vise comme public destinataire du travail du CCE la population « immigrée » et leurs enfants. Le CCE est donc le lieu d'affrontement entre les associations et les élus sur qui est le public cible des travaux de cette instance et qui peut le représenter⁸⁴³.

Capter la reconnaissance des élus locaux dans ces instances s'avère d'autant plus nécessaire pour ces représentants associatifs qu'ils sont à la recherche d'un soutien municipal, souvent financier, pour leurs activités. C'est dans cette perspective que le bureau du CCE réclame de pouvoir donner son avis dans l'octroi de subventions aux associations étrangères⁸⁴⁴. La municipalité refuse cette prérogative qui constitue pour elle une ressource majeure de l'entretien de relations avec les acteurs associatifs. À Nantes, plusieurs échanges au sein des deux moutures de la commission extra-municipale concernent l'octroi de salles pour les associations d'étrangers lors de fêtes culturelles ou religieuses. Finalement, en 1997, une réunion interne des services municipaux de la municipalité est consacrée à l'établissement de règles en cas de demande par plusieurs associations⁸⁴⁵.

Cette relation privilégiée et régulière avec les élus locaux constitue la rétribution principale des représentants associatifs érigés en porte-paroles des communautés étrangères. Comme nous l'avons souligné pour les trois municipalités, les associations ayant d'ores et déjà acquis une légitimité au sein du pôle associatif de la cause des étrangers au cours de la décennie 1980 réaffirment leur position par ces instances. Par ailleurs, les conflits qui traversent ces organisations sont exprimés au sein de ces commissions, les élus locaux pouvant alors se positionner comme des arbitres.

Ces trois instances consultatives, dans leurs différentes moutures au cours de la décennie 1990, participent toutes à reconnaître la légitimité d'une partie des acteurs associatifs engagés dans la cause des étrangers en leur offrant un lieu d'expression au sein de la municipalité. Les conflits qui opposent les représentants associatifs entre eux et avec l'exécutif municipal rendent compte tout d'abord d'une stratégie de gestion par les élus de critiques formulées par les associations. Comme l'analyse Cesare Mattina

⁸⁴² AMS, 1079 W 1, Comptes rendus des réunions du bureau du CCE respectivement le 7 mai 1993 et le 21 mai 1993.

⁸⁴³ AMS, 1079 W 1, Compte rendu du bureau du CCE, 7 décembre 1993.

⁸⁴⁴ AMS, 1079 W 1, Compte rendu de la séance du bureau du CCE, 20 novembre 1993 ; AMS, 1079 W 1, Compte rendu de la séance du bureau du CCE, 23 juin 1997.

⁸⁴⁵ Archives MEIC, compte rendu du groupe technique « Intégration des immigrés », 22 octobre 1997.

pour les conseils de quartier, la mise en place de ces commissions par les élus locaux vise à « absorber et [à] en contrôler leur potentiel critique »⁸⁴⁶. Ensuite, pour les représentants associatifs, ces conflits peuvent se lire comme autant de dynamiques pour conforter leur position privilégiée auprès de l'exécutif municipal. La pérennité de ces instances consultatives, bien que remodelées, rend compte d'une forme d'institutionnalisation au sein des municipalités de l'« intégration des étrangers » comme d'un « problème ». Cette place reste fortement conditionnée à l'investissement personnel des élus chargés de cette question au sein de l'exécutif municipal.

2.3. Une institutionnalisation municipale conditionnée à un fort engagement politique.

Dans son enquête sur l'institutionnalisation d'une association environnementale⁸⁴⁷, Frédéric Sawicki s'attarde sur les transformations qui l'affectent en dix ans. Le passage d'une génération de militants à une autre, dont les ressources militantes sont distinctes, ne met pas en péril l'association ce qui est identifié comme l'un des critères de son institutionnalisation. De façon comparable, nos instances consultatives résistent aux recompositions des délégations auxquelles elles sont rattachées et en partie à leurs élus. Néanmoins, ces délégations sont partiellement accompagnées de la création de postes administratifs au sein des directions municipales révélant une faible « mise en administration »⁸⁴⁸. L'investissement personnel des élus est central pour que cette question soit perçue comme devant faire l'objet d'un traitement municipal. Surtout, la question polémique de l'islam continue d'être arbitrée en dehors de ces délégations alors même que cet enjeu est défini par le prisme de l'« intégration des étrangers ».

Une mise en administration faible de l'« intégration » dans les organigrammes municipaux.

Les trois délégations créées bénéficient de peu de relais au sein des services municipaux ce qui reflète un faible investissement de l'exécutif municipal sur cet enjeu de l'« intégration des étrangers ».

⁸⁴⁶ Cesare MATTINA, « Gouverner la « démocratie locale » urbaine. Comités de quartier et conseils de quartier à Marseille, Toulon et Nice », *Sociologie du Travail*, 2008, vol. 50, n° 2, p. 199.

⁸⁴⁷ Frédéric SAWICKI, « Les temps de l'engagement. A propos de l'institutionnalisation d'une association de défense de l'environnement. », in Jacques LAGROYE (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 123-146.

⁸⁴⁸ Plusieurs travaux socio-historiques se sont intéressés à comprendre comment l'étatisation de la société française s'est principalement appuyée sur le développement d'une gestion rationnelle et appuyée sur des services administratifs d'un nombre croissant de secteurs publics. Se reporter notamment à « Étatisations », *Genèses*, n°28, 1997.

Au sein de la municipalité de Lyon, l'adjoint délégué au respect des droits et aux relations interculturelles et interculturelles et son successeur s'appuient sur deux secrétaires pour le travail administratif de leur délégation⁸⁴⁹. En dehors de ce soutien administratif, l'adjoint n'a pas un service administratif avec lequel il échange régulièrement et au sein duquel une politique municipale du « respect des droits de l'homme » se mettrait en place. La gestion de la délégation repose principalement sur l'édile, qui anime les rencontres de la commission extra-municipale du respect des droits, ainsi que l'une des deux agentes administratives devenue chargée de mission en 1995 et qui est chargée de l'organisation et des comptes rendus de la commission extra-municipale. Ce confinement à un travail politique sur la thématique du respect des droits explique le changement d'orientation du travail produit au sein de la commission et plus largement de la délégation lors du changement d'équipe municipale.

La mise en administration au sein de la municipalité nantaise est plus nette même si l'engagement personnel de l'élu la conditionne fortement. Une femme au sein du service solidarité est chargée assurer la préparation et le suivi des réunions des deux commissions extra-municipales puis du groupe technique interne à la municipalité « Intégration des immigrés » qui se met en place (voir *infra*). Lors de la suppression du service solidarité en 1996 au sein de la municipalité, cet agent administratif est intégré au sein de la Mission « Insertion contrat ville » qui devient le support administratif de la délégation « Intégration et Jeunesse »⁸⁵⁰. Néanmoins, l'élu plaide continuellement pour la création d'un poste de chargé de mission de catégorie A soit créé en plus de ce suivi administratif. Pour l'adjoint délégué à la question de l'« intégration » au cours de ces deux mandats, cette lenteur s'explique par une direction générale des services peu convaincue de l'intérêt d'un tel poste⁸⁵¹. Cela renvoie surtout à la position marginale qu'occupe cet élu au sein de l'exécutif municipal en n'étant pas encarté au PS mais élu du groupe des Alternatifs. S'il a obtenu une délégation d'adjoint, l'objectif est principalement pour l'équipe du maire de s'assurer des relations avec des représentants

⁸⁴⁹ L'une d'entre elles a déjà travaillé lors de la municipalité de Francisque Collomb pour l'adjointe chargée des affaires sociales. Entretien avec la chargée de mission du CLRD (2001 – 2013), précédemment chargée du suivi de la commission extra-municipale pour le respect des droits (1989-2001), municipalité de Lyon, le 18 octobre 2010, au local du CLRD, Lyon.

⁸⁵⁰ Archives MEIC, Note de l'adjoint délégué à l'intégration et Jeunesse au maire de Nantes pour l'évolution de la Mission « Intégration des populations immigrées », récapitulatif des demandes, 13 mai 2000

⁸⁵¹ Entretien avec le conseiller municipal (1989-1995) délégué à l'« accueil et l'insertion des Nantais(e)s d'origine étrangère » puis adjoint chargé de l'intégration et de la jeunesse (1995-2001), le 13 décembre 2011, au local de son syndicat, Nantes.

associatifs du territoire. Néanmoins, il obtient partiellement gain de cause en 1996 en réussissant à ce qu'un chargé de mission auprès du directeur général des services suive les travaux de sa délégation. Ce dernier anime la CEMII et un groupe technique municipal « Intégration des immigrés » (Int'Imm) pour produire une action municipale cohérente en matière d'« intégration des étrangers ». Il associe plusieurs directions municipales (relations avec le public, vie des quartiers, éducation petite enfance, développement culturel, vie associative), des représentants de Nantes Habitat et de l'Accoord⁸⁵², et l'adjoint délégué à l'intégration et jeunesse⁸⁵³. Surtout, cette mise en administration démontre comment la question de l'« intégration des étrangers » glisse d'une gestion sociale à une gestion urbaine et se rapprochant de la politique de la ville. Cela s'illustre par le positionnement au sein de la Mission « Insertion Contrat de ville » de l'agent administratif chargé d'organiser les rencontres de la CEMII, le travail prôné en transversalité avec plusieurs services municipaux ainsi que le parcours du chargé de mission (voir encadré n°24).

Encadré n°24 : L'empreinte de la politique de la ville du chargé de mission sur la délégation « Intégration et jeunesse ».

Après des études de sociologie à Nantes, Paul obtient son doctorat sous la direction de Manuel Castells à Paris. Il s'intéresse aux différents mouvements associatifs et syndicalistes en adhérant à un comité Chili en 1974 et en s'encartant à la CFDT. Militant au sein de la formation maoïste Gauche ouvrière prolétarienne (GOP), il rejoint l'OCT en 1976 avant de la quitter lors de son explosion en 1981. De retour à Nantes, il fonde en 1982 le Groupe d'Étude et de Recherches Sociales (GERS).

Sans être encarté au PS, il s'investit après la défaite d'Alain Chénard et s'emploie à reconquérir les quartiers populaires de Nantes. En 1989, il est recruté par l'adjoint à l'urbanisme de Nantes sur le dossier des logements sociaux. En 1995, il devient chargé de mission auprès du directeur général des services pour une mission de mise en relation des différents services de la municipalité en matière de politique de la ville.

Paul se voit aussi confier la tâche de suivre les travaux de la délégation « Intégration et Jeunesse » pour « favoriser son caractère transversal » et pour conduire une « réflexion sur le futur positionnement technique le plus pertinent dans les services municipaux »⁸⁵⁴. Il est perçu comme étant en capacité d'orienter les décisions de l'adjoint délégué à

⁸⁵² Archives MEIC, Note du chargé de mission transversal pour l'adjoint délégué à l'intégration et à la jeunesse, 9 décembre 1996.

⁸⁵³ Ce groupe technique ou d'appui selon les documents d'archives se réunit mensuellement à partir de décembre 1996. Il est l'occasion de présenter chaque mois des questions se posant aux populations étrangères et à leurs enfants. En janvier 1997, c'est la « manifestation de volonté d'acquérir la nationalité » issue de la loi du 22 juillet 1993 qui est présentée afin que l'ensemble des services s'accorde pour promouvoir les demandes de naturalisation, jugées comme majeure dans le processus d'« intégration ». Par la suite, les questions liées à la scolarisation des enfants étrangers, à la mise en place d'outils de lutte contre les discriminations par le gouvernement sont des sujets traités. Archives MEIC, Relevé des orientations du groupe d'appui « Int'imm », 22 janvier 1997.

⁸⁵⁴ Archives MEIC, Note du chargé de mission pour la direction générale des services relative à « l'intégration des populations immigrées et d'une mission insertion contrat ville », 15 octobre 1996.

l'intégration et à la jeunesse ». S'appuyant sur sa connaissance de la politique de la ville, acquise par l'intermédiaire de ses études au GERS et de son poste auprès de l'adjoint à l'urbanisme de Nantes, Paul décide de promouvoir une gestion transversale au sein des services municipaux des difficultés identifiées par la délégation « Intégration et Jeunesse » des populations étrangères. C'est ainsi que le groupe technique Int'Imm est créé. En 2000, Paul se voit confier la responsabilité de la rédaction du nouveau contrat de ville avant de rejoindre la nouvelle communauté urbaine en 2001.

Le parcours du premier chargé de mission chargé de l'« intégration des étrangers » au sein de la municipalité de Nantes démontre une forte proximité entre cette politique avec la politique de la ville, tant dans la définition des problèmes posés que les réponses émises.

Cette mise en administration ne doit pas occulter également le fait que l'élu chargé de cette question s'appuie sur une gestion clientélaire des populations étrangères en favorisant les rencontres individuelles avec des personnes en attente d'un regroupement familial, engagées dans une procédure de naturalisation ou sans titre de séjour. L'adjoint multiplie au cours de la décennie 1990 des lettres de soutien pour ces individus, qui lui sont adressés soit par les associations d'étrangers soit par les services sociaux de la municipalité, auprès de la Préfecture. Cet engagement politique lui permet de conserver une légitimité au sein du monde militant d'extrême gauche dont il est issu et des associations de défense des étrangers. L'image qu'il construit et entretient au cours de la décennie est celui d'un élu militant, engagé individuellement dans une action municipale qui n'est pas stabilisée.

La mise en administration la plus aboutie se fait au sein de la municipalité strasbourgeoise. En 1994, un chef de projet est recruté pour suivre les travaux du CCE. Intégré au service social de la municipalité, son premier objectif est de faire reconnaître le travail mené par le CCE au sein du Conseil municipal. Travailleur social de formation, ce chef de projet est membre du Clapest et est actif dans les réseaux chrétiens d'éducation (scoutisme), ce qui lui vaut d'être connu par l'adjointe chargée de l'action sociale et socio-éducative. Ce chef de projet joue un rôle de médiateur à la fois entre les membres du CCE sur les orientations stratégiques de leur participation et avec les services et élus municipaux, accusés de lenteur dans leur prise de décision⁸⁵⁵. En 1998, trois emplois-jeunes sont recrutés pour assurer un travail de coordination et d'animation sans avoir d'expérience préalable dans le militantisme de la cause des étrangers⁸⁵⁶.

⁸⁵⁵ Entretien avec le chargé de mission pour le CCE (1993-2001), le 8 mars 2013, dans un café, Strasbourg.

⁸⁵⁶ Leurs parcours professionnels varient. Le premier a obtenu un BTS de communication et une maîtrise de sociologie, et après avoir postulé à trois emplois au sein de la municipalité, il est finalement recruté

Le soutien administratif conféré au CCE se traduit par deux principaux chantiers animés et suivis par ces quatre agents municipaux : la croissance du nombre d'exemplaires du journal *Devenir* et l'organisation d'une conférence en lien avec le Conseil de l'Europe. En effet, le journal *Devenir* du CCE diffusé à 3000 exemplaires en 1995 l'est à 10 000 exemplaires à la fin de 1998. Vitrine du travail mené par la municipalité de Strasbourg et le CCE⁸⁵⁷, cette croissance de la publication est rendue possible par le travail d'un coordinateur du CCE qui y est dédié⁸⁵⁸. Le journal *Devenir* peut alors être diffusé à l'extérieur de la ville de Strasbourg. Comme les numéros de *Droits dessus, droits dessous* à Lyon, ce journal participe à la promotion de l'engagement de la municipalité strasbourgeoise aux côtés des étrangers et présente une ville engagée dans des démarches innovantes de consultation. Quant aux deux autres coordinateurs, ils s'investissent en particulier sur l'organisation d'une conférence au Conseil de l'Europe intitulée « Quelle participation des résidents étrangers à la vie publique locale ? » en novembre 1999⁸⁵⁹ à laquelle participe plus de 400 personnes. Néanmoins, l'action de la municipalité, présentée comme permettant d'aborder le « problème » de l'« intégration des étrangers », reste circonscrite à l'animation de cette instance consultative, une mesure symbolique et sans s'appuyer sur d'autres politiques municipales.

C'est à Strasbourg que le « problème » de l'« intégration des étrangers » fait l'objet d'un investissement le plus visible, par l'intermédiaire d'un recrutement de quatre personnes pour épauler le travail de l'adjoint chargé de la démocratie locale sur le CCE. À Nantes et plus encore à Lyon, le travail mené par ces instances consultatives est fortement dépendant de l' élu qui en est chargé. Ce dernier occupe une place marginale au sein de l'exécutif municipal, en atteste le fait que les dossiers les plus clivant comme celui des lieux des cultes sont arbitrés et traités en dehors de leurs délégations.

pour le CCE. La deuxième a une expérience dans l'humanitaire tandis que le troisième a une maîtrise de théologie. Aucun d'entre eux n'a été militant pour une association d'étrangers ou de défense des étrangers auparavant Entretien avec l'un des coordinateurs du CCE (1998-2001), le 5 mars 2013, dans son bureau à la municipalité de Strasbourg.

⁸⁵⁷ « Pourquoi Devenir ? », *Devenir*, Journal du CCE, n°1, juin 1995, cité par Laurent MULLER, *Les résidents étrangers à Strasbourg.*, *op. cit.*, p. 102.

⁸⁵⁸ Cela ne se fait sans difficulté au sein de la municipalité. Certains déplorent les moyens financiers alloués à cette publication et au temps consacré à sa distribution. Entretien avec un chargé de mission pour le CCE (1998-2001), le 5 mars 2013, dans son bureau à la municipalité de Strasbourg.

⁸⁵⁹ CCE/CPLRE *Quelle participation des résidents étrangers à la vie publique locale ?* Actes du colloque, Strasbourg, 2000.

Des délégations et des instances consultatives au deuxième plan. Le fait religieux comme exemple.

Un dossier est évoqué de manière récurrente par les instances consultatives de nos trois municipalités : il s'agit de celui des mosquées. Sans revenir sur la construction d'un « islam civil »⁸⁶⁰ pour l'obtention de lieux de cultes dans les villes, nous souhaitons souligner comment les instances consultatives et leurs délégations restent des acteurs secondaires des débats polémiques qui y ont trait alors même que c'est au motif de l'« intégration » des populations musulmanes, et donc perçues comme étrangères, que ces constructions sont justifiées.

Le 30 septembre 1994, la Grande mosquée de Lyon est inaugurée par le maire de Lyon en présence du ministre de l'Intérieur et des cultes, Charles Pasqua, qui insiste sur le fait que l'« islam trouve sa place en France »⁸⁶¹. Durant toute la durée de cet épineux dossier (voir encadré n°25), la commission extra-municipale du respect des droits n'est quasiment pas consultée.

Encadré n°25 : La Grande mosquée de Lyon : une construction laborieuse et incertaine.

En 1979, l'archevêque de Lyon réclame un lieu de culte pour les musulmans de l'agglomération à la suite de ses nombreuses discussions avec des représentants de cette communauté. En 1980, l'ACLIF (Association Culturelle Lyonnaise Islamo-Française) est fondée dans le but d'édifier une grande mosquée⁸⁶². Réunissant des notables locaux et des membres de la communauté harki⁸⁶³, l'ACLIF obtient un accord de principe pour une telle entreprise de la part de Valéry Giscard d'Estaing puis de François Mitterrand. En février 1984, la municipalité de Francisque Collomb accorde un premier permis de construire annulé en juillet 1984 par le tribunal administratif. Parallèlement à cette contestation juridique, un collectif se forme pour récolter les fonds nécessaires à cet édifice religieux. En 1987, un nouveau permis de construire est accordé à l'ACLIF sur un nouveau site plus excentré dans l'agglomération⁸⁶⁴.

À son arrivée à la municipalité, Michel Noir s'engage pour relancer ce projet en s'appuyant sur son adjoint délégué au respect des droits. En décembre 1989, un nouveau permis de construire est délivré par la ville pour le premier site en dépit d'une manifestation

⁸⁶⁰ L'islam civil défini par Claire Donnet est un islam « bien hiérarchisé aux interlocuteurs prédéfinis, garant de la stabilité sociale et qui lie la citoyenneté musulmane française aux valeurs républicaines ». Ce discours d'un islam civil marque le discours des représentants de la communauté musulmane pour obtenir l'édification de lieux de cultes dans les villes françaises. Claire DONNET, « Une mosquée pour exister », *Archives de sciences sociales des religions*, 2013, vol. 162, n° 2, p. 219-234.

⁸⁶¹ « Inaugurée par Charles Pasqua, la Grande mosquée, vitrine de l'islam lyonnais Quinze ans de polémiques », *Le Monde*, 1er octobre 1994.

⁸⁶² AML, 1496 WP 23, Conférence de presse de l'adjoint délégué au respect des droits sur la future mosquée de Lyon, 21 juin 1989.

⁸⁶³ Anaïs ETILLIEUX, *Analyse d'un projet urbain: le processus décisionnel de la construction de la Grande mosquée de Lyon*, Mémoire de Master 2, IEP de Lyon, 2011.

⁸⁶⁴ AML, 1496 WP 23, Conférence de presse de l'adjoint sur la future mosquée de Lyon, 21 juin 1989.

d'ampleur contre ce projet soutenue par le Front national quelques semaines auparavant⁸⁶⁵. L'affaire n'est toutefois pas entendue. La municipalité de Michel Noir et l'ACLIF s'affrontent. L'association ne parvient pas à réunir l'argent nécessaire à la construction de la mosquée avant la pose de la première pierre. La municipalité refuse alors de débiter le chantier. Cette interdiction est contournée par l'ACLIF qui dépose la première pierre en juillet 1992 et obtient *in fine* un financement salvateur du roi d'Arabie Saoudite⁸⁶⁶. La construction de cette Mosquée s'est faite en lien étroit avec le cabinet du maire et l'ACLIF, la commission extra-municipale du respect des droits est restée en marge de toutes les négociations.

Si lors de la première réunion de la commission extra-municipale du respect des droits, la question des lieux de culte musulman est présentée comme l'un des enjeux majeurs pour plusieurs associations de défense des droits de l'homme, comme le MRAP ou la Cimade⁸⁶⁷, peu d'échanges ont lieu sur cette question avec l'adjoint au respect des droits. Finalement, en janvier 1994, une séance thématique est consacrée à la Grande mosquée durant laquelle l'élu insiste sur « la vocation d'exemplarité de Lyon »⁸⁶⁸ avec cette construction. La rencontre a lieu alors même que les relations avec l'ACLIF, qui n'a jamais été invitée à la commission, s'apaisent et que la construction de la mosquée est en cours. Le projet de chantier de la mosquée a été présenté par le maire et l'adjoint délégué au respect des droits comme s'inscrivant au cœur d'une politique pour l'accueil et l'intégration de toutes les populations, ainsi y compris les populations musulmanes⁸⁶⁹, sans que la commission n'y soit associée.

L'édification d'une mosquée à Nantes est également une question au cours de la décennie 1990. Le fait religieux devient même une des préoccupations centrales de l'adjoint délégué à l'intégration et à la jeunesse alors même que cette question est marginale pour les membres des deux commissions extra-municipales.⁸⁷⁰ Il rencontre régulièrement entre 1997 et 2001 les représentants de l'association Jeunes musulmans

⁸⁶⁵ « À Lyon, M Le Pen célèbre la capitale de la résistance à l'occupation islamique », *Le Monde*, 28 novembre 1989.

⁸⁶⁶ « La première pierre de la Mosquée de Lyon a été posée », *Le Monde*, 16 juin 1992.

⁸⁶⁷ AML, 1496 WP 23, Compte rendu de la commission extra municipale du respect des droits, réunion d'inauguration avec un tour de table des dossiers déterminants pour le territoire, 11 mai 1989.

⁸⁶⁸ AML, 1496 WP 23, Compte rendu de la commission extra municipale du respect des droits, thème « La mosquée à Lyon », janvier 1994.

⁸⁶⁹ Gérard ANGEL, « Nouvelle stratégie de Michel Noir », *Le Progrès*, 6 janvier 1992.

⁸⁷⁰ Cela se traduit notamment dans les archives de cet adjoint par de nombreux articles et d'ouvrages photocopiés qui ont trait à l'islam en France. On trouve ainsi des articles et des ouvrages scientifiques sur les orientations dogmatiques de l'islam en Europe, des articles à destination des travailleurs sociaux sur l'attitude à observer face à un diagnostic partagé de la montée d'une pratique religieuse dans les banlieues, et des publications de l'ADRI et du HCI sur l'islam en France. Archives MEIC, Pochette de l'adjoint délégué à l'intégration et la jeunesse relative à l'islam, documents collectés entre 1996 et 2001.

de France (JMF)⁸⁷¹. Progressivement, la construction d'une mosquée s'impose comme une solution pour répondre aux enjeux d'« intégration » des enfants issus de l'immigration. L'adjoint délégué à l'intégration et à la jeunesse milite pour que la municipalité s'engage dans un partenariat privilégié avec cette association pour répondre à leurs revendications de lieux de culte.

R : Avec la ville, ils [JMF] ont un rapport d'intelligence, ils disent que ce qu'on fait est légal, aidez-nous ! Les rapports sont courtois, pas de confiance très grande, ils savent qu'ils ont le rapport de force. [...] Ils [JMF] ont leurs locaux à Bellevue, l'élu [du quartier] fait parti des francs-maçons, laïc. Il y a une incompréhension complète, un rejet, un danger. Il ne comprend pas les contradictions dans cette jeunesse qui retrouve une identité, un sens et la prendre en bloc, je pense que c'est une bêtise. [...] On n'est pas sur le terrain de la religion, on intervient sur le terrain citoyen. Ils ont une intelligence politique, vraiment ils sont sur ce champ là. [...] Et in fine, il [le maire] vient avec son épouse et il est complètement séduit par le sérieux, l'organisation. [...] Il y a un déclic, si on ne répond pas au niveau municipal à cette question des lieux de culte, on va se couper. »⁸⁷²

L'adjoint présente la construction de lieux de culte musulmans comme la solution à privilégier pour « éviter les dérives intégristes »⁸⁷³. Cette position ne fait pas l'unanimité au sein de l'exécutif, en particulier le maire et son premier adjoint, sont plus sceptiques sur la mise en place d'une telle collaboration. Des « soupçons de prosélytisme et d'intégrisme »⁸⁷⁴ pèsent sur l'association tandis que l'isolement de celle-ci est perçu comme un élément pouvant « amplifier les replis » des populations musulmanes⁸⁷⁵. *In fine*, la décision de construction d'une nouvelle mosquée au Nord de Nantes aura lieu le mandat suivant. L'adjoint délégué à l'intégration et la jeunesse a contribué à faire de la question de l'islam un « problème » pour le municipalité de Nantes, toutefois les arbitrages sur ce dossier appartiennent au cabinet du maire⁸⁷⁶.

⁸⁷¹ La section nantaise est créée en 1996, trois ans après sa création au niveau national. Elle compte près de cent adhérents à Nantes, principalement dans le quartier populaire de Bellevue. Cette association s'inscrit dans une promotion de l'identité musulmane et sur l'adéquation de la religion avec la République française.

⁸⁷² Entretien avec le conseiller municipal (1989-1995) délégué à l'« accueil et l'insertion des Nantais(e)s d'origine étrangère » puis adjoint chargé de l'intégration et de la jeunesse (1995-2001), le 13 décembre 2011, au local de son syndicat, Nantes.

⁸⁷³ Jacques SAYAGH, « Une nouvelle mosquée à Nantes Est », *Ouest France*, 14 novembre 1997.

⁸⁷⁴ Antoine DUMONT, *La participation associative dans l'espace public local. le cas des habitants d'origine maghrébine dans l'agglomération nantaise*, Mémoire de DEA, Université de Poitiers, 2000, p 15.

⁸⁷⁵ Archives MEIC, Note de la directrice de la vie associative et des quartiers au cabinet du maire, non datée, probablement 1998.

⁸⁷⁶ Ce sont trois mosquées distinctes de plus de 1000 places qui sont inaugurées à Nantes à la fin des années 2000, deux en 2009 et l'une en 2012 aux côtés de cinq salles de prière. Une seule a bénéficié d'un

À Strasbourg, le CCE est un des lieux de débats sur la construction des lieux de culte musulman bien qu'aucune commission de travail ne soit mise en place faute de participants⁸⁷⁷. Les demandes pour un lieu de culte aux musulmans ont déjà été formulées par des associations d'harkis en 1983⁸⁷⁸ et ce débat est relancé sous le mandat de Catherine Trautmann. Le bureau du CCE réclame d'être partie prenante des discussions engagées entre la mairie et deux projets de construction, arguant le fait que ce projet est aussi un projet culturel et non uniquement un projet cultuel⁸⁷⁹. Les deux porteurs de projet sont auditionnés. Un premier projet est porté par un universitaire, président de l'Institut musulman d'Europe, et soutenu par une partie de la communauté harki⁸⁸⁰. Le second projet est celui d'un imam marocain, recteur d'une mosquée à Strasbourg, et soutenu par la coordination des associations musulmanes de Strasbourg⁸⁸¹. Les deux projets opposent deux communautés musulmanes à Strasbourg et créent du conflit entre la majorité municipale et l'opposition mais également entre les membres de l'exécutif municipal. Roland Ries, maire de Strasbourg par intérim, ne parvient pas à trancher entre les deux projets⁸⁸². En février 2000, tandis que les deux projets sont toujours en concurrence, le CCE évoque la possibilité, sans succès, d'être invité à la commission interreligieuse qui débat de la construction d'une Grande mosquée à Strasbourg⁸⁸³. Si le CCE rend visible les demandes répétées de certaines associations pour l'obtention de lieux de culte, la gestion de ce dossier ne se fait pas en lien avec l'adjoint chargé de la démocratie locale ni avec celui délégué à l'intégration et aux anciens combattants. Le dossier est géré directement par le maire même si l'arbitrage aura finalement lieu au cours du mandat suivant.

En évoquant la question des mosquées, nous avons constaté la place secondaire des délégations, et plus encore des instances consultatives, pour participer à une action

financement notable de la municipalité de Nantes, il s'agit de la mosquée de Nantes Nord. Les autres ont été financées respectivement par le consulat turc et par l'association islamique de l'Ouest de France, proche des JMF. Ph.G., « Huit mosquées dans l'agglomération nantaise », *Ouest France*, 15 novembre 2012.

⁸⁷⁷ Ceci est pourtant évoqué en juin 1995 mais ne fait finalement pas l'objet d'un travail spécifique. AMS, 1079 W 1, Compte rendu sur le projet politique et d'actions du CCE pour 1995 - 1996, 22 juin 1995.

⁸⁷⁸ AMS, 308 W 85, Courrier de l'adjoint chargé des résidents au maire de Strasbourg relatif à l'instauration d'un nouveau lieu de culte pour la communauté turque, 27 août 1987.

⁸⁷⁹ AMS, 1079 W 1, Compte rendu du bureau du CCE, 19 janvier 1998.

⁸⁸⁰ AMS, 1079 W 1, Compte rendu de la rencontre avec le président de l'Institut musulman d'Europe, 19 octobre 1998.

⁸⁸¹ AMS, 1079 W 1, Compte rendu de la rencontre avec le recteur de la mosquée de l'Impasse de mai, 16 novembre 1998.

⁸⁸² Jacques FORTIER, « Mosquée de Strasbourg : le dossier s'enlise », *Le Monde*, 17 décembre 1999.

⁸⁸³ AMS, 1233 W 2, Conseil consultatif des étrangers, Compte rendu du bureau du CCE, 14 février 2000.

municipale sur cette question. Cette dernière est pourtant bien envisagée comme une des facettes du « problème » de l'« intégration » d'une partie de la population considérée comme « étrangère ». Le cabinet du maire reste le lieu de décisions et de formulations des arbitrages sur cette question opposant les élus municipaux de la majorité municipale et de l'opposition.

Une institutionnalisation d'une action municipale dont l'objectif est de résoudre le « problème » de l'« intégration des étrangers » se dessine au cours de la décennie 1990. Cette section a permis de dévoiler la manière dont cet investissement est, d'une part, une façon pour les exécutifs municipaux d'affirmer leurs compétences face aux autorités étatiques, d'autre part, une stratégie politique d'entretien de relations et de contrôle d'une partie des représentants associatifs. Cette mise en administration d'une action centrée sur l'« intégration des étrangers » reste toutefois timide, comme en atteste sa faible inscription dans les services municipaux et de la place secondaire des élus dans cette réflexion. Enfin, notre analyse a permis d'insister sur le poids de l'engagement personnel des élus dans le traitement de cette thématique par la municipalité. La question de l'« intégration des étrangers » produit du clivage entre les formations politiques ainsi qu'entre les membres des exécutifs municipaux.

Conclusion du chapitre 3

La question initiale de ce chapitre était d'interroger la mise à l'agenda de l'« intégration des étrangers » dans les municipalités étudiées et de l'importance de la variable politique. En effet, il s'agissait de questionner le surgissement de cet enjeu au début de la décennie 1990 alors même que l'« intégration des étrangers » est devenue un « problème » saisi par les autorités nationales. L'arrivée au pouvoir de trois nouvelles équipes municipales conduit à la création de délégations inédites au sein desquelles l'« intégration des étrangers » est traitée ou abordée frontalement. Plusieurs raisons expliquent ce processus de mise à l'agenda.

Tout d'abord, créer des délégations relatives à l'« intégration des étrangers » s'inscrit dans une stratégie des exécutifs municipaux de se construire une image de maire « moderne » et de parvenir à une ouverture contrôlée des postes d'élus à des représentants associatifs. Cette stratégie vise à remettre en question la domination de l'État en matière de politiques d'immigration et d'intégration des étrangers. En ce sens, les municipalités sont bien des actrices des politiques menées à l'égard des populations étrangères et de leurs enfants puisqu'elles reprennent et réinterprètent les catégories produites par l'État pour distinguer l'« étranger » du « national ». Néanmoins, ce travail collectif des municipalités n'aboutit que très peu, en raison des clivages partisans qui pèsent sur cette question de l'« intégration des étrangers ». La variable politique joue un rôle central aussi bien pour réclamer collectivement une politique municipale d'« intégration des étrangers » que pour définir localement les ressorts de l'action municipale. En effet, l'investissement personnel des élus et leur proximité ou leur appartenance à un parti politique conditionnent la définition du « problème » de l'« intégration des étrangers ». Cette dimension politique est également perceptible par le fait que les cabinets des maires sont des lieux de décision sur les thématiques les plus sensibles, et en particulier celles des lieux de culte musulmans, dépossédant ainsi les adjoints chargés de l'« intégration des étrangers ».

Ensuite, notre analyse souligne l'importance des instances consultatives dans le travail de ces élus, voire d'une action municipale relative à l'« intégration des étrangers » qui s'y cantonne. Par delà des enjeux électoralistes qui sont au cœur des nominations de ces représentants associatifs, la mise en place de ces instances consultatives démontre que l'action municipale envisagée est constamment redéfinie. De plus, la politique

publique envisagée s'appuie et s'adresse sur des publics distincts. Seule l'ethnicisation des problèmes sociaux est commune aux trois définitions produites par les exécutifs municipaux. Nous retrouvons à cet égard les constats déjà énoncés dans la première partie de cette thèse, les municipalités s'appuient sur une lecture ethnique des groupes pour définir leurs actions.

Enfin, nous avons montré dans cette section comment il s'opère un glissement d'une question sociale à une question urbaine dans les travaux menés par les délégations de Nantes et Strasbourg, là où la question de l'« intégration des étrangers » est la plus institutionnalisée. En effet, aussi bien par le parcours de certains chargés de mission qui se voient confier la responsabilité d'animer les instances consultatives, par le rattachement à des délégations municipales chargées de gouverner les quartiers populaires, que par le fait que les populations désignées le sont par leur lieu d'habitation et par leur culture, la politique balbutiante d'« intégration des étrangers » est un écho à la politique de la ville.

Dans ce chapitre, nous avons évoqué à plusieurs reprises la volonté de ces maires et de ces équipes municipales de se construire une image de « ville internationale » en s'appuyant sur ces initiatives à l'égard des étrangers. Or, ces quelques initiatives nous conduisent à interroger la manière dont les exécutifs municipaux s'appuient sur l'espace européen pour mettre à l'agenda cette question de l'« intégration des étrangers » et revendiquer des compétences face à leur État. Assiste-t-on véritablement à un engagement de ces municipalités françaises auprès des institutions européennes et communautaires sur cette thématique ? C'est à cette question que notre chapitre suivant s'efforcera de répondre.

CHAPITRE 4

L'ENGAGEMENT COLLECTIF DES MUNICIPALITES EN EUROPE : S'AFFIRMER COMME DES ACTRICES DES POLITIQUES D'IMMIGRATION (1989-2001).

« Strasbourg affirmera au fil des jours, des mois et des années qui viennent, sa place retrouvée au premier rang des métropoles européennes »⁸⁸⁴.

«Lyon souhaite être l'autre capitale au cœur du réseau des grandes métropoles régionales, d'Anvers à Turin et de Hambourg à Barcelone, à la croisée des chemins de l'Europe ».⁸⁸⁵

« Nantes, septième ville de France, doit retrouver son rang de capitale rayonnante et se retrouver dans le peloton de tête des grandes métropoles européennes de demain »⁸⁸⁶.

Ces déclarations des trois nouveaux maires élus en mars 1989 à la tête des villes de Lyon, Nantes et Strasbourg mettent en lumière l'investissement de leurs équipes municipales sur la scène européenne. Cette conquête d'une place pour les municipalités fait écho aux démarches initiées par la Commission européenne sous la présidence de Jacques Delors (1985-1995) pour qu'elles en soient des actrices politiques⁸⁸⁷.

Les travaux en science politique ont analysé cet investissement européen et les formes d'internationalisation des villes sous l'angle d'une captation de nouvelles

⁸⁸⁴ Claude BOUR, « Catherine Trautmann : le combat est devant nous », *DNA, supplément Strasbourg*, LO VII, n°72, 26 mars 1989.

⁸⁸⁵ Jean-Louis SAUX, « Lyon : le sacre de M. Michel Noir », *Le Monde*, 26 mars 1989.

⁸⁸⁶ France 3 région, Actualités, Édition de Nantes, « Election de Jean-Marc Ayrault comme maire de Nantes », allocution devant le Conseil municipal, 18 mars 1989.

⁸⁸⁷ Patrick LE GALES, *Le retour des villes européennes...*, *op.cit.*, p. 141-142.

ressources par les élites politiques urbaines pour se faire une place dans la compétition internationale⁸⁸⁸ ou sous l'angle de techniques pour gouverner les villes⁸⁸⁹. Les principales politiques étudiées sont celles mises en œuvre par les exécutifs municipaux pour assurer le développement économique de leur territoire.

Si notre analyse s'attache également à comprendre les modalités d'investissements des municipalités européennes auprès des institutions communautaires et européennes, notre angle est distinct. En effet, nous nous intéressons à la construction de l'« intégration des étrangers » comme un « problème » pour les municipalités dans l'espace européen au cours de la décennie 1990, alors que l'immigration est un enjeu saillant pour les institutions communautaires et les États membres (voir encadré n°26).

Nous montrerons ainsi que l'objectif premier des actions conduites par les municipalités dans l'espace européen n'est pas de renforcer l'attractivité des territoires urbains mais de légitimer leur rôle pour agir face au « problème » de l'immigration et plus particulièrement pour s'imposer comme des actrices des politiques d'« intégration ». De plus, ce chapitre n'a pas pour objectif d'engager une réflexion sur les différents types de politiques municipales mis en œuvre à l'égard des étrangers en Europe⁸⁹⁰ ni sur les dynamiques de convergence dans le traitement des populations étrangères par les municipalités⁸⁹¹. Notre souhait est bien d'analyser les relations qui se tissent entre les municipalités et les institutions communautaires.

Encadré n°26: Chronologie de la communautarisation des politiques d'immigration et d'asile (1989-2001)

Novembre 1989 : Chute du mur de Berlin. L'ouverture des frontières à l'Est de l'Europe se produit.

Juin 1990 : La Convention d'Application des Accords de Schengen prévoit une série de mesures relatives à l'immigration dont la suppression des frontières intérieures à l'espace Schengen, l'harmonisation des contrôles aux frontières extérieures, l'adoption d'un visa

⁸⁸⁸ Gilles PINSON, Antoine VION, « L'internationalisation des villes comme objet d'expertise », *Pôle Sud*, 2000, vol. 13, n° 1, p. 85-102 ; Vincent BEAL, Gilles PINSON, « Du petit chose au "5th best mayor in the world" », *Pôle Sud*, 2009, vol. 30, n° 1, p. 7-29.

⁸⁸⁹ Renaud PAYRE, « The Importance of Being Connected. City Networks and Urban Government: Lyon and Eurocities (1990-2005) », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2010, vol. 34, n° 2, pp. 260-280.

⁸⁹⁰ Quelques travaux, souvent financés par les institutions communautaires, se sont intéressés à l'existence de ces différents « modèles » municipaux. Se reporter sur cette question à Alisdair ROGERS, Jean TILLIE (dir.), *Multicultural policies and modes of citizenship in European cities*, Aldershot, Ashgate, 2001 ; Michael ALEXANDER, Rinus PENNINX, (dir.), *Citizenship in European cities. Immigrants, local politics and integration policies*, Chippenham, Ashgate, 2004.

⁸⁹¹ Lionel ARNAUD, *Les minorités ethniques dans l'Union européenne...*, op.cit.

« Schengen », la mise en place d'un titre unique pour des séjours de moins de trois mois, le renforcement de la coopération policière, les accords de réadmission avec les pays tiers, la mise en place d'un système d'information Schengen sur l'immigration irrégulière.

Juin 1990 : Convention de Dublin précisant les modalités de traitement d'une demande d'asile, à savoir l'examen par un seul État membre. La Convention définit aussi la notion de « pays sûrs » pour lesquels la demande ne peut aboutir, les sanctions contre les transporteurs et la solidarité entre les pays, tout refus dans un État valant pour le reste des pays de la Communauté Européenne (CE)

Décembre 1990 : Réunion des ministres de l'intérieur et de la justice pour harmoniser une politique face au « raz-de-marée »⁸⁹² de réfugiés de l'Est de l'Europe au sein des douze pays membres de la Communauté européenne.

Juin – juillet 1991 : Début des affrontements au sein de la Yougoslavie, entraînant tout au long de la décennie 1990 des déplacements entre les pays des Balkans et dans le reste de l'Europe⁸⁹³.

7 février 1992 : Signature du Traité de Maastricht. Il inscrit comme « question d'intérêt commun » les points suivants : la lutte contre l'immigration clandestine, les conditions d'entrée, de circulation et de séjour, le séjour et le travail irréguliers des ressortissants des pays tiers sur le territoire des États membres. Ce « troisième pilier » relève de l'intergouvernementalité en s'inscrivant dans un cadre communautaire. La notion de citoyenneté européenne est affirmée avec l'extension du droit de vote aux élections locales et européennes des résidents communautaires dans un autre pays de l'Union européenne.

Octobre 1997 : Signature du Traité d'Amsterdam avec l'article 13 consacré à la lutte contre toutes les discriminations, nouveau titre consacré aux politiques d'immigration et d'asile. Au bout de cinq ans, la Commission européenne dispose d'une capacité d'initiative exclusive sur l'immigration et l'asile, le Conseil devant statuer à la majorité qualifiée dans le cadre de la procédure de codécision⁸⁹⁴ avec le Parlement européen.

1999 : La Direction générale « Justice et Affaires intérieures » (DG JAI) est créée pour coordonner des actions auparavant dispersées de la Commission européenne⁸⁹⁵

Novembre 1999 : Le Conseil européen de Tampere affirme la nécessité de créer un espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union européenne. Parmi les points avancés, l'élaboration d'une politique commune en matière d'immigration et d'asile est affirmée, la lutte contre l'immigration illégale et la criminalité, la mise en place d'un régime d'asile européen commun, l'affirmation d'une politique de lutte contre les discriminations et le racisme⁸⁹⁶.

Février 2001 : Signature du Traité de Nice. Il confirme que les politiques d'immigration et d'asile feront l'objet d'une prise de décision à la majorité qualifiée, sans toutefois que la Cour de Justice des Communautés européennes ne soit compétente sur plusieurs questions. Au Conseil européen de décembre de la même année, les États membres réaffirment la volonté de mettre en œuvre une politique commune en matière d'immigration, en particulier concernant le contrôle des populations. La lutte contre les discriminations et la lutte contre le racisme sont aussi évoquées.

⁸⁹² Eyrich INCİYAN, « La CEE veut prévenir un afflux d'émigrants des pays de l'Est », *Le Monde*, 9 décembre 1990.

⁸⁹³ Jean-Paul SARDON, « L'évolution démographique des Balkans depuis la fin de la décennie 1980. », *Population*, 2000, vol. 55, n° 4, p. 765-786.

⁸⁹⁴ Cette procédure introduite par le Traité de Maastricht vise à assurer l'égalité entre le Parlement européen et le Conseil européen. Les deux pouvoirs doivent s'accorder sur un même texte avant qu'il soit adopté. Avec le Traité de Lisbonne en 2007, cette procédure est devenue la procédure législative ordinaire.

⁸⁹⁵ Adrian FAVELL, « L'eupéanisation ou l'émergence d'un nouveau « champ politique » : le cas de la politique d'immigration », *art.cit.*

⁸⁹⁶ Virginie GUIRAUDON, « Les effets de l'eupéanisation des politiques d'immigration et d'asile », *art.cit.*, p.14-16.

Notre interrogation s'articule autour de deux questions. De quelle manière les municipalités européennes investissent-elles l'espace européen pour réclamer une place auprès des institutions communautaires et européennes dans la définition et la conduite de politiques d'immigration ? Et comment les municipalités françaises, parmi ces municipalités européennes, s'investissent-elles dans l'espace européen ?

Pour y répondre, nous appuierons notre démonstration sur l'étude de deux réseaux de villes, le réseau de villes Eurocités et le réseau de villes Elaine (*European Local Authorities Interactive Network for Ethnic minorities policies*). Les réseaux de villes sont des associations formelles de municipalités européennes dont les objectifs sont la coopération pour échanger des pratiques et/ou un travail de représentation de leurs intérêts auprès des institutions communautaires. Ces « réseaux de villes » sont des outils dans la panoplie des activités de représentation d'intérêts des municipalités, au même titre que les bureaux de représentation⁸⁹⁷, et connaît un véritable essor au cours de la décennie 1980 bien que ces formes de coopération transnationale ne soient pas nées *ex-nihilo*⁸⁹⁸.

Le premier réseau de villes, Eurocités, a été retenu pour deux raisons. D'une part, il s'agit d'un des réseaux de villes les plus actifs dans l'espace européen, en étant généraliste, et l'un de ses groupes de travail s'est intéressé à la question de l'« intégration des étrangers ». D'autre part, ce réseau de villes a fait l'objet d'un investissement de la part de plusieurs municipalités françaises, dont Lyon et Strasbourg, au moment de sa création. Quant au réseau de villes Elaine, il est le seul réseau de villes au cours de la décennie 1990 à s'investir exclusivement sur les politiques de « minorités ethniques » mises en œuvre par les municipalités européennes. Pour autant, il se

⁸⁹⁷ Plusieurs municipalités et régions européennes ont ouvert des bureaux de représentations à Bruxelles depuis le début de la décennie 1980 afin d'interpeller directement les institutions européennes sur l'ensemble des politiques communautaires les impactant. OLIVIER COSTA, « Les représentants des entités infra-étatiques auprès de l'Union. Processus de professionnalisation diversifiés et intérêts communs », in *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisation dans l'Union européenne* Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2002, p. 147-168.

⁸⁹⁸ Tout au long du 19 et du 20^{ème} siècle, les municipalités s'engagent dans des activités transnationales de manière récurrente et constante. Les municipalités constituent des associations d'élus telles que l'Union internationale des Villes (IULA) née en 1913 à Gant ou le Conseil des Communes d'Europe (CCE) né en 1951 ou mettent en place des jumelages. Il s'agit d'échanger sur les formes de gouvernement municipal et sur de « bonnes » pratiques. Ces coopérations inter-municipales ont fait l'objet d'une série de travaux en histoire et en science politique, se reporter à Pierre-Yves SAUNIER, Renaud PAYRE, « Municipalités de tous pays, unissez vous ! L'Union internationale des Villes ou l'Internationale municipale (1913-1940) », *Administrare*, 2000, n° 1 -2, p. 217-239 ; Antoine VION, « L'invention de la tradition des jumelages (1951-1956) : mobilisations pour un droit », *Revue française de science politique*, 2003, vol. 53, n° 4, p. 559-582 ; Pierre-Yves SAUNIER, « La toile municipale au XIX-XX^e siècles : un panorama transnational vu d'Europe », *Revue d'histoire urbaine*, 2006, vol. 34, n° 2, p. 43-56.

caractérise par la quasi-absence des municipalités françaises. À cet égard, il nous a semblé intéressant de le considérer afin de mieux saisir les raisons d'un engagement ou d'un désengagement des villes françaises sur la scène européenne.

Étudier ces réseaux de villes présente plusieurs intérêts. Tout d'abord, ces coopérations formelles entre les municipalités sont productrices d'archives, s'appuient sur un personnel salarié, ce qui permet au chercheur de retracer dans le temps leurs revendications, leurs pratiques et leurs débats. Ensuite, par l'intermédiaire de ces réseaux de villes, nous observons concrètement les discours et les revendications des acteurs municipaux pour édifier l'« intégration des étrangers » comme un « problème » dans l'espace européen et pour lequel ils doivent intervenir. Enfin, comme le souligne Hélène Michel, il ne s'agit pas de porter un regard fasciné ou suspicieux sur le lobbying effectué par les municipalités auprès des institutions européennes mais bien de « déconstruire ces collectifs réifiés et unifiés derrière un ensemble d'intérêts »⁸⁹⁹ en interrogeant les conditions de production de ces activités de représentation d'intérêts par les acteurs municipaux. L'étude des réseaux de villes permet de faire le portrait des acteurs individuels qui s'y investissent ainsi que le portrait de ces organisations dans leurs interactions avec les différentes institutions européennes.

Notre chapitre s'applique à comprendre les motivations d'un investissement municipal dans l'espace européen en construisant un « problème » de l'« intégration des étrangers » et de la position ambiguë des municipalités françaises à cet égard. Dans un premier temps, nous reviendrons sur les modalités de coopération qui s'instaurent très progressivement entre les institutions communautaires et les municipalités européennes. Leur objectif commun est la communautarisation des politiques d'« intégration des étrangers ». Pour les institutions européennes, les municipalités constituent des soutiens pour revendiquer l'accroissement de leurs compétences face aux États membres. Quant aux municipalités, instaurer un travail de représentation des intérêts auprès des institutions européennes est une manière de remettre en cause le monopole de l'État sur les politiques d'« intégration des étrangers » (section 1). Dans un second temps, en resserrant la focale sur la participation des différentes municipalités européennes dans ces réseaux de villes, nous soulignerons que l'investissement des municipalités françaises est finalement faible et de courte durée. Alors que les trois

⁸⁹⁹ Hélène MICHEL, *Lobbyistes et lobbying dans l'Union européenne. Trajectoires, formations et pratiques des représentants d'intérêts*, op.cit., p. 11.

édiles élus de Lyon, Nantes et Strasbourg en mars 1989 insistent sur la nécessité de conférer un statut européen à leur ville, l'« intégration des étrangers » reste une thématique peu concernée par cette dynamique. Pour justifier la faiblesse de cet investissement, les exécutifs municipaux soulignent l'inadéquation de la construction d'un « problème » de l'« intégration des étrangers » avec les principes républicains d'intégration (section 2).

Section 1. Municipalités et institutions européennes mobilisées pour une politique européenne d'« intégration des étrangers ».

La décennie 1990 se caractérise par de petites avancées concernant une communautarisation des politiques d'immigration et d'asile (voir encadré *supra*). Ce qui nous intéresse dans ce long et lent processus de communautarisation de la politique d'immigration et d'asile concerne la mobilisation employée par les municipalités pour devenir des interlocutrices des institutions européennes. Adrian Favell a déjà souligné la présence de trois types d'acteurs dans cette communautarisation : les organisations non-gouvernementales engagées dans la lutte contre le racisme et pour la citoyenneté, des « experts militaires et policiers transnationaux » et, enfin, les acteurs « des régions et des villes »⁹⁰⁰. Néanmoins, l'auteur évoque seulement le fait que la Commission européenne a été « proactive » pour encourager ces acteurs infranationaux à investir ces politiques d'immigration. Ni les mécanismes concrets par l'intermédiaire desquels les municipalités se sont affirmées, ni les différentes positions adoptées par ces réseaux de villes et leurs municipalités-membres sur ce que doit être une politique d'« intégration des étrangers » ne sont étudiés. Par ailleurs, l'engagement des municipalités dans l'espace européen n'est pas circonscrit aux seules institutions communautaires. Le Congrès permanent des pouvoirs locaux et régionaux (CPLRE) du Conseil de l'Europe participe à la revendication par les municipalités de leurs compétences pour agir face au « problème » de l'« intégration des étrangers ».

1.1. Les réseaux de villes : une voix pour les municipalités en Europe.

À la fin des années 1980, plusieurs grandes villes européennes souhaitent s'internationaliser pour s'émanciper de leurs capitales. Elles plaident alors auprès des

⁹⁰⁰ Adrian FAVELL, « L'europanisation ou l'émergence d'un nouveau « champ politique » », *art. cit.*

institutions européennes la nécessité de mettre en place une politique urbaine distincte de la politique régionale⁹⁰¹. Les équipes dirigeantes de ces municipalités insistent sur la nécessité d'être soutenues pour mettre en œuvre des politiques de cohésion sociale dans l'espace européen. Les populations étrangères originaires de pays non-européens, et ayant peu de qualifications scolaires et professionnelles, sont identifiées comme l'un des segments de population pour laquelle une action spécifique doit avoir lieu afin de garantir cette cohésion sociale. C'est dans cette perspective que le réseau de villes Eurocités, un réseau de grandes villes porté par des élus locaux, et le réseau de villes Elaine, un réseau de villes européennes d'agents municipaux, s'attèlent à démontrer que l'immigration est un « problème » pour leur territoire et que l'« intégration des étrangers » doit faire l'objet de politiques municipales soutenues par les institutions communautaires.

La Commission « Bien être social » du réseau de villes Eurocités : enjeux d'une coopération municipale sur l'« intégration des étrangers ».

En avril 1989, le maire de Barcelone, Jordi Borja, invite les « second cities », les grandes villes européennes non capitales, à une réflexion sur leur « rôle dans la construction européenne ». Cette conférence est le premier pas dans la création d'un réseau de villes Eurocités, qui prendra ce nom et le statut d'association sans but lucratif de droit belge en 1991. Six villes fondent le réseau de villes Eurocités : Barcelone, Birmingham, Francfort, Lyon, Milan et Rotterdam⁹⁰². Trois objectifs sont énoncés dans les statuts de l'association : celui d'établir une collaboration entre les grandes villes métropolitaines européennes décrites comme des « centres de développement économique, technique, social et culturel à rayonnement international », celui de devenir l'instance de représentations des villes « dans les processus de décision et de consultation de la Communauté européenne » et cela quel que soit le domaine, et celui de produire une information et de la diffuser au sein de l'organisation et dans l'espace

⁹⁰¹ Charlotte HALPERN, Patrick LE GALES, « Pas d'action publique autonome sans instruments propres », *Revue française de science politique*, 2011, vol. 61, n° 1, p. 51-78 ; Renaud PAYRE, Mili SPAHIC, « Le tout petit monde des politiques urbaines européennes. Réseaux de villes et métiers urbains de l'Europe. Le cas du CCRE et d'Eurocities », *Pole Sud*, 2012, n° 36, p. 117-137.

⁹⁰² Pour une histoire du réseau Eurocités et sa constitution en détails, se reporter à Renaud PAYRE, « The Importance of Being Connected. City Networks and Urban Government », *art. cit.*, pp. 264-265.

communautaire⁹⁰³. Bien que la structure ne restreigne pas son action à un seul domaine, la promotion des villes comme des interlocutrices des institutions européennes est une activité centrale du réseau de villes.

Parmi les domaines de coopération énumérés en 1989, un en particulier retient notre attention : celui du « développement socio-urbain et surtout de la lutte contre la pauvreté et la marginalisation dans les villes ainsi que les politiques d'intégration de la population immigrée et des minorités ethniques et nationales »⁹⁰⁴. Les six municipalités présentes mobilisent un argument pour justifier leur coopération dans ce domaine : les territoires urbains sont les lieux où les populations les plus marginalisées se concentrent et sollicitent les services sociaux. Le lien établi entre espace urbain et problème social nécessite que les municipalités coopèrent pour résoudre ensemble cet enjeu et que les institutions communautaires soutiennent, financièrement, leurs actions. En désignant les « populations immigrées » et les « minorités ethniques », les municipalités insistent sur le fait qu'une politique singulière à leur égard est nécessaire afin de garantir le développement de leurs territoires.

En mai 1990, la deuxième assemblée générale du réseau de villes Eurocités, donne l'occasion aux villes présentes de réitérer leur volonté de mettre en œuvre une politique d'« intégration » pour assurer leur progrès.

« Les villes ne peuvent progresser que si elles sont des espaces de tolérance et de diversité, des communautés qui tendent à l'intégration et où tous les citoyens, quels que soient leur lieu de naissance, leur religion ou la couleur de leur peau, aient le même droit et méritent le même respect. »⁹⁰⁵

Ce paragraphe, tiré de la déclaration finale de l'assemblée générale, illustre la manière dont s'entremêlent les différentes représentations des municipalités sur la nature et les modalités d'une politique d'« intégration ». En effet, les termes de « communautés » et de « diversité » font écho à une représentation communautaire de la nation où les minorités ethniques sont reconnues et ont des droits. Les villes anglaises

⁹⁰³ Archives municipales de Bordeaux (AMB), 1013 W 40, Statuts de l'ASBL « EUROCITIES », Article 2, « Objet de l'association ».

⁹⁰⁴ AGL, 2787 W 848, Déclaration finale de la conférence de Barcelone, 21 - 22 avril 1989.

⁹⁰⁵ AML, 1555 WP 186, Conférence européenne du réseau des villes européennes, Eurocités, Déclaration finale « La place des Eurocités en Europe », 11 mai 1990.

souscrivent à cette analyse⁹⁰⁶. À l'inverse, l'obtention de « même droit » évoque plutôt un discours universaliste, produit par les villes françaises où la primauté est accordée à l'individu⁹⁰⁷. Bien que ces typologies ne rendent compte que partiellement des politiques mises en œuvre dans les différents pays européens⁹⁰⁸, l'articulation entre ces différentes notions vise à démontrer que ces représentations distinctes peuvent faire l'objet d'un travail équivalent et coordonné de la part des municipalités. Il s'agit de prouver aux institutions communautaires et aux États membres, la capacité des municipalités à parler d'une même voix dans l'espace européen au-delà des divergences nationales en matière de politiques d'immigration.

Cet accord collectif est d'autant plus médiatisé lors de cette assemblée générale que le premier jour, le 10 mai 1990, les élus présents apprennent la profanation du cimetière juif de Carpentras⁹⁰⁹. Cet événement est l'occasion pour les maires présents de se présenter comme réunis autour d'une même cause, « pour combattre le racisme et l'antisémitisme sans frontière »⁹¹⁰, et d'insister sur leur convergence au-delà des oppositions partisans⁹¹¹. Alors que la profanation du cimetière de Carpentras est présentée deux décennies plus tard comme la raison principale du travail de coopération sur les politiques d'« intégration des étrangers »⁹¹², elle est surtout à ce moment-là un catalyseur permettant aux municipalités européennes présentes de

⁹⁰⁶ Andréa REA, Maryse TRIPIER, *Sociologie de l'immigration*, *op.cit.*, p. 90.

⁹⁰⁷ Dominique SCHNAPPER, *La France de l'intégration : sociologie de la nation en 1990*, *op.cit.*

⁹⁰⁸ Han Entzinger montre ainsi comment le critère retenu pour analyser les politiques d'« intégration des étrangers » permet ou non d'opposer la France à la Grande-Bretagne. Ainsi, en retenant le critère de l'obtention de la nationalité, ces deux pays sont équivalents. À l'inverse, une focale sur la reconnaissance ou non de groupes au sein de la nation les oppose. Han ENTZINGER, « Politiques d'intégration en Europe : un modèle multidimensionnel », in Lionel ARNAUD (dir.), *Les minorités ethniques dans l'Union européenne*, *op.cit.*, 2005, p. 25-45.

⁹⁰⁹ M. DA FONSECA, « L'ambition de la tolérance », *Le Progrès*, 12 mai 1990.

⁹¹⁰ Propos de Pierre Mauroy rapporté par Robert MARMOZ, « Lyon : les villes européennes au rendez-vous de Carpentras », *Libération*, 12-13 mai 1990.

⁹¹¹ Cet événement permet aussi aux maires français des villes de Lyon (Michel Noir), de Lille (Pierre Mauroy), de Strasbourg (Catherine Trautmann), de Marseille (Robert Vigouroux) de s'opposer à la présence du maire de Nice (Jacques Médecin). Ce dernier a affirmé en avril 1990 que les thèses du FN sont les siennes à « 99,9% ». Ces maires sont tous signataires de la Charte Vizille quelques mois plus tard (voir chapitre 3).

⁹¹² La directrice adjointe aux relations internationales et européennes insiste lors de notre entretien sur cet événement qu'elle décrit comme ayant « fait réaliser à tout le monde que la question de l'extrême droite n'était pas qu'en France ». Entretien avec la directrice adjointe du département « International relations », municipalité de Birmingham, (1991-1995), le 22 juin 2010, dans un café, Birmingham (en anglais).

réaffirmer leur engagement pour l'établissement d'une communauté européenne dépassant les seuls enjeux économiques⁹¹³.

Néanmoins, cette prise de position collective pour un espace européen de « tolérance » ne doit pas cacher des oppositions qui se dessinent entre les représentants municipaux. En septembre 1990, dans un courrier au président du réseau de villes qui est alors le maire de Birmingham, l'adjoint délégué au respect des droits auprès du maire de Lyon insiste sur la nécessité de contrôler l'installation des nouvelles populations étrangères et d'harmoniser les législations nationales sociales⁹¹⁴. La répartition de ces populations, et en particulier des « réfugiés de l'Est de l'Europe », conditionne la « tolérance » dont les populations nationales peuvent faire preuve. En mai 1990, l'adjoint au développement économique et international de la mairie de Lyon a pour sa part évoqué, l'existence d'un « affrontement interculturel ou interculturel »⁹¹⁵ entre deux groupes, les « nationaux » et les « immigrés ». L'argumentaire déployé par l'adjoint au maire de Lyon entre en résonance avec celui de la Déclaration de Vizille dans l'espace national. Les populations étrangères, ou plus exactement un segment de ce groupe, les plus pauvres et les moins qualifiés, sont celles à l'origine du « problème d'intégration ». Toutefois, la réponse de l'exécutif lyonnais au sein du réseau de villes Eurocités se distingue partiellement de la position adoptée face aux autorités nationales françaises. Si l'adjoint délégué au respect des droits réclame une compétence pour contrôler la circulation des populations étrangères, il souhaite un travail spécifique sur « la place et le rôle des minorités dans la ville »⁹¹⁶ entre les municipalités européennes alors qu'il l'a refusé au sein de sa délégation « respect des droits »⁹¹⁷.

Cette prise de position des représentants RPR de la mairie de Lyon se distingue du discours emprunté par l'exécutif de gauche barcelonais. L'adjoint au maire de Barcelone

⁹¹³ Cette revendication fait écho au positionnement de la Commission de Jacques Delors pour introduire des dispositions en matière sociale, bien qu'elles restent limitées. Olivier DE SCHUTTER, « L'équilibre entre l'économique et le social dans les traités européens », *Revue française des affaires sociales*, 2006, vol. 1, n° 1, p. 131-157.

⁹¹⁴ AML, 1525 WP 006, Courrier de l'adjoint au maire de Lyon au respect des droits « Le rôle et la place des minorités dans les Eurocités » à la commission Affaires sociales du réseau des villes Eurocités, 17 septembre 1990.

⁹¹⁵ AML, 1555 WP 186, Allocutions de l'adjoint au maire de Lyon chargé du développement économique et international, Assemblée générale des Eurocités, 10 mai 1990.

⁹¹⁶ AML, 1525 WP 006, Courrier de l'adjoint au maire de Lyon au respect des droits « Le rôle et la place des minorités dans les Eurocités » à la commission Affaires sociales du réseau des villes Eurocités, 17 septembre 1990.

⁹¹⁷ AML, 1496 WP 18, Compte rendu de la première réunion de la commission extra-municipale du respect des droits, mai 1989.

en charge de la décentralisation et représentant dans l'exécutif municipal le Parti socialiste unifié de Catalogne⁹¹⁸, récuse pour sa part le fait que l'« Europe de 1993 [soit celle] d'une Europe où les territoires vont entrer en compétition » et insiste au contraire sur les « objectifs communs » à identifier⁹¹⁹. Les rencontres du Comité directeur (avril 1990-mai 1991)⁹²⁰ pour l'organisation du Congrès du « Bien être social » à Barcelone en mai 1991 sont guidées par l'identification de pratiques communes à l'égard des populations et notamment des populations étrangères. Le phénomène de l'immigration doit conduire à des « actions de protection et de soutien aux libertés et aux droits des personnes [...] un traitement égalitaire avec les nationaux »⁹²¹. La revendication est moins celle d'un contrôle accru des circulations de personnes dans l'Union européenne qu'une place conférée aux municipalités dans les politiques sociales, au sein desquelles les politiques d'« intégration des étrangers » se rattachent.

Ces deux discours témoignent d'une opposition entre les municipalités sur ce que doit être une politique européenne à l'égard de l'immigration. Néanmoins, un même diagnostic partagé fonde ces deux discours : l'immigration est présentée comme un « problème » et doit faire l'objet d'un traitement par les municipalités en mettant en œuvre des actions dites d'« intégration », d'« adaptation au milieu social et culturel »⁹²² pour les populations définies comme « allochtone »⁹²³, « immigrée » ou membres d'une

⁹¹⁸ Le Parti socialiste unifié de Catalogne (PSUC) est fondé en juillet 1936 et réunit des militants communistes catalans. Il est des principaux pôles de résistance contre le franquisme. Il est devenu à la fin de la décennie Initiative pour la Catalogne – Les Verts. Le PSUC a été l'un des partis de la coalition municipale de gauche dirigée par le maire de Barcelone, Pascal Maragall, entre 1982 et 1997. Jordi ARGELAGUET, Marga GOMEZ-REINO CACHAFEIRO, Romain PASQUIER, « L'Esquerra Republicana de Catalunya », *Pôle Sud*, 2004, n° 20, vol. 1, p. 9 -24.

⁹¹⁹ AML, 1555 WP 186, Allocutions d'ouverture de l'adjoint au maire chargé des relations internationales, Deuxième assemblée générale du réseau de villes Eurocités, 10 mai 1990.

⁹²⁰ Parmi les villes investies dans l'organisation de ce congrès, on retrouve trois des villes fondatrices - Barcelone, Birmingham, Rotterdam – ainsi que six nouvelles villes membres - Anvers, Bordeaux, Lille, Lisbonne, Naples et Thessalonique – aussi bien dirigé par une coalition de gauche (Anvers, Lille, Lisbonne) que de droite (Bordeaux, Naples et Thessalonique). La présidente du comité organisateur est l'adjointe au maire au « Bien être social » de la mairie de Barcelone.

⁹²¹ AGL, 2787 W 850, Présentation des objectifs du « Congrès du Bien être social », 3 avril 1990 (en espagnol).

⁹²² Idem

⁹²³ Le terme d'« allochtone » se retrouve régulièrement dans les productions du réseau Eurocités probablement parce que ce sont des municipalités de langue néerlandaise qui les rédigent (Anvers, Rotterdam). En effet, ce terme est par ailleurs privilégié depuis les années 1970 aux Pays Bas contre celui d'immigré. Sur la question des minorités ethniques aux Pays Bas, voir Virginie GUIRAUDON, Karen PHALET, Jessika TERWAL, « Le suivi des minorités ethniques aux Pays-Bas », *Revue internationale des sciences sociales*, 2005, vol. 183, n° 1, p. 83-96.

« minorité culturelle et culturelle »⁹²⁴. Le critère ethnique est retenu pour catégoriser les groupes et pour expliquer les difficultés de cohabitation avec les populations « nationales » ou « autochtone ».

En juillet 1991, à la suite du congrès éponyme, un groupe de travail intitulé Commission « Bien être social »⁹²⁵ est créée au sein du réseau de villes Eurocités. Les premières villes membres ont participé au Congrès « Bien être social » au mois de mai, il s'agit des villes de Barcelone, Birmingham, Bordeaux, Glasgow, Lisbonne, Lyon et Rotterdam⁹²⁶. Progressivement, le nombre de membres de la Commission s'étoffe, passant de sept villes présentes en septembre 1991⁹²⁷ à une vingtaine de villes en 1997 lors de la réunion à Brno⁹²⁸. Les nouvelles villes participantes sont non seulement des villes britanniques (Newcastle, Leeds, Glasgow), des villes du Sud de l'Europe (Madrid, Bologne) mais également du Nord de l'Europe (Stockholm, Malmö).

Au cours de ses premières années d'existence (1991-1995), les travaux de la Commission « Bien être social » sont principalement consacrés à la rédaction de prises de position communes aux différentes sollicitations de la Commission européenne. Or, la consultation de ces débats montre que les oppositions déjà perceptibles entre les municipalités lors de l'assemblée générale à Lyon en mai 1990 se rejouent entre les municipalités. En effet, le compte rendu de la première réunion en septembre 1991 à

⁹²⁴ L'usage de ces termes de « majorité culturelle » et de « minorité culturelle et culturelle » se retrouve notamment dans le courrier de l'adjoint au respect du maire de Lyon. AML, 1525 WP 006, Courrier de l'adjoint au maire de Lyon au respect des droits « Le rôle et la place des minorités dans les Eurocités » à la commission Affaires sociales du réseau des villes Eurocités, 17 septembre 1990.

⁹²⁵ Celle-ci est au départ intitulé « Tolérance sociale » ou « Bien être social » entre 1991 et 1994 et fait l'objet de traductions non stabilisées. Le nom d'« Affaires sociales » s'impose progressivement à partir de 1997. Toutefois, nous conserverons le terme de « Bien être social » qui nous semble bien refléter la philosophie dans laquelle les villes travaillent ensemble. Par ailleurs, les travaux de cette Commission sont divisés en sous-commissions au moins au cours de la première moitié de la décennie avec la sous-commission « Tolérance sociale ». Le terme de « tolérance sociale » illustre également le fait que les municipalités cherchent à faire coexister les deux groupes, ou plus exactement à ce que les populations étrangères soient tolérées dans la ville, bien plus qu'à produire des formes de cohésion. Toutefois, en raison de croisement nombreux entre les travaux de ces deux entités, nous dénommerons tout sous le vocable de Commission « Bien être social » et nous les étudierons conjointement.

⁹²⁶ D'autres villes sont contactées à l'issue de la réunion pour en faire partie : Anvers, Thessalonique ou encore Bologne. Les villes membres veulent se limiter à douze pour pouvoir continuer à travailler efficacement ensemble. AMB, 1013 W 48, Compte rendu de la réunion inaugurale de la Commission Affaires sociales, Bordeaux, 12 juillet 1991.

⁹²⁷ AMB, 1013 W 48, Compte rendu de la réunion de constitution de la sous-commission « Bien être social » à Birmingham, 10 septembre 1991.

⁹²⁸ AMB, 1018 W 52, Compte rendu de la réunion de la Commission « Bien être social », Brno, 9-10 octobre 1997.

Birmingham indique que deux principaux points ont fait l'objet de « discussions considérables »⁹²⁹.

Tout d'abord, les participants ne parviennent pas à s'accorder sur l'identité de leurs interlocuteurs. Après quelques échanges, il est décidé que les « décideurs européens » sont les interlocuteurs visés, et non les autorités nationales, afin de « défendre les intérêts des personnes défavorisées » et surtout pour que les autorités locales puissent bénéficier d'une « direction et des ressources politiques [communes] pour s'attaquer aux problèmes des désavantagés »⁹³⁰. Il ne s'agit pas de s'adresser directement aux États membres mais aux institutions communautaires. En obtenant une reconnaissance de la part de ces institutions, les municipalités estiment pouvoir être par la suite en capacité de revendiquer de nouvelles compétences auprès de leurs administrations nationales.

Ensuite, les discussions portent sur la terminologie employée pour désigner les populations visées par leurs travaux, et donc sur la définition de la catégorie d'action publique. Pour certains représentants, comme l'adjointe chargée du « Bien être social » au sein de la municipalité de Barcelone, classer *a priori* les populations sur un critère ethnique repose sur « des stéréotypes négatifs » et va à l'encontre de leurs objectifs. À l'inverse, les représentants des villes britanniques utilisent sans difficulté, de la même manière que dans leur espace national, ces classifications ethniques. Aussi les agents municipaux peinent-ils à trouver des termes équivalents. Les Britanniques privilégient le terme de « *minority ethnic and black groups* » tandis que les Français ou les Italiens privilégient le terme d'« immigré »⁹³¹. Ces débats linguistiques freinent le travail collectif.

« Comme les mots l'indiquent, la question des minorités avait été introduite par des collègues de Birmingham. Dans les premières années de la Commission « Bien être social », je me souviens d'un nombre important de discussions terminologiques au cours desquelles les collègues « anglais » n'aimaient pas les termes de migrant ou d'immigré mais préféraient celui de minorité ethnique. C'était plus ou moins en accord avec leur Council of Race Equality [organe de représentations des

⁹²⁹ AMB, 1013 W 48, Compte rendu de la sous-commission « tolérance sociale » du réseau des villes Eurocités, 15 septembre 1991, Birmingham.

⁹³⁰ Idem.

⁹³¹ Idem.

minorités ethniques à Birmingham]. Cela a été, dès le départ, très important dans notre agenda »⁹³²

Le représentant de la ville de Birmingham, un agent municipal chargé des relations internationales, est le premier à justifier explicitement l'usage du terme d'« *ethnic minority* » en octobre 1991. Ce terme, dont l'émergence date des années 1970 et 1980, se construit dans le monde universitaire et politique à travers une définition des individus produite par l'intermédiaire du groupe auquel ils appartiennent, en général déterminé par leur nationalité, leur religion, ou leur ethnie⁹³³. Ce même représentant refuse d'utiliser le terme d'« *immigrants* ». À ses yeux, celui-ci ne correspond pas à la réalité d'un fait migratoire très ancien et ne permet pas de prendre au sérieux l'expérience partagée de racisme et de discriminations de communautés se définissant comme « noires ». Il souligne à ce propos que les représentants des organisations « *Black and Minority Ethnic* » refusent de candidater pour des financements européens accordés aux « *immigrants* ».

Une opposition très nette se dessine avec les représentants des villes françaises préférant le terme d'*immigré* ou des villes allemandes qui préfèrent le terme de *Gastarbeiter* (travailleur invité). Cette opposition entre les différentes municipalités illustre les rapports distincts à la notion de nationalité et donc aux modalités d'intégration de nouveaux individus à la nation⁹³⁴.

Pour résoudre ce conflit, le représentant de Birmingham propose à cette deuxième réunion de rédiger un répertoire sur le « langage et la terminologie » relative à la « tolérance sociale »⁹³⁵. Il s'agit d'identifier le terme le plus pertinent pour

⁹³² Précisions données par courrier électronique de l'ancien directeur des affaires sociales pour la municipalité de Rotterdam (fin des années 1980 – 2006) et représentant pour le réseau de villes Eurocités suite à un entretien téléphonique le 11 octobre 2010, 28 novembre 2010. (Traduit de l'anglais). (Nous soulignons).

⁹³³ Han ENTZINGER, « Politiques d'intégration en Europe : un modèle multidimensionnel », *art. cit.*, p. 31.

⁹³⁴ Au cours de la décennie 1990, une série de travaux en science politique, en comparant des pays européens (principalement la Grande-Bretagne, la France et l'Allemagne), a mis en évidence le poids des représentations de ce qu'est la Nation pour saisir les modalités d'incorporation des étrangers dans les pays d'accueil. Ces positions des villes illustrent ces analyses scientifiques. William Roger BRUBAKER, « Immigration, citizenship and the nation-state in France and Germany: a comparative historical analysis. », *International sociology*, 1990, vol. 5, n° 4, pp. 379-407 ; Dominique SCHNAPPER, *La France de l'intégration...*, *op. cit.* ; Jean LECA, « Nationalité et citoyenneté dans l'Europe des immigrations », in Jacqueline COSTA-LASCoux, Patrick WEIL (dir.), *Logiques d'États et immigrations*, Paris, Kimé, 1993 ; David M. SMITH et Maurice BLANC, « Citizenship, Nationality and Ethnic Minorities in Three European Nations », *International Journal of Urban and Regional Research*, 1996, vol. 20, n° 1, pp. 66-82.

⁹³⁵ AMB, 1013 W 40, Rapport produit par le chargé de mission du Chief executive chargé des « Race relations », « L'usage des termes concernant la tolérance sociale. L'expérience britannique », Commission « Bien être social », présentation le 24 octobre 1991.

l'ensemble des membres de la Commission « Bien être social ». Ce vœu reste quasiment pieu. Les différents documents produits en anglais ou en français montrent qu'un seul terme n'est pas retenu : il s'agit finalement de reprendre celui utilisé dans chaque ville. Au sein du livre blanc « Politique sociale européenne et la ville »⁹³⁶, le paragraphe consacré à la ville de Birmingham décrit l'importance de la communauté « noire ou d'une minorité ethnique » ; pour la ville de Lisbonne, l'enjeu central est celui de l'intégration des « immigrés » issus des anciennes colonies ; les « étrangers » et les « descendants d'étrangers » sont le « public cible » des actions de la ville de Rotterdam ; enfin les « nouveaux arrivants » est le terme retenu par la municipalité de Barcelone.

L'échec d'un terme commun à la Commission « Bien être social » reflète l'importance des représentations nationales dans la manière d'envisager la nationalité et la citoyenneté. Les représentants des différentes municipalités s'arcbutent sur leurs visions de qui doit être la population ciblée par une politique d'« intégration », et ces débats marquent l'ensemble des rencontres ultérieures de la Commission « Bien être social ».

La mise en place d'instances de réflexions partagées sur les « politiques d'intégration » n'est pas le fait uniquement de la Commission « Bien être social » du réseau de villes Eurocités. C'est aussi le cas du réseau de villes Elaine, un réseau thématique réunissant seulement des techniciens engagés sur les politiques municipales à l'égard des populations étrangères.

Le réseau Elaine : un réseau de techniciens engagé pour la reconnaissance des compétences municipales.

Les premières discussions afférentes à la mise en place d'un réseau de villes consacré aux politiques municipales d'« intégration » datent de 1990. Ces discussions informelles sont le fait de directeurs municipaux de services sociaux de quatre villes européennes – Stuttgart, La Haye, Amsterdam et Anvers –, et soutenues par Barcelone⁹³⁷. Leur objectif est de réunir des techniciens confrontés au quotidien aux difficultés dites d'« intégration » de leurs populations et de favoriser les échanges d'expériences et de pratiques entre eux. Là encore, les populations désignées comme

⁹³⁶ AMB, 1013 W 60, Livre blanc « Politique sociale européenne et la ville », mars 1993, 51 pages, p. 31 – 35.

⁹³⁷ Entretien avec le représentant de la municipalité de Rotterdam, pour le réseau de villes Elaine, (1997-2006), entretien téléphonique, le 19 février 2010.

devant faire l'objet d'une politique d'« intégration » sont les populations étrangères issues de pays extracommunautaires et disposant de peu de ressources économiques. La terminologie est à nouveau un débat. Finalement, le choix est fait de privilégier le terme le plus approprié au contexte du pays pour définir celles et ceux qui sont d'« origine ethnique différente de celle de la population autochtone »⁹³⁸. Dans les documents rédigés en français, le terme utilisé est celui d'*immigré* tandis qu'en anglais celui d'*ethnic minorities* est retenu.

En 1992, la Direction générale en charge de l'emploi, des relations industrielles et des affaires sociales (DG V)⁹³⁹ décide de financer cette coopération municipale qui s'appuie logiquement sur un organisme de recherche de Maastricht, le *European Center for Work and Society* (ECWS)⁹⁴⁰. Le réseau de villes Elaine est né. Une chargée de recherche est recrutée pour gérer le travail d'échanges d'expériences et de pratiques des membres du réseau. Rapidement, le nombre de membres du réseau de villes Elaine s'accroît tout en demeurant un réseau d'agents administratifs. En 1996, une vingtaine de villes participent aux activités du réseau⁹⁴¹ dont certaines appartiennent également au réseau de villes Eurocités comme Anvers, Barcelone, ou Birmingham.

Les villes membres du réseau de villes Elaine déploient un argumentaire basique pour justifier leurs actions des populations étrangères : les services municipaux accueillent ces populations au quotidien et sont ainsi tenues d'y répondre.

« C'est à ce niveau [celui des villes] que sont gérés les besoins immédiats des immigrants. Les administrations municipales sont par conséquent bien placées pour trouver des mesures novatrices permettant de lutter contre la marginalisation des immigrants »⁹⁴².

⁹³⁸ Maria José FREITAS, « Réseau européen des pouvoirs publics pour un échange mutuel de politiques en matière d'immigration », *Formation professionnelle*, vol. 3, n°94, 1995, p. 57.

⁹³⁹ Jusqu'à la présidence de Romano Prodi en 1999, les directions générales se voient affecter des numéros en chiffres romains. Nous utiliserons cette convention pour ce chapitre.

⁹⁴⁰ Le ECWS est une organisation de conseils et de recherche à destination principalement des commanditaires publics dont les communautés européennes créée en 1977 au départ en s'intéressant aux questions de chômage. Son spectre de recherche s'est élargi et il se présente en 2012 comme ayant développé des outils pour faciliter les échanges de savoir-faire et d'expertise en Europe. Il est probable que des collaborations établies auparavant sur le champ de l'emploi entre le centre de recherches et la Direction Générale Affaires sociales et emploi (DG V) soient réactivées pour obtenir ce financement (1992 – 1999).

⁹⁴¹ Hein DE HAAS, « Political Participation of Migrants and Ethnic Minorities in the Local Authority », Elaine / ECWS, 1997.

⁹⁴² Maria José FREITAS, « Elaine-Réseau européen des pouvoirs publics pour un échange mutuel de politiques en matière d'immigration », *art.cit.*, p 1.

Les modalités d'action du réseau de villes Elaine pour convaincre les institutions communautaires de l'importance des municipalités dans la définition des politiques d'« intégration des étrangers » ne sont pas des déclarations politiques comme pour le réseau de villes Eurocités. Le cœur de son activité est constitué par les visites des projets municipaux entre les membres du réseau de villes et la production de documents sur les initiatives municipales.

Pour ces deux réseaux de villes, il apparaît manifeste que seul un segment de la population est ciblé dans leurs réflexions. Les populations étrangères les plus dotées économiquement avec de fortes qualifications professionnelles ne sont pas concernées par leurs débats. Il s'agit pour ces deux organisations de se focaliser sur des populations étrangères qui sont synonymes de difficultés pour les municipalités, qu'elles soient victimes de discriminations (économiques, sociales) ou qu'elles soient présentées comme responsables de leur faible intégration (peu qualifiée, d'une culture différente). La première focale qui s'était portée sur les difficultés socio-économiques des populations urbaines est délaissée pour considérer spécifiquement les enjeux de l'« intégration » des populations non-européennes. Ces dernières sont bien affectées par des difficultés socio-économiques. Néanmoins, leur statut juridique distinct et/ou le fait qu'ils soient issus de pays d'Afrique, d'Asie ou d'Europe de l'Est, sont considérés comme des éléments nécessitant de développer une action publique particulière⁹⁴³.

La principale distinction entre ces deux réseaux de villes est celle du statut des membres qui participent aux réflexions et aux travaux. Pour le réseau de villes Eurocités, les commissions de travail sont animées par les agents municipaux (directeurs de service, chargés de mission) tandis que les instances dirigeantes (comité exécutif principalement) sont aux mains des élus locaux. Le réseau de villes Elaine repose uniquement sur des agents municipaux qui refusent que des élus locaux participent. Cette exclusion des édiles est présentée comme la seule réponse possible pour produire une réflexion commune entre les municipalités européennes.

« Q : Donc les villes participaient. C'était des techniciens ou des élus ?

R : Non, non, non. C'était volontairement des agents municipaux, pas des élus. Eurocités était pour les élus, ils avaient déjà leur réseau !

⁹⁴³ AMB, 1013 W 60, « Immigrants, refugees and minority communities », chapitre du Livre blanc « Politique sociale européenne et les villes », 1993.

Q : Vous travailliez sans les élus ?

Q : Oui, absolument. Et c'est pourquoi cela a marché ! C'est pour cela que ça a fonctionné ! Parce que la nature même d'Elaine n'était pas de parler de politique mais de parler des enjeux auxquels les agents municipaux étaient confrontés au quotidien dans leur travail. C'était pour mettre en œuvre des idées au niveau local. Donc l'idée c'était de les mettre ensemble soit par la rédaction de documents communs soit par des ateliers deux fois par un an sur un sujet spécifique. Quelles sont vos difficultés ? Quelles sont vos réussites ? Pourquoi est ce que cela fonctionne ici et pas là bas ? Comment pouvons-nous comprendre cela ? C'est vraiment comprendre et échanger. »⁹⁴⁴

Bien que ce travail administratif soit présenté par la chargée de mission du réseau de villes Elaine comme l'un des gages de sa réussite, il a causé sa perte. Après deux financements successifs (1994 – 1996 ; 1997 – 1999), la Commission européenne demande une évaluation afin que le réseau de villes Elaine démontre qu'il est « plus » qu'un simple échange de pratiques et qu'il contribue directement aux réflexions de la DG V.

« Q : Finalement, est-ce que vous avez eu des éléments entendus par la Commission européenne ?

R : Oui, il s'agissait de convaincre sur le fait que les villes avaient un rôle central à jouer au niveau européen. La Commission européenne a commencé à être de plus en plus convaincue par cette affirmation des villes. En fait, cela fonctionne de la même manière à chaque fois. Cela commence par des échanges entre des villes et puis ensuite la Commission européenne veut développer des réseaux de villes en raison de ce premier engagement. Mais à la fin, vous voyez que par rapport au "réseautage", à l'échange d'expériences, faire des contributions politiques était plus important. À la fin des années 1990, il était important de recevoir des fonds de la part de la Commission européenne. Mais la Commission européenne en avait moins, et donc c'était ce qu'elle attendait [d'avoir des réseaux prenant des positions politiques]. »⁹⁴⁵

L'absence de soutien politique ne permet pas au réseau de villes Elaine de poursuivre ses travaux à l'issue de la période du financement communautaire. Pour sa part, le réseau de villes Eurocités est financé dès ses premiers mois d'existence par les cotisations de ses membres tandis que les frais de déplacements sont à la charge des

⁹⁴⁴ Entretien avec la chargée de mission pour le réseau de villes Elaine (1991-1998), le 22 mars 2011, dans son bureau, Maastricht.

⁹⁴⁵⁹⁴⁵ Entretien avec le représentant de la municipalité de Rotterdam, pour le réseau de villes Elaine, (1997-2006), entretien téléphonique, le 19 février 2010.

municipalités membres⁹⁴⁶. Le soutien de la Commission européenne pèse moins pour le maintien de ses activités et son portage par des élus politiques lui assure sa pérennité.

La naissance de ces coopérations structurées et formelles des villes renvoie, d'une part, à des stratégies collectives municipales de mise à l'agenda européen de l'urbain et, d'autre part, à de nouvelles perspectives de gestion communautaire des politiques d'immigration. S'il s'agit au départ pour le réseau de villes Eurocités de se concentrer sur des populations pauvres et marginales, progressivement le public ciblé devient les populations « étrangères », les « minorités ethniques » non-européennes, pourvoyeuses de difficultés en raison d'un critère ethnique. Dans les deux réseaux de villes, le débat ne porte pas tant sur le fait que l'« intégration des étrangers » soit un « problème » pour les municipalités, cela paraît évident aux acteurs municipaux. Les oppositions concernent la population à englober et des termes à retenir. Les municipalités parviennent à dépasser ces oppositions en portant des revendications communes sur leur rôle à jouer dans la définition et la conduite d'une action municipale pour l'« intégration ». Pour ce faire, les réseaux de villes empruntent une série de techniques éprouvées au sein de l'espace européen pour représenter leurs intérêts auprès de la Commission européenne.

1.2. Des réseaux de villes pour représenter les intérêts des municipalités.

Les deux réseaux de villes étudiés se présentent comme des organisations de représentations des intérêts. Dans son ouvrage consacré au « lobbying », Hélène Michel insiste sur la pluralité des pratiques empruntés par les « lobbyistes » au sein de l'espace européen : « *monitoring* (veille juridique essentiellement), revues de presse, consultation de sites web, [...], rédaction de fiches de synthèse, de *position papers*, [...] organisation et animations de conférences, *fund raising* (recherche de fonds communautaire), [...] *networking* »⁹⁴⁷. Ces pratiques de lobbying, structurantes dans la définition et la prise de décision communautaire, conduisent les représentants d'intérêt

⁹⁴⁶ Le Comité de pilotage du réseau de villes Eurocités acte le 19 septembre 1990 l'apport budgétaire des villes cofondatrices pour le fonctionnement du secrétariat permanent. AML, 1525 WP 6, Note pour le Conseil international de la municipalité de Lyon concernant le réseau de villes Eurocités et son comité de pilotage du 19 septembre 1990, 8 novembre 1990.

⁹⁴⁷ Hélène MICHEL, *Lobbyistes et lobbying dans l'Union européenne. Trajectoires, formations et pratiques des représentants d'intérêts*, op. cit., p. 16.

qui s'investissent auprès des institutions communautaires à adopter ces pratiques⁹⁴⁸. Ainsi, les représentants des municipalités dans les réseaux de villes se familiarisent progressivement à cet espace en ayant recours à ces pratiques : la production de rapports, *position papers*, l'organisation de conférences à Bruxelles et la mise en œuvre de projets transnationaux financés par des fonds européens. Par la mobilisation de ces outils, les municipalités veulent être reconnues collectivement comme des partenaires dans la définition et la construction d'une politique d'immigration communautarisée. Or, la DG V accorde une oreille de plus en plus attentive à ces réseaux de villes alors qu'elle est à la recherche de nouveaux interlocuteurs pour communautariser les politiques sociales et s'affirmer comme une direction générale de poids au sein de la Commission européenne.

Un travail de représentation centré sur la production de rapports à destination de la Commission européenne.

L'analyse des différentes rencontres des membres de la Commission « Bien être social » au cours de la première moitié de la décennie 1990 dévoile la production d'une série de rapports écrits à destination de la DG V. Il s'agit d'entrer en contact avec des membres de cette direction afin d'en devenir des interlocuteurs réguliers.

Arrêtons-nous quelques instants sur la réunion de la Commission « Bien être social » en mars 1992. Cette réunion est présidée par un conseiller municipal de Birmingham et huit villes y sont représentées (voir tableau n°3). Après six mois d'existence formelle, cette réunion de la Commission « Bien être social » accueille aussi bien des édiles que des agents administratifs. La présence de nombreux élus locaux souligne le caractère stratégique de cette rencontre. En effet, pour les municipalités membres de la Commission « Bien être social », il s'agit de s'accorder sur les modalités à mettre en œuvre pour instaurer des relations de travail avec la DG V de la Commission européenne⁹⁴⁹. Cette réunion est donc l'occasion pour les membres de la Commission de s'affirmer face à l'organe de direction du réseau de villes Eurocités. Ils s'opposent ainsi à une note du Comité exécutif leur demandant de valider systématiquement et

⁹⁴⁸ Sur la préférence d'une activité de lobbying plutôt que d'une activité protestataire, voir Richard BALME, Didier CHABANET, « Action collective et gouvernance de l'Union européenne », in Richard BALME, Didier CHABANET, Vincent WRIGHT (dir.), *L'action collective en Europe, op.cit.*, p. 21-120.

⁹⁴⁹ La structuration distincte des rencontres des élus au sein du comité directeur et lors des assemblées générales et celles des techniciens dans les commissions se produit à partir du milieu des années 1990 pour le réseau de villes Eurocités.

préalablement toute leur production écrite avant de les transmettre aux directions générales de la Commission européenne⁹⁵⁰. Si les élus municipaux revendiquent cette indépendance, c'est en raison des liens déjà établis avec la DG V. Cette dernière leur a confié à l'issue du Congrès du « Bien être social » la tâche de rédiger un Livre blanc pour une politique sociale urbaine. La municipalité de Rotterdam est désignée au sein de la Commission « Bien être social » pour diriger sa rédaction. Cela témoigne de l'intérêt de la DG V pour le travail que ces municipalités produisent.

L'établissement de ce premier contact ne signifie pas que les membres de la Commission « Bien être social » acceptent d'être les « petites mains » de la DG V et de la Direction générale des Affaires régionales (DG XVI).

⁹⁵⁰ AMB, 1013 W 48, Compte rendu de la Commission « Bien être social », 30-31 mars 1992, Lisbonne.

Municipalité d'Anvers	Directeur général des services
Municipalité de Barcelone	Adjointe au maire
	3 agents administratifs
Municipalité de Birmingham	2 Conseillers municipaux
	3 agents administratifs (Race relations office)
	1 agent administratif (relations internationales)
	Représentant
Municipalité de Bologne	Conseillère municipale
	Chargé de mission
Municipalité de Bordeaux	Conseiller municipal
	Chargé de mission
Municipalité de Glasgow	Adjoint au maire
	Agent administratif
Municipalité de Lisbonne	Agent administratif
	Chef de service
Municipalité de Madrid	Agent administratif
Municipalité de Rotterdam	Directeur des Affaires sociales

Tableau n°3 : Participants à la réunion de la Commission « Bien être social », Lisbonne, 31 mars

1992⁹⁵¹

⁹⁵¹ Lorsque le nom « représentant » apparaît, c'est que nous n'avons pas été en mesure d'identifier quelle position plus exacte était occupée par la personne au sein de la municipalité. AMB, 1013 W 48, Compte rendu de la Commission « Bien être social », 30 -31 mars 1992, Lisbonne.

À la suite de cette réunion à Lisbonne, par leurs productions écrites et leurs prises de position, les municipalités démontrent leur volonté d'accéder au rang de coproducteurs d'action publique.

« Documents sur la Politique sociale Urbaine –

[Le représentant de Rotterdam] a présenté la Politique sociale urbaine qui, jusqu'à présent comporte deux chapitres. [Il] a précisé que les chapitres trois et quatre n'avaient pas encore été rédigés et qu'il accueillerait volontiers les suggestions d'autres villes pour leur élaboration. Il a aussi demandé si les membres ne pensaient pas que le document était trop long. [L'adjointe au maire de Barcelone] a félicité [le représentant de Rotterdam] au sujet du document. Elle a ajouté que son objectif **principal était de signaler à la Commission européenne qu'il était préférable qu'elle rédige un livre blanc elle-même plutôt que de confier la tâche à la Commission du Bien être social.** *[souligné dans le document]* [...] [L'adjointe au maire de Barcelone] a souligné l'importance du rôle de la DG V et de la DG XVI dans la préparation définitive du document [...]. »⁹⁵²

En mars 1993, le Livre blanc intitulé « Politique sociale européenne et la ville »⁹⁵³ est envoyé par le réseau de villes Eurocités à la DG V et à la DG XVI. Signé par onze municipalités européennes, dont trois françaises (Bordeaux, Lyon et Strasbourg), le document met l'accent sur la « nouvelle crise urbaine » et les disparités territoriales menaçant l'unité européenne. Face à ces dangers, les villes se présentent comme des remparts contre la défiance du politique et en capacité de promouvoir une démocratie qualifiée de « locale »⁹⁵⁴. Cet argument de la proximité avec les citoyens européens est un des arguments récurrents des différentes positions adoptées par la Commission « Bien être social ». Les municipalités reprennent à leur compte l'idée d'une trop forte distance entre les institutions européennes et les citoyens et se positionnent comme les seules pouvant permettre la construction de l'Union européenne.

Le chapitre intitulé « Tolérance sociale » de ce livre blanc, dont la coordination est confiée à la ville d'Anvers, s'intéresse plus spécifiquement à l'immigration. Il est à la fois une injonction à agir pour les institutions communautaires et une présentation des compétences à confier aux municipalités.

⁹⁵² AMB, 1013 W 48, Compte rendu de la Commission « Bien être social », 30-31 mars 1992, Lisbonne.

⁹⁵³ AMB, 1013 W 60, Livre blanc, « Politique sociale européen et la ville », mars 1993, 51 pages.

⁹⁵⁴ Idem, p 41.

Au-delà d'un premier paragraphe consacré à la pluralité du phénomène migratoire en Europe, cinq recommandations sont formulées par les onze municipalités. Trois s'adressent explicitement aux institutions communautaires : des fonds européens (le Fonds social européen, FSE) doivent être alloués aux villes pour la « tolérance sociale » ; la lutte contre le racisme et les discriminations doivent être des objectifs affirmés dans les traités constitutifs de l'Union européenne ; les membres de la Commission « Bien être social » réclament que les « villes soient impliquées dans l'élaboration des politiques d'intégration au niveau national et au niveau européen »⁹⁵⁵. Les municipalités réclament également le « statut de conseiller auprès du Parlement européen et de la Commission européenne dans le développement d'une politique sociale, qui est liée à la résolution des problèmes sociaux urbains »⁹⁵⁶. Enfin, les municipalités insistent sur la communautarisation de ces politiques et l'affirmation de leur rôle dans ce processus aussi bien face aux institutions communautaires que nationales. Bien qu'elles ne le formulent pas explicitement, cet appui pour la communautarisation des politiques d'immigration vise à affaiblir le poids des relations intergouvernementales dans l'Union européenne et à remettre en question leur primauté dans ce domaine.

Quant aux deux dernières recommandations, elles s'adressent directement aux municipalités afin de démontrer leur propre investissement. En se référant au Conseil de l'Europe, les municipalités s'engagent à créer des « instances consultatives pour les immigrés au niveau local afin d'offrir un premier accès au processus politique »⁹⁵⁷ et à produire des « efforts conjoints » pour « l'intégration » des populations étrangères. Ces engagements municipaux restent très vagues. Rien n'est dit ni sur les formes que peuvent prendre ces instances consultatives (qui participe ? pour quels objectifs ?) ni sur ce que sont ces « efforts conjoints ». Les mesures concrètes sont renvoyées à l'arbitrage des municipalités en fonction de leurs propres objectifs et du cadre national dans lequel elles évoluent. Alors que la communautarisation des politiques d'immigration est présentée comme l'une des solutions pour répondre à l'immigration, les municipalités démontrent leur fort attachement aux représentations inhérentes à leur nation pour définir une politique d'« intégration des étrangers ».

⁹⁵⁵ AMB, 1013 W 48, Rapport « Tolérance sociale » présenté par la municipalité d'Anvers (Département des affaires sociales) au cours de la réunion de la Commission « Bien être social », Lisbonne, 31 mars 1992.

⁹⁵⁶ Idem.

⁹⁵⁷ Idem.

L'ensemble de ces productions écrites sont l'un des outils de la Commission « Bien être social » pour plaider leur cause auprès de la Commission européenne et présenter un plan de travail bien qu'il soit flou et imprécis.

Ces publications s'accompagnent d'organisations de conférences européennes par le réseau de villes Eurocités. L'une d'entre elles, qui se tient à Stuttgart en mars 1994, est consacrée aux réfugiés en Europe⁹⁵⁸. Des représentants de la Commission européenne sont invités à y participer et, de ce fait, à reconnaître l'importance des autorités municipales dans la gestion des populations réfugiées dans l'Union européenne. À plusieurs occasions, ces conférences ou ces manifestations européennes donnent lieu à l'adoption de déclarations d'engagement de la part des municipalités. C'est le cas à deux reprises de la part du réseau de villes Elaine et du réseau de villes Eurocités alors que la Commission européenne déclare l'année 1997 comme l'« Année européenne contre le racisme ». En juin 1997, à Barcelone, les représentants politiques municipaux affirment « leur contribution directe et substantielle à la dimension sociale européenne »⁹⁵⁹. En octobre, à Turin, les villes réclament l'établissement d'« un code des droits et des devoirs commun à l'Europe toute entière » en matière d'immigration et s'engagent à promouvoir la « médiation culturelle » pour diffuser « une image véridique et objective de l'immigration »⁹⁶⁰. Ces deux déclarations mettent en exergue la prise de parole collective régulière de grandes villes européennes pour affirmer leur position d'interlocutrice des institutions communautaires. Ces prises de position sont d'autant plus importantes que l'année 1997 est marquée par la rédaction du Traité d'Amsterdam qui renforce le rôle des institutions communautaires en matière d'immigration⁹⁶¹. Sans cesse, les municipalités du réseau de villes Eurocités analyse l'immigration comme un « problème » se posant à leurs administrations quotidiennement et nécessitant une réponse en matière d'« intégration ». Ces politiques sont décrites comme des « privilèges » captés par les gouvernements nationaux alors même qu'« au quotidien ces

⁹⁵⁸ AMB, 1013 W 69, Note sur « Eurocities conference on refugees », rédigé par le représentant de la municipalité de Rotterdam, 5 décembre 1993.

⁹⁵⁹ « Les élus des villes LIA manifestent leur soutien », publication du projet Local Integration Actions (LIA), *Lia News*, n°3, 1997-1998, p 1.

⁹⁶⁰ AMB, 1018 W 52, Compte rendu de la réunion de la Commission « Bien être social », 9-10 octobre 1997, Annexe du compte rendu, Déclaration de Turin, octobre 1997.

⁹⁶¹ Florence Passy et Marco Guigni insistent sur le fait qu'une politique de coordination en matière d'immigration est rendue possible par les modifications apportées par le traité d'Amsterdam au traité de Maastricht et que les institutions communautaires (Parlement européen, Commission européenne et CJCE) voient leur rôle renforcé. Marco GUIGNI, Florence PASSY, « Le champ politique de l'immigration en Europe », *art.cit.*, p. 440.

problèmes [d'intégration] sont ceux des municipalités »⁹⁶². Les municipalités insistent donc sur le fait que les populations étrangères sont pourvoyeuses de difficultés pour les administrations municipales et justifient alors une prise en charge localisée.

Pour affirmer leurs compétences, les municipalités ne se cantonnent pas uniquement à ces activités de production de rapports écrits ou à l'organisation de conférences. Elles recourent à l'échange d'expériences et de pratiques. Ces activités ont un double objectif : affirmer et valoriser leurs compétences en matière d'« intégration des étrangers » auprès des institutions communautaires et justifier pour les individus y participant de l'intérêt de ces rencontres à leur propre hiérarchie.

Les échanges de pratiques : des projets donnant-donnant pour les municipalités et les institutions européennes.

Les échanges de pratiques constituent une activité ancienne des exécutifs et services municipaux en Europe⁹⁶³. Les réseaux de villes Elaine et Eurocités utilisent cet outil pour s'enquérir des pratiques des autres villes membres et pour valoriser leurs actions en matière d'« intégration des étrangers » dans l'espace européen. Cette focalisation sur l'échange de pratiques est constitutive du réseau de villes Elaine. Quant à la Commission « Bien être social », ces échanges de pratiques ne s'imposent qu'au milieu de la décennie 1990. Recourir à ces échanges de pratiques conduit ces deux réseaux de villes à coopérer et à bénéficier d'un fort soutien de la DG V.

Le réseau de villes Elaine met au cœur de ses premiers travaux les échanges entre les municipalités membres. Des visites de terrain sont mises en place pour que les municipalités s'enquière des dispositifs de leurs homologues. En 1993, une série de rencontres sont organisées dans les municipalités membres du réseau de villes Elaine pour étudier les dispositifs de formation professionnelle destinés aux populations étrangères. Les participants à ces visites de terrain notent l'importance des « organisations autonomes d'immigrés » au Royaume-Uni pour la formation professionnelle tandis que les municipalités allemandes s'appuient sur des institutions

⁹⁶² AMB, 1018 W 52, Lettre d'information au président de la Commission « Bien être social » sur l'opportunité de réunir les réseaux de villes Elaine et Eurocités pour l'intégration des populations étrangères et les minorités ethniques, Lettre rédigée par le représentant de la ville de Rotterdam au nom des deux réseaux de villes, 4 juillet 1999.

⁹⁶³ Shane EWEN, Pierre-Yves SAUNIER (eds.), *Another Global City. Historical Explorations into the Transnational Municipal moment, 1850-2000*, New York, Palgrave Macmillan, 2008.

publiques⁹⁶⁴. En tout état de cause, en se présentant comme des municipalités innovantes pour permettre l'« intégration des étrangers », elles souhaitent justifier leur place d'interlocuteurs auprès des institutions européennes.

Les échanges de pratiques s'imposent progressivement comme l'une des activités de la Commission « Bien être social ». Il devient difficile pour des municipalités membres de celle-ci de justifier leur participation à des réunions dont l'objectif est centré uniquement sur un travail de représentation d'intérêt auprès des institutions européennes. Les projets d'échanges de pratiques s'imposent alors comme des opportunités pour bénéficier de l'expérience de leurs homologues et de financements européens. Cette nécessité est largement débattue en septembre 1995 à Bologne. Les deux représentants de la ville de Bologne (un élu, un chargé de mission) soulignent que les résultats tangibles des travaux menés par le réseau de villes Eurocités restent limités. *In fine*, les échanges concernent quasiment exclusivement la production de *position papers*. Or, cette activité ne parvient pas être justifiée en interne à leur administration, point de vue que partagent les municipalités de Bradford et de Nottingham. Pour pouvoir continuer à participer à la Commission « Bien être social », il leur apparaît nécessaire que le travail de lobbying s'accompagne de projets leur offrant un accès aux financements européens⁹⁶⁵. Un premier projet, le projet DIECEC (*Development of Intercultural Education Soul Cooperation between European Cities*)⁹⁶⁶ est soutenu financièrement entre 1994 et 1998 par la DG V révélant son soutien à ce type d'expériences. Puis, entre 1996 et 1999, l'initiative Local Integration Actions (LIA) fondée sur les échanges de pratiques entre les municipalités européennes du réseau de

⁹⁶⁴Maria José FREITAS, « Elaine - Réseau européen des pouvoirs publics pour un échange mutuel de politiques en matière d'immigration », *Formation professionnelle, art.cit.*

⁹⁶⁵AMB, 1013 W 60, Compte rendu de la réunion de la Commission « Bien être social », Bologne, 22 septembre 1995.

⁹⁶⁶Ce projet réunit au départ 10 municipalités européennes et leurs structures d'éducation : Anvers, Athènes, Birmingham, Bradford, Bologne, Cork, Marseille, Odense, Rotterdam et Turin. Certaines sont membres du réseau de villes Eurocités et du réseau de villes Elaine. À la fin du projet, on compte huit villes de plus : Linköping (Suède), Motala (Suède), Udine (Italie), Greenwich (Royaume-Uni), Madrid (Espagne), Oslo (Norvège), Sheffield (Royaume-Uni) et Vienne (Autriche). Les objectifs sont d'identifier les « meilleures pratiques » en matière d'éducation dite « interculturelle » dans les villes et de les promouvoir en Europe et d'« augmenter le taux de réussite des élèves issus de minorités ethniques ». Les visites des projets de chaque ville du réseau sont au cœur des réunions. Piloté par Bradford, ce projet plaide pour la reconnaissance des différentes cultures dont les enfants sont issus (mise en place d'écoles interculturelles, apprentissage d'une seconde langue) et d'un travail partenarial entre toutes les institutions locales prenant en charge les enfants. AMB, 1013 W 40, Document de présentation du réseau *DIECEC*, 4 pages, petit format, 1993.

villes Eurocités, du réseau de villes Elaine, et du réseau de villes Quartiers en crise⁹⁶⁷, est financée par la Commission européenne.

Se focaliser sur ce projet d'échanges de pratiques dévoile trois processus. Tout d'abord, le recours à ces échanges de pratiques répond à un encouragement de la DG V, qui les finance, et donc montre que les réseaux de villes renforcent leur position d'interlocuteur auprès de cette administration. Ensuite, étudier ces échanges de pratiques illustre la manière dont les municipalités valorisent par cet intermédiaire leurs propres politiques municipales et espèrent ainsi se démarquer de leurs pairs au sein de l'espace européen. Enfin, en étant lié au premier processus, le soutien à ces échanges de pratiques est un outil pour la DG V afin de s'affirmer comme une délégation générale qui compte au sein de la Commission européenne.

La constitution de l'initiative LIA en 1996 ne peut se comprendre sans considérer tout d'abord le rapprochement promu par la DG V entre les deux réseaux de villes que sont Elaine et Eurocités.

Dès octobre 1992, un agent contractuel de la DG V propose aux membres de la Commission « Affaires sociales » de le rencontrer officiellement ainsi qu'un représentant du réseau Elaine. L'objectif est favoriser l'instauration de relations étroites entre ces deux entités. Plusieurs réunions tripartites ont lieu au cours de l'année 1993 entre les deux secrétaires du réseau et ce représentant de la DG V. Le partage des tâches entre les deux réseaux est promu. Le réseau de villes Elaine se voit reconnaître sa capacité à fournir des données précises et régulières sur les actions engagées par les municipalités en Europe. Ces informations permettent au réseau de villes Eurocités d'alimenter leurs *position papers* pour promouvoir le rôle politique des villes au sein de l'Union européenne⁹⁶⁸. En septembre 1993, les principes de base de coopération sont affirmés. La coopération repose sur l'échange d'informations et documents produits entre les deux réseaux, la participation des représentants de chaque réseau aux instances de leur homologue et la promotion auprès de leurs membres des activités de l'autre réseau de villes. Toutefois, cette coopération formelle n'aboutit pas. En effet, les municipalités membres du réseau de villes Eurocités affirment leur indépendance face aux institutions

⁹⁶⁷ Le réseau Quartiers en crise est un réseau d'autorités locales engagées dans la promotion de la « revitalisation des territoires désavantagés ». Initié au début de la décennie 1990, il compte une vingtaine de membres en 1996 et a un secrétariat à Bruxelles. Entretien avec la chargée de mission pour le réseau de villes Eurocités et Quartiers en Crise (1996-1999), le 1 avril 2011, dans un café, Lyon.

⁹⁶⁸ AMB, 1013 W 60, Compte rendu de la réunion de la Commission « Bien être social », Rapport pour le Comité exécutif du réseau Eurocités, Bologne, 10 septembre 1993.

communautaires et surtout présentent les autres réseaux de villes comme des « concurrents » avec des « activités parallèles »⁹⁶⁹. En se présentant comme le seul à être « la voix des aires métropolitaines », le réseau de villes Eurocités a recours à un argumentaire classique des représentants d'intérêt : la force du nombre⁹⁷⁰. Il se présente comme l'émanation de nombreuses municipalités européennes (plus d'une cinquantaine) et donc de milliers d'habitants. Ce positionnement d'opposition face au réseau de villes Elaine s'explique par le fait que l'objectif n'est pas uniquement d'être entendu par les institutions communautaires, il s'agit aussi de capter des financements communautaires pour les municipalités membres du réseau de villes. La coopération est envisagée comme un frein pour accéder à ces ressources.

L'agent contractuel de la DG V (voir encadré n°27) persévère néanmoins pour qu'un travail commun se réalise entre ces trois réseaux de villes, en leur forçant la main puisqu'il met en place un programme de financements d'échanges de pratiques entre les municipalités si et seulement s'ils présentent un projet collectif.

Encadré n°27: Un agent contractuel de la DG V à l'initiative du projet LIA⁹⁷¹

Né en Allemagne en 1947, Frederik y étudie la science politique à la fin des années 1960 avant de terminer son parcours universitaire à Paris en 1970. À la fin des années 1970, il est recruté en région parisienne pour évaluer les programmes initiés par le Conseil de l'Europe et la Commission européenne sur les programmes d'éducation interculturelle. Il occupe ce poste une dizaine d'années avant d'intégrer une structure communautaire relative à l'éducation, le réseau Eurydice⁹⁷² où il suit toujours les projets relatifs à l'éducation interculturelle. Agent contractuel de la DG V, il a des marges d'action importantes au sein de l'administration., il se décrit même comme un « roitelet [qui fait] ses trucs dans les coins ! ».

Dans le cadre de cet emploi, il échange avec une collègue consultante qui devient la première salariée du réseau Eurocités en 1992 et anime les travaux de la Commission « Bien être social ». À partir de ces échanges, il dit percevoir positivement les villes, directement confrontées aux phénomènes migratoires et surtout plus souples que les États face aux cadres nationaux dans lesquelles elles évoluent. Il travaille alors à construire un nouveau projet d'échanges de pratiques associant les municipalités sur la thématique de l'immigration. Après un premier échec en 1995 où les municipalités répondent spontanément à l'appel émis, il décide de travailler directement avec les réseaux de villes et surtout de les encourager à coopérer. Finalement, les réseaux de villes Eurocités, Elaine et Quartiers en crise proposent l'initiative LIA et démontrent leur capacité de collaboration et de la réussite de son entreprise.

⁹⁶⁹ AMB, 1013 W 52, Note intitulée « Contributions to the brainstorm session », Comité exécutif du réseau Eurocités, Bilbao, 1996.

⁹⁷⁰ Michel OFFERLE, *Sociologie des groupes d'intérêt*, op.cit., p. 108.

⁹⁷¹ Entretien avec un agent contractuel à la DG Education, suivi du projet LIA (1994-1998), le 4 mars 2010, dans un café, Paris.

⁹⁷² Le réseau Eurydice est créé en 1980 et a pour objectif principal fournir de l'information sur les différents systèmes européens et d'analyser les politiques éducatives européennes ainsi que de les évaluer.

Au niveau inter-réseau : Organisation de séminaires communes, suivi et évaluation du projet

Un représentant de chaque réseau
Un représentant de la DG V de la Commission européenne

Au niveau de chaque réseau : Les villes membres de chaque réseau participants au projet échangent sur leurs pratiques deux à trois fois par an à chaque fois dans une ville – hôte distincte.

Réseau Eurocités : Participation politique des étrangers
7 villes

Réseau Elaine : Entreprenariat des populations immigrées.
8 villes

Réseau Quartiers en crise : Développement urbain dans les quartiers - 7 villes

Au niveau de chaque ville membre : évaluation de leur stratégie et de leurs actions menées en faveur de « l'intégration ».

23 villes : Anderlecht, Anvers, Arhus, Barcelone, Bologne, Bradford, Charleroi, Francfort-sur-oder, Gand, La Haye, Lisbonne, Madrid , Marseille, Newcastle, Palerme, Rotterdam, Sarcelles, Sheffield, Southwark, Tolède, Utrecht.

Figure n°5 : Organisation de la structure de l'initiative LIA (1996 – 1999)

Les trois chantiers auxquels les réseaux de villes pour le projet LIA s'attèlent sont : la « promotion des entreprises gérées par des immigrés » pour le réseau de villes Elaine, la participation politique des étrangers pour le réseau de villes Eurocités et les facilités d'accès aux services publics pour les populations étrangères pour le réseau de villes Quartiers en crise. Ces trois projets sont présentés comme « indispensables pour atteindre l'objectif ultime d'intégration des communautés étrangères » par les membres du projet LIA⁹⁷³. Cette injonction à l'« intégration », aussi bien économique que sociale, vise une catégorie spécifique de la population, les « étrangers » et leurs descendants.

Si les trois réseaux de villes convergent sur l'idée de reconnaissance d'un « problème de l'intégration » de la part des étrangers, les solutions proposées divergent. Le projet du réseau de villes Eurocités affirme qu'il est nécessaire de créer des instances consultatives dans les différentes municipalités européennes, pour pallier l'absence de droit de vote des étrangers extra-communautaires, en laissant toute latitude en fonction du contexte local et national pour le fonctionnement de ces instances⁹⁷⁴. L'inégalité juridique est présentée comme le frein principal à l'« intégration des étrangers ». Favoriser la participation politique est l'élément moteur pour ensuite permettre une « intégration socio-économique » des étrangers. À l'inverse, pour le réseau de villes Elaine, l'« intégration économique » est présentée comme reposant sur l'instauration de relations régulières entre les autorités municipales et les différentes communautés étrangères du territoire⁹⁷⁵. Cette intégration économique doit précéder toute intégration politique. Enfin, pour le réseau de villes Quartiers en crise, l'« intégration sociale » est à privilégier et s'appuie sur la mise en place de services sociaux adaptés aux personnes étrangères, en raison de leurs origines culturelles distinctes. Malgré une reconnaissance commune d'un « problème » lié à l'immigration, les solutions formulées rendent compte de la diversité que peut prendre une action se définissant pour l'« intégration des étrangers ». Néanmoins, ces trois réseaux de villes mettent en œuvre une réponse ciblant spécifiquement les populations étrangères. La reconnaissance de l'existence de communautés étrangères et de traits culturels distincts fonde l'action de ces trois réseaux de villes et s'inscrit à cet égard plutôt dans un discours britannique de l'« intégration » que dans le discours dit « universaliste » français. Cette filiation

⁹⁷³ « Le programme LIA », *LIA News publication*, numéro 1, printemps 1999, p 1.

⁹⁷⁴ Eurocités, Elaine, Quartiers en crise, LIA, « Paving the way for innovative actions on *integration* », Rapport final du projet, 2000.

⁹⁷⁵ Idem.

participera, nous y reviendrons (voir section 2), à une faible participation des municipalités françaises à ces réseaux de ville.

Le projet LIA offre deux types de ressources aux municipalités. En premier lieu, ce projet est une arène pour médiatiser leurs actions. Ainsi, la formation accordée par la municipalité de Barcelone aux organisations d'étrangers pour qu'elles soient ensuite les relais d'information sur les services municipaux est érigée en « bonne pratique » au sein du réseau de villes Elaine⁹⁷⁶. La municipalité de Barcelone se distingue au sein de l'espace européen par cet exemple de « bonne pratique ». L'engouement pour accéder à cette médiatisation se traduit par un intérêt progressif des municipalités membres aux réseaux de villes mais ne participant pas à ce projet. Ces dernières réclament d'être associées à l'initiative LIA comme l'illustre la réunion de la Commission « Bien être social » organisée à Brno (République tchèque) en octobre 1997.

« [...] Newcastle plaide pour que les villes qui ne réalisent pas les projets LIA reçoivent le maximum d'information sur le programme et puissent participer à quelques-unes des activités. [...] Barcelone informe que la CE ne veut pas élargir le programme à de nouvelles villes, mais considère important le fait de garantir la participation de celles-ci. Pour cela, elle propose que la CE prenne en considération la possibilité que les villes n'ayant pas de projets puissent participer aux activités transnationales qui s'organisent (séminaires et réunions de travail). Ainsi, elle évoque la possibilité qu'une partie du budget des programmes soit destinée à des activités pour faciliter la participation d'autres villes et s'engage à envoyer aux membres [de la Commission Bien être social] un dossier contenant tous les documents les plus importants de la première année LIA [...] »⁹⁷⁷

Ensuite, la participation à ce projet LIA se traduit par de nouveaux financements pour les municipalités. En effet, la subvention accordée par la DG V vise à prendre en charge l'ensemble des frais de déplacements et de transports des élus et agents municipaux qui participent à cet échange de pratiques. Être membre de ce projet permet de rendre plus légitime leur investissement dans ces réseaux de ville auprès de leurs administrations municipales.

La mise en place de ce projet LIA est également le signe de la place croissante que ces trois réseaux de villes occupent auprès de la DG V. En effet, plusieurs réunions de

⁹⁷⁶ Eurocités, Elaine, Quartiers en crise, LIA, « Paving the way for innovative actions on *integration* », Rapport final du projet, 2000, 38 pages.

⁹⁷⁷ AMB, 1018 W 52, Compte rendu de la Commission « Bien être social », 11 octobre 1997, Brno (en italique dans l'archive).

suivi ont lieu avec les salariés de la DG V pour participer aux réflexions en matière de législation et de financements communautaires. Néanmoins, le réseau de villes Eurocités est le grand gagnant de cette coopération. En effet, en mars 1998, la chargée de mission « Affaires sociales » du réseau de villes Eurocités, le directeur des affaires sociales de la municipalité de Rotterdam, représentant la Commission « Bien être social », rencontrent deux chefs d'unité de la DG V, l'un chargé de la mise en place de l'article 13 du Traité d'Amsterdam relatif aux discriminations et l'autre chargé de l'inclusion sociale. Cette rencontre a deux objectifs pour ces agents de la DG V : encourager la Commission « Bien être social » à être un relais du plan d'action communautaire contre le racisme et pour l'inclusion sociale et s'entretenir sur les travaux menés à l'issue du projet LIA. En ce qui concerne les membres de la Commission « Bien être social », ils s'engagent à présenter un document sur l'inclusion sociale et obtiennent une présentation détaillée des prochains appels à projet, et donc de possibilités de financements, concernant la lutte contre les discriminations⁹⁷⁸.

L'exclusion des réseaux de villes Elaine et Quartiers en crise de cette réunion dévoile la capacité du réseau de villes Eurocités à s'être fait une place de choix auprès des fonctionnaires de la DG V. Au-delà du nombre de villes représentés, l'investissement des élus locaux dans ce réseau de villes est une ressource non négligeable pour la DG V. Il ne s'agit pas seulement d'échanger avec des représentants de municipalités mais de souligner qu'elle s'appuie sur des représentants élus et en lien avec les citoyens européens. À cet égard, les municipalités de la Commission « Bien être social » peuvent être des interlocutrices de la DG V au même titre que les administrations nationales et participer à la rédaction de certains pans de la législation communautaire.

« Q : À la Commission, il y avait une personne avec qui vous travailliez ?

R : Odile Q. était quand même assez proche, on avait quand même des contacts avec elle et son unité. Il y avait Jean-Paul T., je ne sais pas où il est maintenant. Il doit toujours être à la DG Emploi, il travaillait sur les questions d'emploi et d'intégration. Quand j'ai repris LIA, c'est quand même une DG qui change beaucoup, c'est peut-être une DG qui est moins sexy. Mais à l'époque ils avaient Adam T. [chargé de la thématique des discriminations] qui venait directement d'Angleterre. Lui, c'était vraiment quelqu'un de super. Il est chef d'unité maintenant à la DG Education, il a travaillé pas mal sur les questions de discrimination, il était responsable

⁹⁷⁸ AMB, 1018 W 61, Courrier du représentant de la ville de Rotterdam au sein de la Commission « Bien être social » du réseau de villes Eurocités aux membres de la dite commission, 20 avril 1998.

pour ça et c'était notre contact à la Commission. Il est resté pas mal de temps à la DG Emploi avant d'être à la DG Education. [...] Donc c'est vrai que cela fait beaucoup d'avoir des contacts directs avec des gens de la Commission. [Cela servait] pour discuter informellement de documents qui étaient produits par la Commission européenne. On pouvait donner des commentaires. »⁹⁷⁹

La collaboration entre les trois réseaux de villes souhaitée par la DG V s'étiole aussi du fait de la domination progressive que prend la Commission « Bien être social » dans les liens noués avec cette direction générale.

Enfin, soutenir ces différents réseaux de villes a deux principaux intérêts pour les fonctionnaires de la DG V. Tout d'abord, la coopération de ces réseaux de villes permet de justifier une communautarisation des politiques d'immigration et non une gestion strictement intergouvernementale. L'introduction de la directrice adjointe de la DG V au rapport final du projet LIA à destination des institutions européennes, des municipalités et des États membres insiste sur le fait que cela est un « *exemple pratique de la valeur ajoutée qu'une action communautaire peut apporter* »⁹⁸⁰. Cette revendication de communautarisation est d'autant plus déterminante que l'adoption d'une directive contre les discriminations est au cœur de l'agenda européen. Alors que les travaux en science politique sur la coproduction des politiques communautaires d'immigration et d'asile ont mis l'accent sur les liens entre les directions générales et les acteurs privés que sont les ONG⁹⁸¹, ce projet d'échanges LIA atteste des liens noués avec les municipalités. Ensuite, la DG V s'appuie sur ce projet-pilote pour justifier plus largement la communautarisation des questions sociales. En effet, les premières pages du rapport final mettent l'accent sur cette coopération qualifiée de « stimulus pour le changement »⁹⁸² au sein de l'Union européenne et sur la place de ces politiques dans cette entité. Il s'agit d'apporter un argument pour participer à un travail de dé-marginalisation des affaires sociales dans la construction européenne et par cet

⁹⁷⁹ Entretien avec la chargée de mission du réseau de villes Eurocités, suivi du projet LIA (1997-1999), le 24 mars 2011, dans son bureau, Bruxelles.

⁹⁸⁰ Directrice générale adjointe de la DG V, in Eurocités, Elaine, Quartiers en crise, LIA, « Paving the way for innovative actions on *integration* », Rapport final du projet, 2000, 38 pages.

⁹⁸¹ Voir par exemple l'histoire de la directive adoptée par la Commission européenne en 2000 relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique » par Virginie Guiraudon qui dévoile l'importance d'un groupe d'ONG, Ligne de départ, dans cette politique. Virginie GUIRAUDON, « Construire une politique européenne de lutte contre les discriminations : l'histoire de la directive « race » », *Sociétés contemporaines*, 2004, vol. 53, n° 1, p. 11-32.

⁹⁸² Eurocités, Elaine, Quartiers en crise, LIA, « Paving the way for innovative actions on *integration* », Rapport final du projet, 2000, p 11 – 14.

intermédiaire de cette DG V⁹⁸³. La revendication d'une politique sociale européenne par les municipalités conforte et soutient cette démarche contre des États membres réticents à se départir de leurs compétences dans ce domaine.

En nous arrêtant sur l'exemple de l'initiative LIA, nous avons mis en lumière les intérêts réciproques des municipalités et des fonctionnaires de la DG V à s'engager dans une collaboration. Les revendications des municipalités pour accroître leur rôle dans la définition des politiques d'immigration et d'intégration sont des appuis offerts aux fonctionnaires européens pour réclamer l'europanisation de politiques qui restent sous la coupe des relations inter-gouvernementales. Quant aux municipalités, en s'engageant dans cet espace européen, elles contestent, de manière indirecte, la suprématie des États membres à gérer les politiques d'immigration en insistant sur la rhétorique de la proximité. Néanmoins, ces dynamiques ne doivent pas cacher les oppositions entre les réseaux de villes. Nous avons insisté sur la place centrale que le réseau de villes Eurocités conquière auprès des institutions communautaires. Par ailleurs, les formes d'action pour agir en matière d'« intégration des étrangers » dévoilent aussi des désaccords entre les réseaux de villes sur les réponses à privilégier. La mobilisation des municipalités dans ces instances vise à légitimer leur rôle dans la construction des politiques d'immigration et d'intégration et également à se distinguer dans l'espace européen par rapport à leurs homologues. La revendication de compétences se produit aussi dans un organe européen, mais non communautaire cette fois, le Conseil de l'Europe. Le principal vecteur de l'« intégration » des étrangers prôné en son sein est l'obtention du droit de vote des étrangers.

1.3. Un investissement au Conseil de l'Europe : le plébiscite de la revendication pour le droit de vote des étrangers

Le Conseil de l'Europe est une organisation intergouvernementale instituée en 1949 par le Traité de Londres pour promouvoir les droits de l'homme en Europe⁹⁸⁴. Depuis 1994, trois institutions constituent les piliers du Conseil de l'Europe : le Comité des ministres, réunissant annuellement les ministres des Affaires étrangères,

⁹⁸³ Cécile ROBERT, « L'impossible « modèle social européen » », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007, vol. 166-167, n° 1, p. 96,.

⁹⁸⁴ Le Conseil de l'Europe appuie son travail sur la Convention européenne des droits de l'homme (1950) qui doit être ratifiée par tous ses membres. Créé par 10 États membres en 1949, le Conseil de l'Europe compte 22 membres en 1990 avant une série d'adhésions d'anciens pays soviétiques tout au long de la décennie 1990. En 2001, 42 États ont adhéré au Conseil de l'Europe.

l'Assemblée parlementaire, composée de représentants nationaux en fonction de leur démographie, et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (CPLRE). Au sein de cette dernière institution, et dans celle qui l'a précédée, à savoir la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux⁹⁸⁵, les autorités municipales plaident pour une politique européenne concernant l'« intégration des étrangers », principalement fondée sur la participation politique de ces populations⁹⁸⁶.

L'étude des différents travaux du CPLRE au cours de la décennie 1990 démontre que, d'une part, les municipalités s'en saisissent comme d'une arène pour médiatiser leurs propres actions en matière d'« intégration des étrangers » et pour s'appuyer sur les expériences de leurs homologues dans la mise en place de nouveaux dispositifs. D'autre part, ces travaux ont pour objectif de faire aboutir la rédaction de la Convention sur la participation des étrangers à la vie locale, dont les travaux ont été initiés au sein du Conseil de l'Europe dès le début de la décennie 1980 (voir encadré n°28) puis, à partir de son adoption le 5 février 1992 à Strasbourg, à la faire ratifier par les États. Il s'agit aussi bien d'élargir le droit de vote aux élections locales pour les résidents étrangers que d'affirmer la place des autorités municipales dans l'organisation d'une politique pour favoriser l'« intégration des étrangers ».

Encadré n°28 : La participation politique des étrangers au niveau local : une revendication au service d'une citoyenneté européenne.

Le Conseil de l'Europe s'est engagée dès le début de la décennie 1980 pour la participation politique des résidents étrangers au niveau local. En novembre 1981, le comité des ministres des États membres adopte une recommandation concernant la « participation au niveau communal »⁹⁸⁷ faisant suite à une série de travaux engagé par la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe ainsi que l'Assemblée du Conseil de l'Europe⁹⁸⁸.

⁹⁸⁵ Le CPLRE est l'organe créé au sein du Conseil de l'Europe en 1994 pour remplacer la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux. Composée de 636 élus en 2013 représentant plus de 47 pays distincts, cette formation a pour objectif de promouvoir la « démocratie locale » et de renforcer l'autonomie des collectivités territoriales.

⁹⁸⁶ Notons que le CPLRE ne peut faire que des recommandations aux États membres même s'il a le contrôle de quelques applications de Chartes comme celle régissant l'autonomie locale. Quant aux différentes Chartes et conventions adoptées, elles ne s'appliquent aux États membres que lors de leur ratification. Massimo BALDUCCI, « Le conseil de l'Europe au milieu du gué : l'impact des techniques avancées de management sur une organisation de juristes », *Revue française d'administration publique*, 2008, vol. 126, n° 2, p. 293 -306.

⁹⁸⁷ Recommandation n° R (81) 18 du comité des ministres aux États membres relative à la participation au niveau communal, adoptée le 6 novembre 1981 lors de la 339^e réunion des délégués des ministres. Disponible sur : <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=600499&SecMode=1&DocId=673594&Usage=2>, consulté le 18 octobre 2013.

⁹⁸⁸ Les travaux de la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe en 1978 insiste sur la participation de l'individu à la vie publique locale (résolution 101), tout comme les recommandations 712

Les États membres doivent permettre aux collectivités locales de développer des mesures de participation politique pour les étrangers. Un travail est donc produit par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux pour rédiger une Convention sur la participation politique des étrangers aux élections locales. Sous l'angle de l'inégalité des droits, cette extension juridique est réclamée pour les étrangers avec la prise en compte d'un nouveau critère : celui de la résidence⁹⁸⁹.

Ces travaux sur la participation politique des étrangers s'accompagnent de réflexions sur les politiques d'« intégration des étrangers » avec en 1987 l'adoption d'une résolution par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux⁹⁹⁰. Cette résolution reprend plusieurs éléments, déjà évoqués, des politiques d'« intégration des étrangers ». Tout d'abord, l'accent n'est pas tant mis sur les mesures d'exclusion socio-économiques qui affecteraient les étrangers que sur le fait que leur « origine » est le facteur explicatif nécessitant la mise en œuvre d'une politique d'« intégration ». Ensuite, le dernier paragraphe invite à un « échange d'expérience sur l'action qui peut être menée par les autorités locales ». La pertinence de cet échelon « collectivités territoriales » est affirmée pour gouverner au quotidien les étrangers. Quant aux autorités nationales, elles doivent se cantonner à leur rôle de gestion des frontières et de répartition des populations étrangères sur l'ensemble du territoire européen.

Ces travaux du Conseil de l'Europe entrent en résonance avec ceux des institutions communautaires. Dès 1974, un rapport de la Commission européenne insiste sur la nécessité de développer le droit de vote aux élections municipales pour les ressortissants européens et souligne que cette démarche a été engagée dans quelques États de la Communauté⁹⁹¹. En février 1989, le Parlement européen adopte une résolution demandant aux pays de la Communauté « d'accorder le droit de vote aux élections locales pour tous les étrangers vivant et travaillant chez eux, qu'ils soient originaires de la Communauté ou de pays tiers »⁹⁹².

Les institutions européennes démontrent leur cohérence et leur volonté de progresser dans l'édification d'une « Europe des citoyens ». En distinguant la nationalité de la citoyenneté, l'ensemble de ces institutions affichent leur volonté de participer à la promotion d'une citoyenneté européenne et d'un modèle politique où les compétences des États s'amenuiseraient.

En mai 1991, une conférence est organisée à Francfort sur le thème « Europe 1990 – 2000 : multiculture dans la cité – l'intégration des immigrés ». À cette occasion,

(1973), 799 (1977) et 903 (1980) de l'Assemblée concernant la participation à la vie publique locale des migrants.

⁹⁸⁹ Pour rappel, la situation de l'ensemble des pays membres du Conseil de l'Europe est distincte. Si l'on prend l'exemple de pays communautaires, de nombreux pays ont déjà franchi le pas du droit de vote aux résidents étrangers et pas seulement communautaires. C'est le cas de l'Irlande dès 1965 après six mois de présence sur le territoire, la Suède en 1975, le Danemark en 1981 ou encore les Pays Bas en 1985 après 5 ans de résidence. Séverine LACALMONTIE, « Se saisir de l'Europe comme (res)source d'action : la carrière militante du droit de vote des immigrés. », *art. cit.*, p. 89.

⁹⁹⁰ Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, Résolution 183 (1987) sur les étrangers dans les collectivités territoriales, 22ème session, 20 – 22 octobre 1987.

⁹⁹¹ AN, 19950276/3, Note pour le secrétariat général du Ministère des Affaires européennes concernant la proposition de directive sur le droit de vote des ressortissants de la Communauté européenne et économique aux élections municipales dans l'État membre, résumé des motifs de la directive, 22 mars 1989.

⁹⁹² L'adoption se fait principalement par le vote des députés socialistes et démocrates-chrétiens du Parlement européen. Rapport au nom de la commission juridique et des droits des citoyens, sur la proposition de la Commission au Conseil concernant une résolution relative à la lutte contre le racisme et la xénophobie, 13 février 1989.

dix villes sont invitées à présenter leurs actions parce qu'elles ont « suivi une approche novatrice à l'égard de l'intégration et des relations intercommunautaires »⁹⁹³. Plusieurs de ces villes ont un engagement dans un réseau de villes européen. Quatre d'entre elles participent d'ores et déjà au réseau de villes Eurocités, (Barcelone, Bologne, Lyon et Francfort) tandis que deux autres sont membres du réseau de villes Elaine (Bruxelles et Luxembourg).

Les prises de parole des représentants des municipalités, parfois des élus municipaux, parfois des directeurs de services municipaux en charge des populations étrangères, reflètent tout d'abord la prégnance des représentations nationales pour définir ce qu'est le « problème de l'intégration des étrangers ». Ainsi, le discours de l'adjoint délégué au respect des droits de la ville de Lyon se focalise sur les « jeunes issus de l'immigration » maghrébine et africaine, sur la pratique de l'islam et sur l'arrivée de populations demandant l'asile pour définir ce qu'est le « problème de l'intégration des étrangers en France »⁹⁹⁴. À l'inverse, le droit de vote des étrangers est présenté comme une revendication nulle et non avenue car n'étant pas une solution pour l'« intégration des étrangers ». Il va même plus loin en défendant l'idée que « plus personne ne le réclame, pas même (et surtout pas) les associations d'immigrés (*sic*) ». Cette déclaration vise à décrédibiliser les revendications portées depuis 1989 avec la campagne « J'y suis, j'y vote »⁹⁹⁵ par une série d'associations de défense des droits des étrangers et d'associations étrangères pour l'extension de ce droit. Surtout, son discours est révélateur de la contradiction d'une politique qui se réclame de l'universalisme républicain. Alors qu'il prône l'obtention de la nationalité française comme l'étape finale d'un processus d'« intégration des étrangers », et donc l'inadéquation de l'extension du droit de vote aux étrangers, il insiste sur le fait que les « jeunes issus de l'immigration » est le groupe qui pose « problème » en France en raison de leurs origines culturelles et de leur confession.

⁹⁹³ Idem.

⁹⁹⁴ Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, *Europe 1990-2000: Multiculture dans la cité, l'intégration des immigrés*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1992.

⁹⁹⁵ Les mouvements anti racistes comme Sos Racisme et le MRAP ont lancé une pétition nationale « pour le droit de vote des immigrés » à l'automne 1988. En 1989, un collectif droit de vote avec le slogan « J'y suis, j'y reste » se constitue avec plus de 250 organisations dont des partis politiques (tels que les Verts, le PCF), des syndicats (comme la CFDT, le Syndicat de la Magistrature), des associations de défense des étrangers (le GISTI, la Cimade) et des associations d'étrangers (par exemple, Mémoire Fertile). « Pour le droit de vote des résidents étrangers aux élections locales », Collectif droit de vote, Dépliant « J'y suis, j'y vote », 1989, disponible sur : http://archives.mrap.fr/images/1/13/Jy_suis_jy_vote.pdf, consulté le 12 mai 2011.

Malgré cette prégnance des représentations nationales, les différentes interventions et l'adoption finale de la Déclaration de Francfort⁹⁹⁶ peuvent se lire à l'aune d'une même grille de lecture.

Tout d'abord, les municipalités participent à la construction de l'immigration comme un « problème » en explicitant par ce prisme l'existence de la criminalité organisée, la consommation de drogues, ou le développement de bidonvilles dans leurs territoires. Ces enjeux sont dus comme le déclare explicitement un représentant du Conseil municipal de Bologne, à « une augmentation considérable des flux migratoires [...] en provenance notamment des pays du Maghreb et d'autres pays extra-communautaires »⁹⁹⁷. De la part de municipalités avec des exécutifs dirigés soit par des partis conservateurs (tels que Lyon et Luxembourg-ville), soit par des coalitions de gauche (Barcelone, Bologne, Zurich), ce sont les populations maghrébines, d'Afrique subsaharienne et des pays de l'Europe de l'Est qui sont à l'origine de ce « problème » de l'immigration ». Ces municipalités dénoncent les incapacités des États à y répondre. De ce fait, elles insistent pour une extension de leurs compétences en matière d'« intégration des étrangers », seules autorités capables de promouvoir une citoyenneté européenne. C'est dans cette perspective qu'elles mettent en avant les coopérations transnationales d'ores et déjà existantes, que sont le réseau de villes Eurocités et le réseau de villes Elaine, et qu'elles encouragent des visites d'étude sur leur territoire⁹⁹⁸.

Ensuite, l'obtention du droit de vote des étrangers, qui a fait l'objet de débats entre les municipalités, est réaffirmée comme un objectif à atteindre. Les instances consultatives sont présentées comme une solution pour pallier cette absence⁹⁹⁹. Ce point de la déclaration s'adresse directement aux six représentants de la commission migrations de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe pour qu'ils relaient cette revendication auprès de leurs administrations nationales. En effet, ces

⁹⁹⁶ Déclaration de Francfort, 31 mai 1991 cité Résolution 236 (1992) sur une nouvelle politique d'intégration multiculturelle en Europe et Déclaration de Francfort, Conférence des pouvoirs locaux et régionaux en Europe, Conseil de l'Europe, 27ème session, 17-19 mars 1992, point 2.7.

⁹⁹⁷ Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, *Europe 1990-2000: Multiculture dans la cité, l'intégration des immigrés*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1992.

⁹⁹⁸ Des visites d'études de la part de membres de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux se déroulent en 1991 dans six villes, dont quatre sont membres du réseau de villes Eurocités (Lyon, Birmingham, Barcelone et Francfort). Elles sont présentées comme des « villes à forte population pluriethnique et travaillant la thématique des relations intercommunautaires ». AML, 1496 WP 19, Rapport des activités du Conseil de l'Europe dans le domaine des migrations, 1993.

⁹⁹⁹ C'est sur ce point que l'adjointe déléguée à l'action sociale et socio-éducative justifie la création du CCE. AMS, 1079 W 1, Intervention de la conseillère municipale chargée de la mise en place du CCE au bureau du CCE relative aux différentes expériences européennes de conseils consultatifs, 22 septembre 1992.

représentants ont été chargés de rédiger un projet de convention pour la participation des étrangers à la vie locale, présenté en février 1992 à la ratification des États. Parmi eux, deux députés français siègent, l'un représentant le PS, l'autre le RPR. La position de leur administration française à la même période est ambiguë. En effet, un chargé de mission auprès du directeur général des collectivités au ministère de l'Intérieur suit ce dossier depuis 1988. Dans une note en avril 1989, ce fonctionnaire rappelle que des modalités existent pour les autorités locales et surtout insiste sur l'importance de « laisser l'initiative aux élus dans le domaine portant sur les échanges entre les communautés étrangères et la collectivité »¹⁰⁰⁰. Les représentants nationaux renvoient aux collectivités la liberté et surtout la responsabilité de mettre en place ces instances alors même qu'un cadre juridique n'existe pas. Concernant le chapitre C plaidant pour le droit de vote des étrangers, la nécessité de réviser la Constitution française est l'argument avancé pour justifier une opposition à cette extension du suffrage. Finalement, en février 1992, la France ne ratifie pas cette Convention tout comme 43 autres États¹⁰⁰¹. Les revendications des municipalités ne se traduisent pas au sein des législations nationales, et notamment en France, où les autorités étatiques jalourent leurs compétences en matière d'« intégration des étrangers ».

En novembre 1999, une nouvelle conférence est organisée par le CPLRE en lien avec le CCE de Strasbourg intitulée « Quelle participation des résidents étrangers à la vie locale ? »¹⁰⁰². Quatre-cents participants sont accueillis, principalement des associations d'étrangers, de défense des droits des étrangers et de municipalités européennes. Le diagnostic partagé des municipalités est celui de l'inégalité juridique constituée par l'adoption du Traité de Maastricht entre les étrangers communautaires et ceux extra-communautaires. En se focalisant sur la question de la participation des étrangers à la vie publique locale, les participants ont deux objectifs : rappeler le faible nombre d'États

¹⁰⁰⁰ AN, 19950276/3, Note de la direction générale des collectivités locales du Ministère de l'Intérieur pour le directeur adjoint de l'environnement et des pouvoirs locaux du Conseil de l'Europe, 19 avril 1989.

¹⁰⁰¹ Les quatre pays ratifiant cette Convention le 5 février 1992 sont : le Danemark, l'Italie, le Royaume-Uni et la Suède. D'autres pays ratifient ensuite cette Convention (Albanie, Chypre, Finlande, Islande, Lituanie, Norvège, Pays-Bas, République tchèque, Slovaquie) au fil des années. En 2014, la France n'a toujours pas ratifié cette Convention. Bureau des Traités, Conseil de l'Europe, Suivi de la ratification de la Convention sur la participation des étrangers à vie publique au niveau local, disponible sur : <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=144&CM=8&DF=10/27/2008&CL=FRE>, consulté le 25 juillet 2014.

¹⁰⁰² Conseil consultatif des étrangers de Strasbourg et Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, *Quelle participation des résidents étrangers à la vie publique locale ?* Actes du colloque, Strasbourg, 2000.

ayant ratifié la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique locale depuis 1992 et parler d'une même voix dans l'espace européen face à ces autorités nationales. La pertinence d'une action publique centrée sur l'« intégration des étrangers » n'est pas questionnée ni même les différentes solutions proposées par les municipalités (conseil consultatif, conseil associé au Conseil municipal).

Les interventions des représentants municipaux, des élus ou des agents municipaux, se structurent de manière identique pour les onze villes¹⁰⁰³. Il s'agit à la fois de promouvoir le dispositif de consultation mis en place tout en insistant sur la place fondamentale de la municipalité pour rendre possible cette citoyenneté de résidence. Ce discours permet aux représentants municipaux d'insister sur le fait qu'ils « ont l'expérience de ces problèmes et sont souvent (pas toujours) plus réalistes et plus actifs que les gouvernements »¹⁰⁰⁴. Le diagnostic partagé s'inscrit donc dans une revendication de reconnaissance face aux États membres, qui seraient incapables de répondre au « problème » de l'immigration. Les dispositifs retenus par les municipalités sont systématiquement présentés comme les seuls possibles en raison de leurs législations nationales. Par cette rhétorique, tous les débats entre les représentants municipaux et les représentants associatifs présents sur les orientations privilégiées sont neutralisés.

Finalement, les conclusions de cette conférence conduisent à la rédaction de l'Appel de Strasbourg pour demander le droit de vote des « résidents étrangers »¹⁰⁰⁵. Le choix de cette terminologie souligne le processus de mise en forme d'un discours basé sur un critère juridique, celui d'« étranger », et non plus fondé sur la catégorie de « travailleurs immigrés ». Ce discours a été porté par les associations au sein du CCE de Strasbourg, initiateur et organisateur de cette conférence, et des universitaires français,

¹⁰⁰³ Bologne, Barcelone, Göteborg, Rotterdam et Stuttgart sont membres en 1999 de la Commission « Bien être social », ils ont participé au projet LIA et sont membres du réseau de villes Elaine. Liège et Aarhus sont membres du réseau de villes Elaine. Quatre seulement ne sont pas membres de ces deux réseaux de villes, il s'agit de Neufchâtel, Leicester, Strasbourg et Vilnius.

¹⁰⁰⁴ Conseil consultatif des étrangers de Strasbourg et Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, *Quelle participation des résidents étrangers à la vie publique locale ?* Actes du colloque, Strasbourg, 2000, p 10.

¹⁰⁰⁵ Cet Appel de Strasbourg est suivi en 2001 par l'adoption d'une recommandation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe aux États pour promouvoir et accorder des droits politiques à tous les étrangers, présenté comme contribuant « à leur intégration en général et favorise une coexistence harmonieuse [...] ce qui va dans le sens des intérêts des citoyens du pays-hôte que des non-ressortissants » tandis que le CPLRE est invité à poursuivre ses travaux. Point 7, Recommandation 1500 (2001), « Participation des immigrés et des résidents étrangers à la vie politique dans les États membres du Conseil de l'Europe », Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

dont Catherine Wihtol de Wenden qui inaugure cette conférence¹⁰⁰⁶. Surtout, cet Appel de Strasbourg démontre que l'organisation de cette conférence permet aux municipalités de se présenter auprès des acteurs associatifs qui participent comme étant pétries de « bonne volonté » pour permettre l'extension du droit de vote à tous les étrangers, tout en insistant sur leurs incompétences en la matière. Les États sont quant à eux présentés comme des administrations défailtantes.

Le CPLRE s'attelle tout au long de la décennie 1990 à promouvoir l'extension de la démocratie locale, sa mission première au sein du Conseil de l'Europe. Le droit de vote des étrangers représente un tremplin permettant la promotion de cette démocratie locale. Ce sujet est associé très directement aux politiques d'« intégration des étrangers ». Les municipalités qui participent à ces travaux s'accordent à définir l'immigration comme un « problème », et à imputer les enjeux de cohésion sociale à la population étrangère issue du continent africain et de l'Europe de l'Est. Les villes qui sont sollicitées sont souvent déjà actives au sein d'autres lieux de coopérations transnationaux concernant l'« intégration des étrangers » et ne discutent pas dans cet espace de la pertinence d'une action municipale.

Collectivement, les municipalités rédigent des déclarations ou des appels pour insister sur les défailtances des États en matière d'immigration. Pour pallier celles-ci, les municipalités affirment leurs capacités à gouverner les populations étrangères. Elles s'appuient sur deux registres pour justifier une telle démarche. Le premier registre est celui de la proximité qu'elles entretiennent avec leurs citoyens, une manière d'insister sur la déconnexion entre les populations et les autorités étatiques et européennes. Rapidement, ce registre de la proximité conduit au registre de l'incompétence des autorités étatiques et dans une moindre mesure des administrations européennes. Les municipalités européennes envisagent principalement le fait migratoire comme un « problème » pour leurs territoires, pouvant être l'objet d'une politique publique, et contribuent de ce fait à la « pensée d'État » d'Abdelmalek Sayad¹⁰⁰⁷, c'est-à-dire à séparer le national de l'étranger. Finalement, la concurrence entre les municipalités et les États ne s'instaure non pas l'existence ou non d'un « problème public » mais sur les responsables des problèmes sociaux identifiés (logements insalubres, criminalité,

¹⁰⁰⁶ Séverine LACALMONTIE, « Se saisir de l'Europe comme (res)source d'action : la carrière militante du droit de vote des immigrés. », *art. cit.* p. 90.

¹⁰⁰⁷ Abdelmayek SAYAD, « Immigration et pensée d'État », *art. cit.*

chômage). Pour les municipalités, ces problèmes sont les conséquences d'une immigration mal maîtrisée par les États et de l'absence de politiques européennes. Ainsi, elles sont bien les seules capables d'y répondre si de nouvelles compétences leur sont accordées. Néanmoins, à travers l'évocation du cas de la France, cette succession de déclarations et d'appels n'a que peu d'effets sur les prises de décisions nationales¹⁰⁰⁸. Les résolutions adoptées par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ne s'imposent pas *de jure* aux États membres.

Ce panorama de l'investissement des municipalités dans l'espace européen a d'ores et déjà permis de souligner, par petites touches, l'omniprésence de certaines villes européennes, comme Barcelone, ainsi que l'apparition de municipalités françaises, dont Lyon et Strasbourg, de façon furtive et de courte durée. Nous avons évoqué également comment les représentations nationales sur que doit être l'« intégration » pèsent dans les discussions entre les municipalités européennes. L'étude resserrée des municipalités qui participent régulièrement au cours de cette décennie aux échanges concernant l'« intégration des étrangers » permet de mettre au jour le faible engagement d'équipes municipales françaises dans l'espace européen alors même qu'elles ont pu être parmi les villes fondatrices de ces réseaux de villes. Il s'agit alors d'en saisir les principales raisons.

Section 2. Engagements différenciés des municipalités européennes : logiques politiques d'investissement et friilosité des villes françaises.

En étudiant la rédaction de *position papers* et les projets d'échanges de pratiques des réseaux de villes Eurocités et Elaine, nous avons identifié la récurrence de certaines municipalités dans ces organisations, tandis que d'autres, dont les municipalités françaises, sont peu présentes. Pour interroger les différents types de participation des municipalités à ces réseaux de villes, nous avons recours à l'analyse de réseaux sociaux afin de rendre compte du positionnement multiple de certaines municipalités et pour saisir les variations dans le temps de leur participation. En ayant identifié un noyau dur de municipalités ayant investi la question de l'« intégration des étrangers » au sein de la Commission « Bien être social », nous nous concentrons sur les raisons de leur

¹⁰⁰⁸ Ces conventions restent toutefois des documents régis par le droit international s'imposant aux États membres que s'ils les ont ratifiées et en dessous des lois constitutionnelles selon la hiérarchie des normes juridiques.

investissement et, de ce fait, du désinvestissement de certaines villes. Notons d'ores et déjà que si les différentes publications ont présenté les engagements au-delà d'une variable partisane, cette dernière est un facteur explicatif de l'engagement ou du désengagement de certaines municipalités, dont celle de la ville de Lyon.

2.1. Une poignée de municipalités et de représentants engagés sur les politiques d'« intégration des étrangers » dans les réseaux de villes.

L'analyse de réseaux sociaux est une technique permettant de saisir en premier lieu les relations qu'entretiennent des individus et/ou des organisations dans l'univers social. Il s'agit moins de s'arrêter sur leurs positions et leurs propriétés sociales que de comprendre avec qui ils échangent. Dans notre cas, l'analyse de réseaux sociaux est mobilisée dans un premier temps pour enquêter en détails sur la participation des municipalités au sein du réseau de villes Elaine, au sein de la Commission « Bien être social » du réseau de villes Eurocités, au sein du projet DIECEC et au sein du projet LIA.

Pour réaliser cette analyse de réseaux, nous avons saisi dix-sept « institutions »¹⁰⁰⁹ distinctes dans une base de données relationnelles¹⁰¹⁰. Une institution est composée soit par les membres du réseau de villes Elaine (1992-1999), soit par les membres d'un projet européen, le projet DIECEC ou l'initiative LIA, soit par les participants à une réunion de la Commission « Bien être social » (1991-2000)¹⁰¹¹. La base de données recense 56 municipalités et 160 acteurs individuels différents et permet de s'intéresser aux liens de coappartenance (*interlock*)¹⁰¹² des municipalités

¹⁰⁰⁹ Nous mettons ce terme entre parenthèse car il ne s'agit pas d'une institution au sens sociologique mais bien le terme utilisé pour décrire le fait que des municipalités et/ou individus appartiennent à cette même communauté car ils en sont membres.

¹⁰¹⁰ Une saisie a été faite dans une base de données php développée par Séverine Gedzelman, ingénieur de recherche à l'ENS de Lyon. Nous avons pu construire plusieurs tableaux et l'analyse de réseaux sociaux dans cette thèse en nous appuyant sur cette base de données relationnelles.

¹⁰¹¹ Ce recueil systématique s'est appuyé principalement sur les comptes rendus de réunions de la Commission « Bien être social » du réseau de villes Eurocités que nous avons dépouillé aux archives municipales de Bordeaux (série 1013 W) et aux documents d'archives – principalement des rapports - que nous avons pu collectés au cours de notre enquête, lors de nos entretiens avec des représentants municipaux et les salariés de ces réseaux de villes. Nous n'avons pas trouvé de traces des comptes rendus des réunions du réseau de villes Elaine malgré nos sollicitations auprès d'ECWS, d'anciens participants au réseau de ville (dont la municipalité de Roubaix et de Rotterdam). Comme nous le rappellerons ensuite, nous n'avons pas pu mettre en œuvre un travail aussi fin de compréhension des logiques de participation au sein de ce réseau.

¹⁰¹² La focalisation sur les liens de coappartenance, les *interlocks*, ont été en premier lieu mobilisés dans l'analyse de réseaux sociaux pour comprendre les mécanismes de solidarité patronale entre les conseils d'administration des grandes entreprises. Nous mobilisons ici une dynamique comparable en nous intéressant à la compréhension des appartenances communes à des réseaux de villes. Sur les *interlocks* dans les conseils d'administration des entreprises, voir Mark S. MIZRUCHI, « What Do Interlocks Do? An

et/ou de leurs représentants. Ici, un lien *interlock* apparaît lorsqu'une municipalité ou un représentant municipal participe à une même « institution » (un réseau de ville, un projet européen, ou des réunions de la Commission « Bien être social »). Nous faisons l'hypothèse que les municipalités se rencontrant le plus souvent au cours de la décennie 1990, période d'activité de ces différentes « institutions », investissent l'espace européen pour revendiquer un accroissement de leurs compétences et édifient progressivement une image de ville particulièrement compétente en matière d'« intégration des étrangers ».

L'intégration des étrangers, un enjeu européen pour un nombre restreint de municipalités.

Le premier réseau bimodal produit représente sur un même sociogramme¹⁰¹³ les municipalités ayant participé au moins à une des quatre « institutions », à savoir le réseau de villes Elaine, la Commission « Bien être social » du réseau de villes Eurocités, le projet DIECEC et le projet LIA. En participant à ces différentes « institutions », les rencontres régulières de ces municipalités sont des occasions pour valoriser leur position incontournable dans l'espace européen en matière d'« intégration des étrangers »¹⁰¹⁴.

Analysis, Critique, and Assessment of Research on Interlocking Directorates », *Annual review of sociology*, 1996, vol. 22, pp. 271–298; Jean FINEZ, Catherine COMET, « Solidarités patronales et formation des interlocks entre les principaux administrateurs du CAC40 », *Terrains & travaux*, 2011, vol. 19, n° 2, p.57-76.

¹⁰¹³ Les représentations graphiques ont toutes été faites sous le logiciel Pajek.

¹⁰¹⁴ Il est nécessaire de manier les données recueillies avec précaution. Les liens de coappartenance doivent être mis en regard avec nos autres sources (entretiens, archives) pour comprendre la nature des relations entretenues entre les différentes municipalités. Un lien entre les deux municipalités signifie simplement qu'elles ont participé à de mêmes « institutions » mais ont pu être représentées par des individus distincts. Pour une revue critique de la littérature sur les usages des *interlocks*, Mark S. MIZRUCHI, « What Do Interlocks Do? An Analysis, Critique, and Assessment of Research on Interlocking Directorates », *art.cit.*

Caractéristiques du réseau bimodal n°1

Institutions retenues¹⁰¹⁵ :

Membres du réseau Elaine (1993 – 1999) = 14

Membres au moins une fois des réunions la Commission « Bien être social » du réseau Eurocités (1991 – 2000) = 29

Membres de l'initiative LIA (1996 – 1999) = 16

Membres du projet DIECEC (1993 – 1995) = 9

Informations générales :

Période retenue : 1991 – 2000.

Nombre d'institutions : 4

Nombre total de municipalités : 56

Algorithme de visualisation : Kamada – Kawai, « separate components ».

Densité du réseau : 0,426¹⁰¹⁶.

Degré moyen : 3,1¹⁰¹⁷

¹⁰¹⁵ Le nombre de municipalités membres soit de réseaux de villes soit de projets est supérieur au nombre de municipalités car plusieurs d'entre elles sont membres de plusieurs institutions sur cette période (1991 – 2000).

¹⁰¹⁶ La densité du réseau « représente le rapport entre le nombre de liens observés et le nombre total de liens possibles entre tous les individus ». Elle varie donc de 0 à 1. Claire LEMERCIER et Claire ZALC, *Méthodes quantitatives pour l'historien*, Paris, La Découverte, 2007, p. 92.

¹⁰¹⁷ Le degré d'un sommet correspond aux nombres d'arcs [liens] qui en partent ». Le degré moyen est la moyenne des degrés de l'ensemble des acteurs d'un réseau. Pierre MERCKLE, *Sociologie des réseaux sociaux*, *op.cit.*, p. 25.

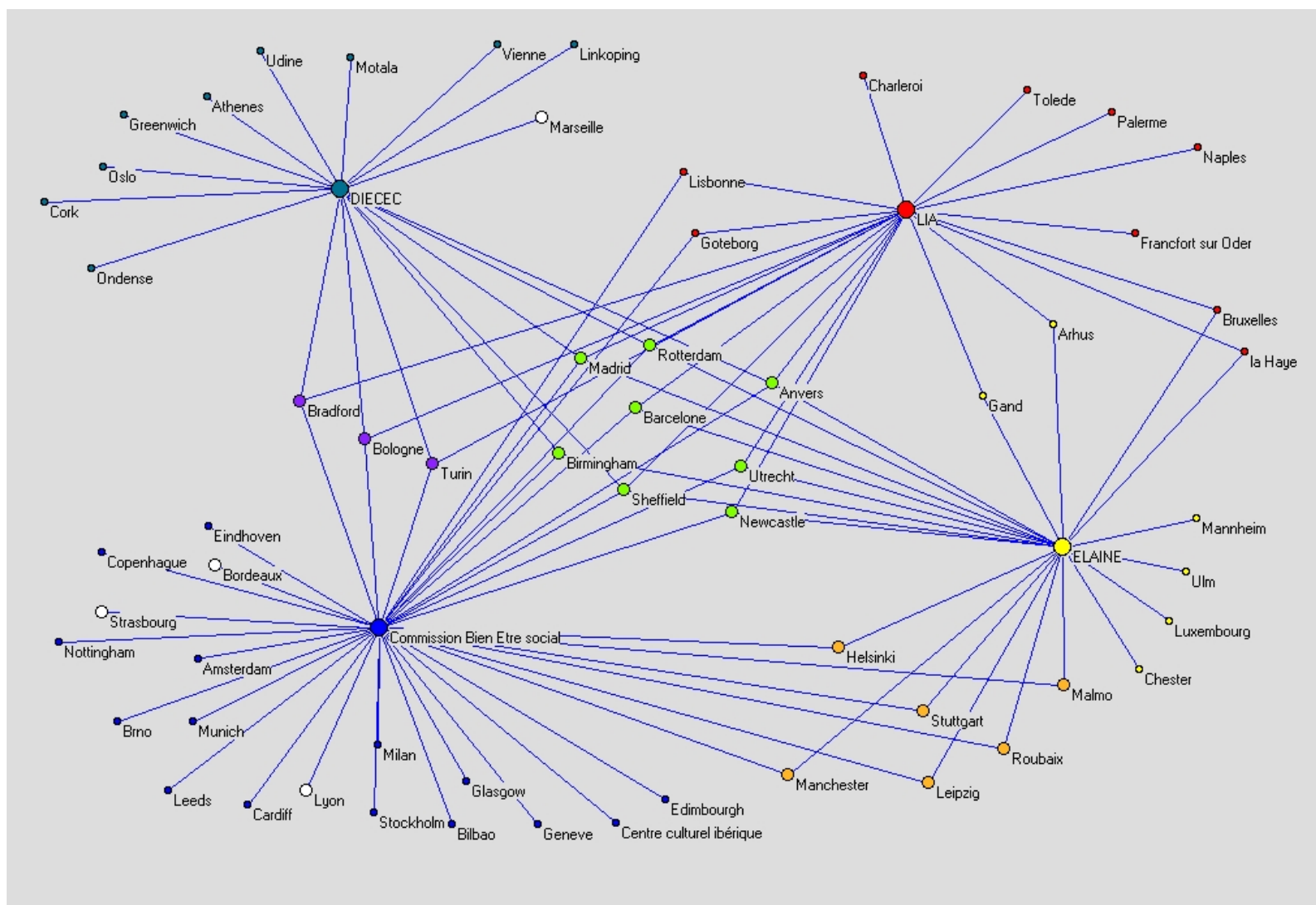


Figure n° 6 : Sociogramme des municipalités membres de deux réseaux de villes (Elaine, Eurocités) et deux projets européens (DIECEC et LIA) (1991 – 2000).

Ce premier graphe¹⁰¹⁸ (figure n°6) met en évidence que la majorité des municipalités ne sont membres que d'une seule « institution ». C'est le cas de quatre villes françaises (en blanc sur le graphe) : Lyon, Bordeaux, Marseille et Strasbourg. Si les municipalités de Lyon et de Strasbourg apparaissent dans les comptes rendus de la Commission « Bien être social », elles sont peu investies dans les coopérations transnationales au cours de la décennie 1990.

Ensuite, quatorze municipalités (en vert et en orange) participent conjointement à la Commission « Bien être social » et au réseau de villes Elaine. Cela illustre la tentative de coopération entre les deux réseaux de villes soutenue par la DG V de la Commission européenne. Si plusieurs municipalités sont bien membres des deux réseaux de villes, la synergie demandée n'a bien pas eu lieu. Une seule ville française participe à ces réseaux de villes : Roubaix. Toutefois, la ville ne rejoint qu'en 1997 le réseau de villes Elaine et ne participe qu'une seule fois à une réunion de la Commission « Bien être social » en octobre 1997, en tant que représentante de la Communauté Urbaine de Lille¹⁰¹⁹.

Au sein de ce groupe, huit villes (en vert) sont aussi investies, soit dans le projet DIECEC soit dans le projet LIA. Quant à Bologne, Bradford et Turin (en violet), leur investissement se fait au sein de la Commission « Bien être social » et pour les projets DIECEC et LIA dans lesquels le réseau de villes Eurocités est impliqué.

Un noyau de municipalités se détache donc au centre du graphe. Une petite partie seulement de municipalités investissent conjointement ces réseaux de villes et ces projets d'échanges de pratiques. Pour ces huit municipalités, trois sont des villes britanniques, deux espagnoles, deux néerlandaises et une belge. Nous montrerons par la suite comment l'importance des villes britanniques se retrouve dans la Commission « Bien être social » ainsi que la constance de deux villes néerlandaises et de deux villes espagnoles.

¹⁰¹⁸ Quelques précautions pour la lecture de ce sociogramme sont importantes à rappeler. Tout d'abord, les représentations graphiques ne doivent pas occulter qu'une partie importante des municipalités n'ont pas de liens. C'est le cas en particulier pour les municipalités membres de la Commission « Bien être social » et du projet DIECEC. Cela constitue l'un des points essentiels de nos graphes même si la visualisation tend à faire ressortir les liens. Ensuite, la position d'un point à un tel endroit du graphe (la municipalité de Naples en haut à droite) ne signifie rien en elle-même, ce n'est que le résultat d'un algorithme aléatoire du logiciel de visualisation Pajek. Nous avons retravaillé la figure graphique pour plus de lisibilité.

¹⁰¹⁹ AMB, 1018 W 52, Compte rendu de la rencontre de la Commission « Bien être social » à Brno, 9-11 octobre 1997.

Ces huit municipalités sont celles qui participent le plus directement à la rédaction des *position papers* et parviennent à faire connaître leurs actions dans les rapports finaux des projets d'échanges de pratique et/ou dans les conférences internationales. C'est le cas d'Anvers qui rédige le chapitre « Tolérance sociale » du livre blanc du réseau Eurocités en 1993. Si l'on considère les « exemples de bonnes pratiques » présentés dans le rapport final de LIA, les sept cas mis en exergue par le réseau de villes Eurocités sont aussi membres du réseau de villes Elaine. Sur les huit cas présentés par le réseau Elaine comme des exemples de « bonnes pratiques » dans le même rapport, cinq sont des exemples de municipalités membres du réseau de villes Elaine¹⁰²⁰. Au-delà du maintien de bonnes relations entre les deux organisations, cela nous permet de souligner que certaines municipalités sont largement plus investies dans la promotion européenne de leurs dispositifs municipaux d'« intégration ».

Enfin, ajoutons que deux municipalités se distinguent au sein de cette analyse de réseau par leur indice de centralité d'intermédiarité¹⁰²¹. Il s'agit de la municipalité d'Anvers (0,064) et de Rotterdam (0,047). Ces deux municipalités, à l'initiative non seulement de la Commission « Bien être social » du réseau de villes Eurocités, mais également du réseau de villes Elaine marquent par leur présence, voire leur omniprésence, les travaux sur les « politiques d'intégration ». Cela est notable dans l'engagement de ces deux villes au début des travaux de la Commission « Bien être social » dans la rédaction du livre blanc « Politique sociale européenne et les villes »¹⁰²². L'une des explications à cet investissement européen s'inscrit dans la volonté de ces deux municipalités de se départir de l'influence de leur capitale et de trouver d'autres relais pour revendiquer l'accroissement de leurs compétences municipales.

La formalisation des relations entretenues entre ces villes sur la décennie 1990 nous permet de questionner l'engagement municipal dans l'espace européen. Alors que certaines perçoivent les opportunités que cela peut offrir, telles que les villes

¹⁰²⁰ Eurocités, Elaine, Quartiers en crise, LIA, « Paving the way for innovative actions on *integration* », Rapport final du projet, 2000, 38 pages.

¹⁰²¹ Nous avons privilégié l'indice de centralité d'intermédiarité en ce sens où il nous renseigne sur les acteurs qui sont un « point obligé d'un réseau ». C'est-à-dire que plus les liens qui conduisent d'un acteur à un autre passe par celui-ci, plus son indice tend à se rapprocher de 1. Un acteur peut avoir un degré important (être relié avec de nombreux autres acteurs) sans avoir une centralité d'intermédiarité élevée ou inversement. Un acteur peut être moins relié aux autres tout en étant un passage obligé pour de nombreux autres acteurs. Cette notion de centralité d'intermédiarité a été formalisée par Lindon Freeman. Pierre MERCKLE, *Sociologie des réseaux sociaux*, *op.cit.*

¹⁰²² AMB, 1013 W 60, documents préparatoires relatifs à la publication du livre blanc « Politique sociale européenne et les villes », chapitre « Social toleration » par la ville d'Anvers, 1992-1993.

britanniques, néerlandaises ou espagnoles, d'autres, comme les villes françaises, le délaissent alors même qu'elles ont pu initier ces coopérations. Nous souhaitons maintenant nous centrer sur les membres, non plus de ces quatre « institutions » mais sur les municipalités qui envoient des représentants lors des réunions de la Commission « Bien être social »¹⁰²³ entre 1991 et 1999.

Cinq représentants municipaux centraux dans les réunions de la Commission « Bien être social ».

Notre analyse des réunions de la Commission « Bien être social » se fera en deux temps. Il s'agit tout d'abord de s'intéresser aux municipalités les plus présentes dans la durée et de façon régulière aux différentes réunions, puis aux individus qui y participent. Ceci permet alors d'identifier quels sont les principaux animateurs de la Commission « Bien être social » et de saisir les variations des types d'investissements des municipalités dans le temps.

¹⁰²³ Malheureusement, ce travail n'a pas pu être conduit pour le réseau Elaine de manière précise. En dépit d'une rencontre avec la chargée de recherche ayant suivi l'ensemble de la période, nous n'avons pu accéder à des compte rendu de réunions, cette dernière ayant déclaré avoir « tout jeté ». Par ailleurs, nous avons fait quelques entretiens avec des membres du réseau Elaine (plus difficile d'accès sans ses comptes rendus) et nous n'avons pas non plus réussi à y accéder. Une requête au service des archives de la Commission européenne n'a pas fonctionné également pour accéder aux publications du réseau de villes Elaine n'a pas fonctionné tout comme la consultation des archives municipales de Barcelone.

Caractéristiques du réseau bimodal n°2.

Institutions retenues¹⁰²⁴ :

Municipalités participants à la Commission « Bien être social » du réseau Eurocités¹⁰²⁵ :

- 17 juillet 1991
- 15 septembre 1991
- 24 octobre 1991
- 14 janvier 1992
- 31 mars 1992
- 1 avril 1994
- 22 septembre 1995
- 23 novembre 1995
- 10 octobre 1997
- 8 octobre 1999
- 20 mai 1999
- 27 janvier 2000
- 10 juin 2000

Informations générales :

Période retenue : 1991 – 2000.

Nombre d'institutions : 13

Nombre total d'entités distinctes du réseau (municipalités) : 38

Algorithme de visualisation : Kamada – Kawai, « separate components ».

Densité : 0,298 ; Degré moyen : 5,7

¹⁰²⁴ Le nombre de municipalités membres soit de réseaux de villes soit de projets est supérieur au nombre de municipalités car plusieurs d'entre elles sont membres de plusieurs institutions au même moment.

¹⁰²⁵ La taille du lien établit entre les municipalités du réseau constitué est fonction du nombre de personnes représentants une municipalité à la réunion.

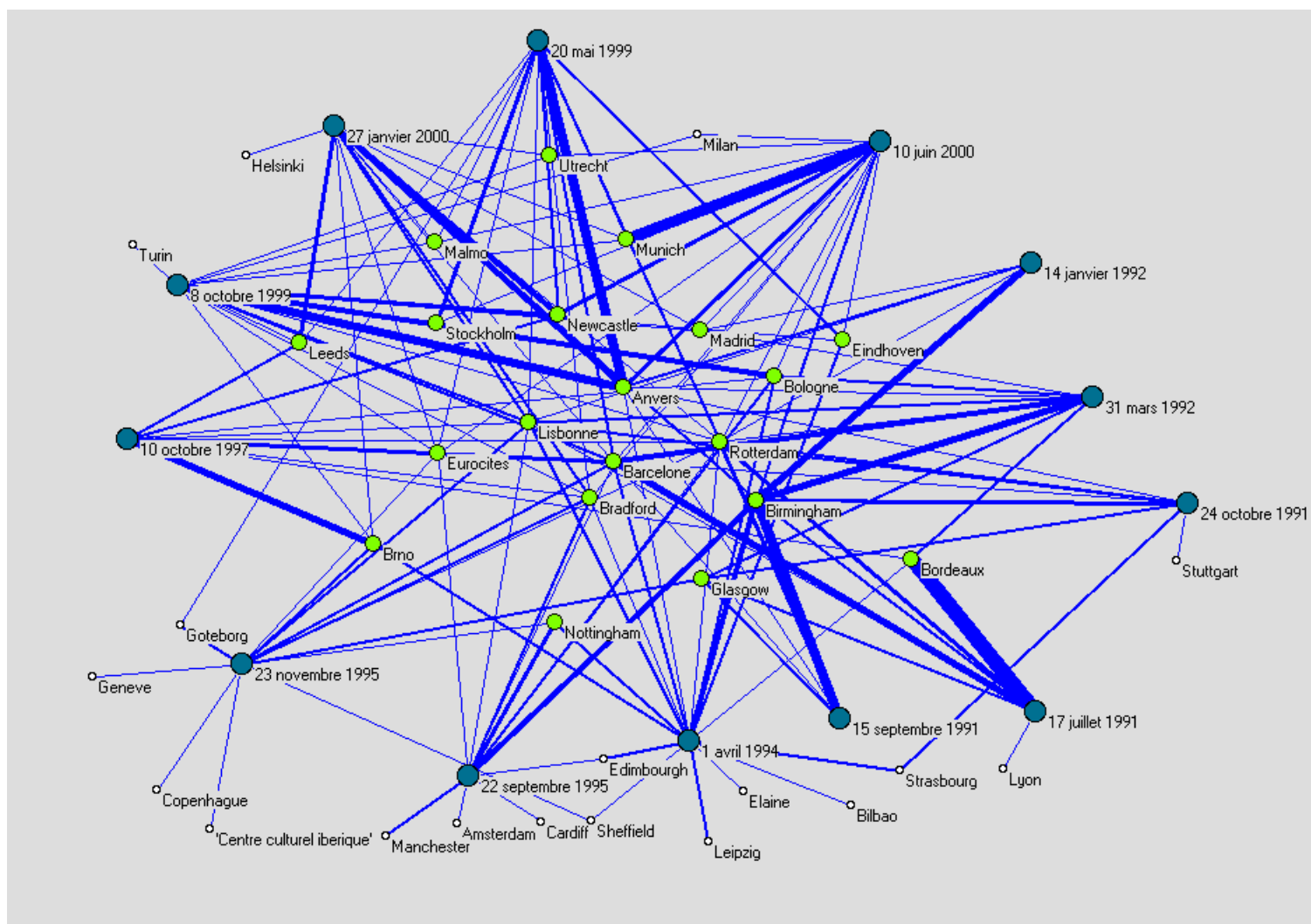


Figure n°7 : Sociogramme des municipalités participants aux rencontres de la Commission « Bien être social » du réseau de villes Eurocités (1991 – 2000).

Dans un premier temps, le sociogramme (figure n°7) nous permet de distinguer dix-neuf municipalités¹⁰²⁶ qui participent au moins à deux réunions sur les treize réunions (en vert). Six sont britanniques, deux sont allemandes, deux espagnoles et deux néerlandaises. On ne compte qu'une seule ville par pays pour les cinq restantes, dont une française, Bordeaux. Parmi ces municipalités, quelques-unes se détachent en raison d'un trait plus fort qui les relie aux différentes réunions¹⁰²⁷. La municipalité de Bordeaux se distingue (en bas à droite). En effet, lors de la réunion inaugurale de la Commission « Bien être social » en juillet 1991, douze personnes représentant la municipalité participent. La principale raison d'un tel investissement s'explique par le lieu de la réunion et de la volonté politique de démontrer l'engagement de la ville à leurs homologues européens. D'autres municipalités sont régulièrement représentées par plusieurs personnes. C'est le cas des villes d'Anvers, de Birmingham et dans une moindre mesure de Barcelone (au centre de la figure). Pour ces trois municipalités, leurs représentants sont quasi-systématiquement un(e) élu(e) et un représentant administratif. Nous identifions ainsi l'investissement politique et administratif majeur de ces municipalités au sein de la Commission « Bien être social ».

Ensuite, en faisant le choix d'un réseau unimodal, c'est-à-dire en ne conservant les liens uniquement entre les municipalités et en supprimant la variable « date de la réunion »¹⁰²⁸, nous pouvons nous intéresser, non plus au nombre de représentants envoyés, mais à la récurrence de la participation des municipalités. En faisant le choix de ne retenir que les municipalités qui ont participé à plus de sept réunions, soit plus de la moitié des rencontres, six municipalités apparaissent sur le sociogramme : Anvers, Barcelone, Birmingham, Bradford, Lisbonne et Rotterdam (figure n°8).

¹⁰²⁶ On voit apparaître également l'institution « Eurocités » soulignant que la chargée de mission de la Commission « Bien être social » participe régulièrement à ces rencontres entre 1991 et 1999.

¹⁰²⁷ Ceci est visualisé ici par un trait bleu plus marqué entre la réunion et la municipalité considérée. L'épaisseur du trait est fonction du nombre de représentants municipaux envoyés à la réunion.

¹⁰²⁸ Cela signifie qu'une municipalité est reliée à l'autre si, et seulement si, elles ont participé au moins une fois à une réunion ensemble.

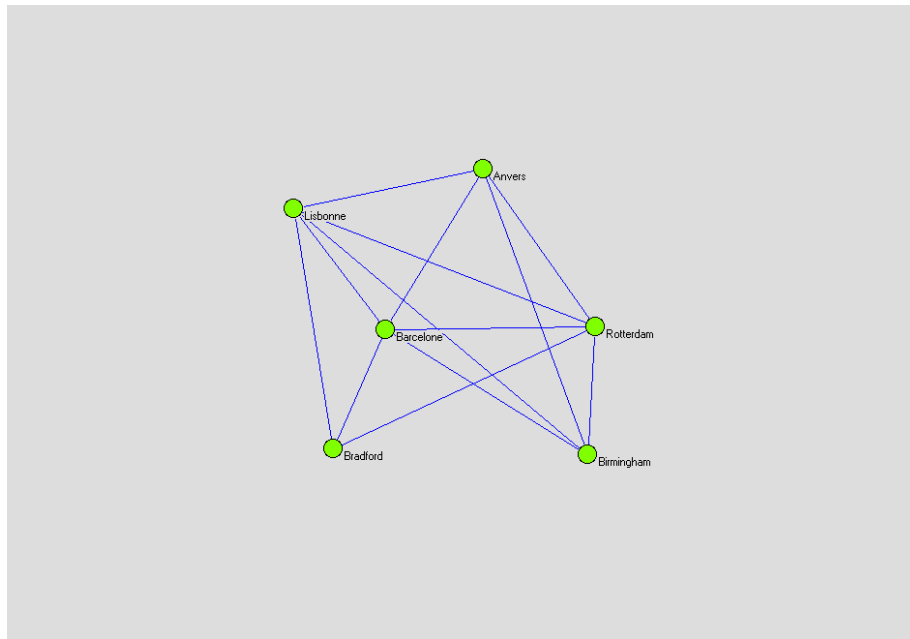


Figure n°8 : Sociogramme des municipalités participants au moins six fois à la Commission « Bien être social » du réseau Eurocités (1991 – 2000).

Quatre de ces six villes ont participé à la première rencontre de la Commission « Bien être social » en juillet 1991, à savoir Birmingham, Barcelone, Lisbonne et Rotterdam. Après la création de cette Commission, ces municipalités agissent fortement en son sein et sur l'ensemble de la période en étant présentes à la quasi-totalité des réunions. Cet investissement se traduit par le fait que trois d'entre elles occupent la présidence tournante de la Commission en y étant élues par leurs pairs. La première présidence est celle de la ville de Birmingham (1991-1995) avec deux conseillers municipaux, l'un est chargé des relations avec les minorités ethniques, l'autre est chargé des affaires sociales. La deuxième ville qui occupe cette fonction est Barcelone avec l'adjointe chargée du « Bien être social » (1995-1998), et enfin la municipalité d'Anvers représentée par son adjoint aux affaires sociales (1999-2000). En revanche, nous n'avons aucune trace de la municipalité de Bordeaux qui a pourtant accueilli la réunion inaugurale de la Commission en juillet 1991, ou encore de la municipalité de Lyon qui a proposé la création d'un groupe de travail sur la thématique du « rôle et de la place des minorités » en mai 1991.

Cette représentation graphique laisse toutefois de côté les individus qui participent à ces réunions de la Commission « Bien être social ». Notre hypothèse est que les municipalités les plus engagées dans l'espace européen sont des municipalités dont

les représentants sont les mêmes sur l'ensemble de la période. Or, en nous centrant sur les individus qui participent aux réunions de la Commission « Bien être social », trois périodes se dessinent sur la figure n°9 (une en jaune, une autre en bleu et une dernière en rouge) et un groupe d'acteurs occupe bien une position centrale (en vert).

Caractéristiques du réseau bimodal n°3

Institutions retenues :

Individus participants à la Commission « Bien être social » du réseau Eurocités¹⁰²⁹ :

- 17 juillet 1991
- 15 septembre 1991
- 24 octobre 1991
- 14 janvier 1992
- 31 mars 1992
- 1 avril 1994
- 22 septembre 1995
- 23 novembre 1995
- 10 octobre 1997
- 8 octobre 1999
- 20 mai 1999
- 27 janvier 2000
- 10 juin 2000

Informations générales :

Période retenue : 1991 – 2000.

Nombre d'institutions : 13

Nombre total d'individus (municipalités) : 160

Algorithme de visualisation : Fruchterman Reingold.

Densité : 0,135

Degré moyen : 3,2

¹⁰²⁹ La taille du lien établit entre les municipalités du réseau constitué est fonction du nombre de personnes représentant une municipalité à la réunion.

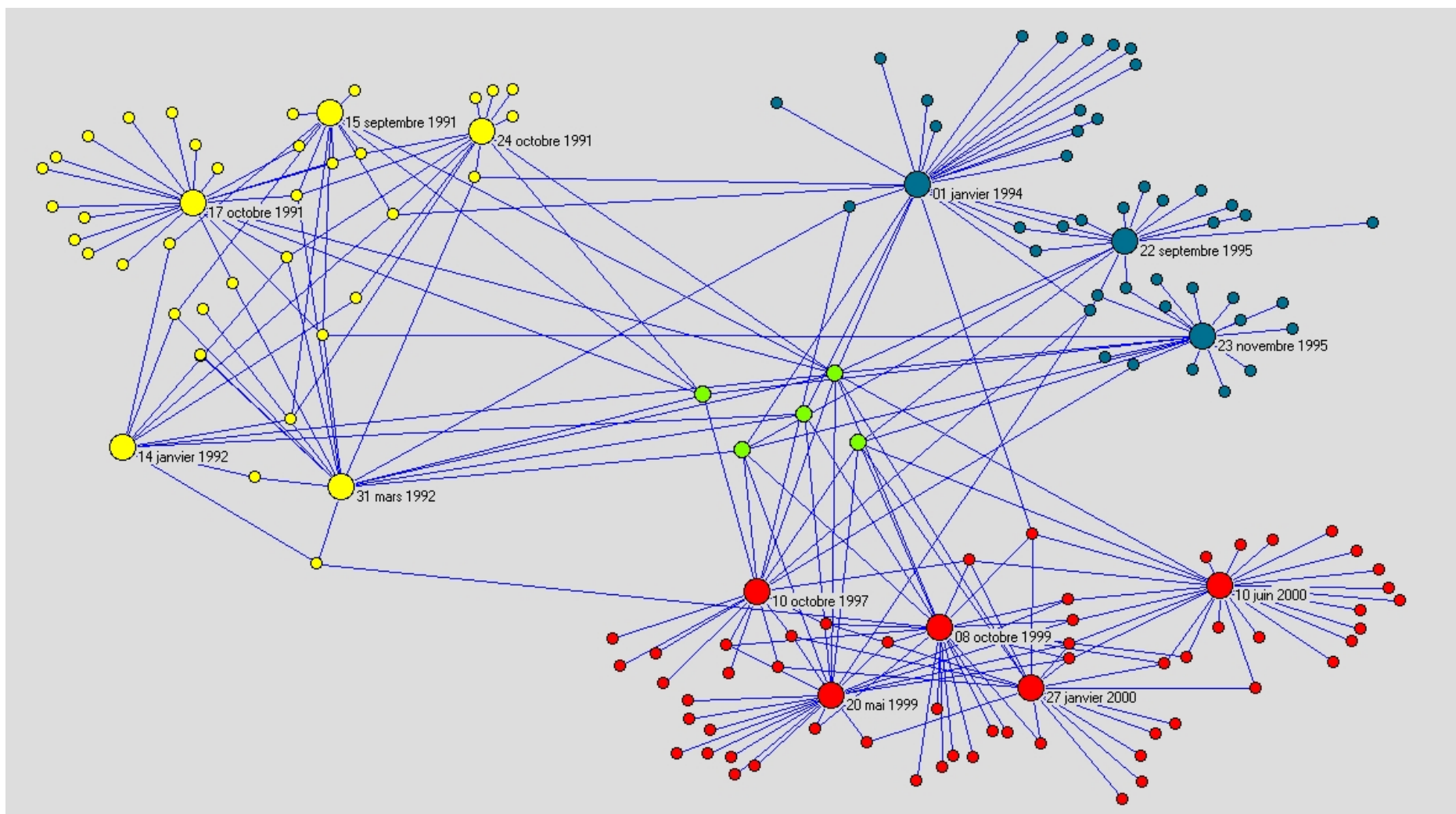


Figure n°9 : Sociogramme des individus participants aux réunions de la Commission « Bien être social » du réseau Eurocités (1991 – 1999).

La consultation des archives des réunions de la Commission « Bien être social » nous a permis d'identifier une première période centrée sur un travail visant à faire des municipalités des interlocuteurs des institutions communautaires puis une seconde période marquée par un recours aux projets d'échanges de pratiques (voir section 1.1.). Or, l'analyse de réseaux sociaux permet en réalité d'identifier trois périodes au sein de la Commission « Bien être social ». Tout d'abord, une première période entre 1991 et 1992 (en jaune, à gauche) se distingue. Une douzaine d'acteurs différents participent uniquement à ces réunions. Une partie d'entre eux sont des élus au sein des municipalités qu'ils représentent tels que l'adjointe RPR chargée des affaires sociales de la ville de Bordeaux ou encore un conseiller municipal travailliste de Glasgow. Quant aux autres participants de ces réunions, ils occupent pour la plupart d'entre eux des postes à responsabilité administrative au sein de leur municipalité tel que le directeur du service « Race relations » de la municipalité de Birmingham. Bien plus qu'un travail pour interpellier les institutions communautaires, les deux premières années de la Commission « Bien être social » sont consacrées à des réflexions sur les orientations stratégiques de ce groupe de travail et sur les modalités de leurs actions. Cela explique la présence d'élus et de directeurs des services municipaux lors de ces différentes rencontres et de leur progressif remplacement par la suite. Peu d'entre eux participent aux réunions de la deuxième période entre 1994 et 1995 (en bleu, au milieu).

Le sociogramme nous permet même de voir qu'une partie des représentants ne participe ni aux premières réunions de la Commission « Bien être social » ni à celles de la troisième période (en rouge, à droite)¹⁰³⁰. Ces deux années correspondent à des reconfigurations pour le réseau de villes Eurocités. D'une part, le comité exécutif prend une place de plus en plus importante pour les élus locaux, le travail de relations entre les politiques et les directions générales de la Commission européenne se produit dans cette instance. D'autre part, des salariés du réseau de villes sont recrutés pour suivre au quotidien les activités des différentes commissions thématiques. Ce repositionnement conduit à une période de flou pour le réseau de villes, et à l'envoi par les municipalités,

¹⁰³⁰ L'année 1993 n'est pas présente sur le graphe en raison d'un déficit d'archives. Nous avons pu accéder aux réflexions menées sur les chantiers à mener en 1994 au sein de la Commission « Bien être social » lors d'une rencontre à Bruxelles en septembre 1993 sans mention des participants à celle-ci. Toutefois, la tenue des discussions montre que les activités liées au lobbying et aux orientations stratégiques de la Commission « Bien être social » restent centrales. AMB, 1051 W 13 bis, Rapport pour le Comité exécutif de la Commission « Bien être social », 9 septembre 1993.

de représentants municipaux chargés globalement des relations internationales dans leurs administrations.

Quant à la troisième période de 1997 à 1999 (en rouge, à droite), elle recoupe la période de l'initiative LIA. Ce projet d'échanges de pratiques entraîne l'adhésion de nouvelles municipalités à la Commission « Bien être social » comme Newcastle, Munich, Stockholm ou Malmö. Les représentants municipaux désignés s'engagent dans ces projets d'échanges de pratiques de manière intense et prolongée et pour certains suivent les travaux d'autres commissions thématiques du réseau de villes Eurocités. C'est le cas de la représentante de la municipalité de Munich qui participe à la Commission « Culture »¹⁰³¹. En revanche, le nombre d'élus diminue drastiquement à cette période. Un élu de la municipalité d'Anvers est présent mais en tant que président de la Commission « Bien être social » tandis qu'une autre élue, une conseillère municipale de Newcastle, assiste aux quatre réunions entre 1999 et 2000. Cela s'explique probablement en raison de l'investissement de la ville de Newcastle pour briguer la présidence de la Commission¹⁰³². La Commission « Bien être social » est devenue un lieu centré sur l'échange de pratiques entre les municipalités, plus qu'un lieu de décisions sur les orientations stratégiques à prendre pour assurer la représentation des municipalités au sein de l'espace européen.

Enfin, au cœur du graphe (en vert), cinq acteurs se détachent. Ils jouent le rôle de passeurs entre les trois différentes périodes comme le montrent leurs indices de centralité d'intermédiarité. À l'exception du représentant d'Anvers, ces quatre personnes ont assisté à plus de la moitié des réunions (degré supérieur à 6) tout en étant des « passeurs » entre les différentes périodes¹⁰³³.

¹⁰³¹ AMB, 1061 W 29, Compte rendu de la réunion de la Commission « Bien être social », exemple de la Commission Culture par la représentante de la ville de Munich à laquelle elle participe, 11-12 septembre 2000.

¹⁰³² Elle le devient d'ailleurs en 2000. AMB, 1061 W 29, Compte rendu de la réunion de la Commission « Bien être social », Discussions et vote relatif à la nouvelle présidence suite au mandat de la municipalité d'Anvers, 11-12 septembre 2000.

¹⁰³³ Un autre acteur (en rouge sur le graphe, point le plus gros à gauche des verts) occupe la cinquième place sur l'indice de centralité d'intermédiarité 0.300 en raison d'une participation à deux dates distinctes appartenant à deux périodes (1994 ; 1999) pour la municipalité d'Eindhoven. Toutefois, la consultation des comptes rendus montre une participation active plutôt en 1999.

Municipalité représentée	Indice de centralité d'intermédiation	Degré
Rotterdam (agent administratif)	0.353 (1er)	13 (1er)
Barcelone (élue)	0.0989 (2ème)	8 (2ème)
Barcelone (agent administratif)	0.074 (3ème)	7 (3ème)
Bradford (agent administratif)	0.064 (4ème)	7 (4ème)
Anvers (agent administratif)	0.0269 (6ème)	5 (5ème)

Tableau n°4 : Indices des individus les plus centraux au sein de la Commission Bien être social

Par rapport au précédent réseau centré sur la participation des municipalités et non des individus représentant les villes, les municipalités de Birmingham et de Lisbonne disparaissent. Pour la municipalité de Lisbonne, cela s'explique par un nombre varié d'acteurs qui participent aux réunions des trois différentes périodes. Plusieurs représentants (élu et agents administratifs) participent aux différentes rencontres de la Commission « Bien être social ». Pour la municipalité de Birmingham, sa participation a principalement eu lieu au cours de la première période (en jaune) et est marquée par des discussions relatives aux orientations stratégiques de la Commission « Bien être social ». Sa présence se fait de manière plus discontinue à mesure que les travaux d'échanges de pratiques se multiplient, en atteste son absence de participation au projet LIA.

Parmi ces cinq individus, une seule est une femme et une élue. Il s'agit de l'adjointe déléguée au « bien être social » au sein de l'exécutif barcelonais. Cette dernière investit la Commission « Bien être social » à la fois pour s'appuyer sur la compétence d'autres municipalités en matière de politiques sociales, pour légitimer sa position au sein de l'exécutif barcelonais alors qu'elle est issue d'un parti minoritaire de la majorité municipale, et pour appuyer le travail d'internationalisation engagé par le maire de Barcelone au début de son mandat (voir encadré n°29). Les quatre autres acteurs centraux, des directeurs ou chargés de mission auprès des élus, ont impulsé les premiers travaux de cette Commission puis les ont alimentés sur l'ensemble de la décennie. Ces

quatre hommes sont les individus centraux dans la production de la Commission « Bien être social » et dans les liens établis avec les institutions communautaires.

Encadré n°29 : L'Europe comme source de légitimation d'une élue barcelonaise.

Née en 1945 à Barcelone, Eulàlia obtient le grade de docteur en philosophie grecque en 1970 puis enseigne au sein de la Faculté de philosophie et de lettres de l'Université de Barcelone tout au long de sa carrière universitaire. Parallèlement à ses activités scientifiques, elle entre au PSUC (Parti socialiste unifié de Catalogne) en 1974 pour rejoindre en 1987 à sa dissolution en 1987 la nouvelle formation ICV (Iniciativa per Catalunya Verds)¹⁰³⁴. Elle est élue de 1979 à 1982 comme député au Parlement national (Las Cortes) et de 1984 à 1987 au sein du Parlement régional.

Le principal de sa carrière politique se déroule au sein de la municipalité de Barcelone. En 1983, elle est élue comme conseillère municipale à l'éducation dans la coalition de gauche dirigée par Pasqual Maragall (1982-1997). En 1987, lors de la première réélection du maire elle est nommée deuxième adjointe au maire chargée du « Bien être social », une nouvelle délégation de la municipalité, place qu'elle occupe jusqu'en 1999, date de son retrait de la politique. Eulàlia s'investit particulièrement au sein du Comité « Bien être social » du réseau Eurocités en insistant sur le fait que son objectif est d'apprendre de ses homologues européens. Cette dimension d'apprentissage est justifiée par l'absence de politiques sociales dans l'Espagne franquiste. Elle assiste à de nombreuses réunions de la Commission « Bien être social » en étant la seule élue et le préside de 1995 à 1998. Soulignons que cet investissement est important alors même que l'immigration à Barcelone est très faible (autour de 2% de la population totale). Pour autant, l'adjointe insiste sur le fait que cette situation ne pouvait durer et nécessitait de mettre en place une politique publique pour anticiper de nouvelles arrivées¹⁰³⁵. Cet investissement européen souligne tout d'abord que la municipalité de Barcelone s'appuie sur les compétences des membres du réseau de villes Eurocités pour développer une politique sociale. Ensuite, ce fort investissement est aussi une manière pour la municipalité de Barcelone de plaider face à Madrid et à la région Catalogne sa légitimité à agir dans ce domaine.

Le recours à l'analyse de réseaux sociaux a permis de dévoiler plusieurs éléments qui étaient restés invisibles lors de nos consultations des comptes rendus de réunions. Nous aurions en effet pu conclure à une forte proximité entre les deux réseaux de villes Elaine et Eurocités, suite à l'appui de la DG V pour cette coopération, et la consultation du rapport final LIA. Quant à l'étude de la Commission « Bien être social », une simple consultation des archives a permis de percevoir deux périodes dans le travail produit et l'importance de certaines municipalités, comme Bordeaux accueillant la première réunion ou comme Birmingham initiant les travaux sur les enjeux d'« intégration des

¹⁰³⁴ L'ICV fondé en 1987 après la dissolution du PSUC réunit des militants communistes catalans et écologistes, une extrême gauche que l'on peut qualifier d'éco-socialiste. Jordi ARGELAGUET, Marga GOMEZ-REINO CACHAFEIRO, Romain PASQUIER, « L'Esquerra Republicana de Catalunya », *art.cit.*

¹⁰³⁵ Entretien avec l'adjointe chargée du « Bien être social » (1986-1999), municipalité de Barcelone, le 3 mai 2011, dans son bureau, Barcelone. (Nous traduisons de l'espagnol).

étrangers ». Or, l'analyse de réseaux sociaux permet de préciser voire d'infirmes certaines conclusions.

Tout d'abord, la coopération entre les deux réseaux de villes a bel et bien eu lieu mais de façon limitée. Seulement six municipalités participent aussi bien aux travaux du réseau de villes Elaine et aux échanges menés au sein de la Commission « Bien être social » sur l'ensemble de la période étudiée. En revanche, pour ces six municipalités, l'investissement dans l'espace européen est soutenu. Il ne se cantonne pas à un seul réseau de villes, ni à un seul projet d'échanges de pratiques. Ces villes se présentent comme des actrices majeures d'une politique d'« intégration des étrangers ». Barcelone et Rotterdam participent même aux deux conférences organisées au sein du Conseil de l'Europe en 1991 et 1999¹⁰³⁶. Leur investissement dans ces deux réseaux de villes s'inscrit plus dans un engagement européen que comme le résultat d'une coopération orchestrée par la DG V. Ensuite, cette analyse de réseaux sociaux affine notre compréhension des travaux de la Commission « Bien être social » en identifiant trois périodes, et non deux, en fonction du type d'acteurs qui y participent. Enfin, cette technique nous a permis d'identifier cinq représentants municipaux qui participent sur la totalité de la période au sein de cette Commission. Ils sont principalement issus de pays du Nord de l'Europe, à l'exception notable de Barcelone. À l'inverse, les municipalités françaises sont très absentes de ces travaux. Il s'agit donc de nous interroger sur les raisons d'un tel désengagement. Pourquoi les municipalités françaises, en l'occurrence Bordeaux et Lyon, qui ont insisté sur la nécessaire prise en charge de l'« intégration des étrangers » dans l'espace européen, ne s'y investissent pas ? Pour quelles raisons la municipalité de Strasbourg qui a mis en œuvre un CCE est également peu présente dans ces travaux ? La municipalité de Nantes a-t-elle participé même ponctuellement à ces échanges ? Pour quelles raisons, à l'inverse, des municipalités pour lesquelles l'immigration est un fait social plus récent comme Barcelone et Lisbonne s'y investissent aux côtés de villes ayant une longue histoire de l'immigration ? À cet égard, l'analyse de réseaux sociaux doit être complétée par une analyse microsociologique des acteurs municipaux qui s'investissent en nous focalisant sur les compétences et

¹⁰³⁶Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, *Europe 1990-2000: Multiculture dans la cité, l'intégration des immigrés*, Actes de colloque, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1992 ; Conseil consultatif des étrangers de Strasbourg et Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, *Quelle participation des résidents étrangers à la vie publique locale ?*, Actes de colloque, Strasbourg, 2000.

ressources requises et nécessaires pour participer à ces réseaux de villes et en devenir des acteurs incontournables.

2.2. Des municipalités de gauche dans les réseaux de villes.

L'analyse de réseaux sociaux a dévoilé la participation d'un noyau de municipalités au sein des réseaux de villes Elaine et Eurocités. La question à laquelle nous souhaitons répondre maintenant est celle des raisons d'un tel investissement. Quels sont les facteurs qui expliquent que ces municipalités privilégient un engagement européen soutenu tandis que d'autres, dont les municipalités françaises, sont présentes marginalement dans ces travaux ? Nous examinerons dans un premier temps l'existence d'une corrélation entre l'importance du fait migratoire dans les territoires municipaux et un fort investissement européen. Ensuite, nous focaliserons sur deux éléments pour comprendre la présence soutenue et régulière de certaines municipalités dans ces organisations : la connaissance des rouages et des mécanismes européens de la part des représentants municipaux et la proximité partisane de ces différentes équipes municipales.

Le fait migratoire : un critère déterminant mais insuffisant pour saisir l'investissement européen

Au premier abord, il semblerait que plus une municipalité est concernée par l'installation de populations étrangères dans son territoire, plus son investissement dans les réseaux de villes est important. Les municipalités chercheraient à échanger avec leurs homologues européens pour définir conjointement en quoi l'immigration est un « problème » et surtout identifier des réponses à ce même « problème ».

Certaines municipalités centrales dans nos analyses de réseaux sociaux connaissent effectivement une immigration conséquente. C'est le cas de Birmingham, ancienne ville industrielle qui a connu une immigration principalement originaire du sous-continent indien et des Antilles depuis les années 1960¹⁰³⁷. Bradford, ville industrielle du textile accueille également une population originaire du sous-continent indien et a fait face à de fortes oppositions entre autorités locales et « minorités

¹⁰³⁷ Romain GARBAYE, « Gouvernance urbaine, minorités ethniques et identités locales à Birmingham, Lille et Roubaix », in Lionel ARNAUD (dir.), *Les minorités ethniques dans l'Union européenne*, op.cit., p. 165-183.

ethniques » à partir des années 1980¹⁰³⁸. L'immigration indienne devient alors un « problème » pour la municipalité de Bradford et nécessite une réponse de la part des autorités publiques. Rotterdam est dans une situation comparable aux Pays-Bas. Ville portuaire, les principales communautés étrangères sont issues de Turquie, du Maroc et du Surinam¹⁰³⁹. Quant à Anvers, la croissance de l'immigration extracommunautaire est plus récente, datant du début des années 1980. L'immigration est progressivement construite comme un « problème » en raison de la montée du parti d'extrême droite nationaliste flamand, *Vlaams Block*, qui gagne de nombreux sièges aux élections municipales de 1994 (28,5%)¹⁰⁴⁰. S'investir dans le réseau de villes Eurocités, et dans la Commission « Bien être social » est perçu pour la municipalité d'Anvers comme une solution pour traiter du « problème de l'immigration », identifié comme l'une des variables expliquant la montée de ce parti nationaliste.

En revanche, les municipalités de Lisbonne et de Barcelone font face à une situation migratoire distincte. Les années 1980 marquent pour le Portugal et l'Espagne le passage de pays d'émigration à celui de pays d'immigration. L'« intégration », qui agite les débats dans l'espace européen au moment des Accords de Schengen, est encore peu envisagée comme un « problème »¹⁰⁴¹.

Au Portugal, le seul traitement public de l'immigration consiste à renforcer l'encadrement sécuritaire de l'immigration extracommunautaire entre 1991 et 1993. Il faut attendre l'arrivée des socialistes au gouvernement en 1995 pour que l'« intégration » des populations extracommunautaires et notamment africaines devienne un « problème » et fasse l'objet d'une préoccupation gouvernementale. Ce sont les municipalités, dont Lisbonne, qui innovent dès 1993 en créant des instances de consultation des organisations immigrées¹⁰⁴². Par sa participation à la Commission « Bien être social », la municipalité souhaite se positionner comme « bonne élève » dans

¹⁰³⁸ Marta BOLOGNANI et Maurice BLANC, « Les "désordres ethniques" à Bradford (Grande-Bretagne) », *Espaces et sociétés*, 2007, n° 128-129, n° 1, p. 103 -117.

¹⁰³⁹ Netherlands statistics, « Population growth remains high », 25 août 1999, disponible sur : <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/F7B48B95-1C31-48E3-B8C9-726426E8FBDB/0/pb99e215.pdf>, consulté le 19 décembre 2013.

¹⁰⁴⁰ Hassan BOUSETTA, « Politiques postimmigration et mobilisation des Marocains dans quatre villes européennes », in Lionel ARNAUD (dir.), *Les minorités ethniques dans l'Union européenne...*, op.cit., p. 185-207.

¹⁰⁴¹ Evelyne RITAINE, « Présentation : convergence des normes, différenciation des débats ? », *Pôle Sud*, 1999, vol. 11, p. 4.

¹⁰⁴² Paula DUPRAZE, Francine VIEIRA, « Immigration et « modernité » : le Portugal entre héritage colonial et intégration européenne », *Pole Sud*, 1999, n° 11, p. 38-54.

l'Union européenne et a profité de l'absence de politique nationale pour clamer sa compétence à agir en matière d'« intégration des étrangers ».

À Barcelone, la population étrangère continue de représenter un faible pourcentage à la fin de la décennie 1990 (2% en 1999)¹⁰⁴³. Les années 1980 se sont caractérisées par une attention accrue des autorités madrilènes à la surveillance des frontières afin de satisfaire aux exigences d'une entrée dans l'espace communautaire. Les associations de défense des étrangers constituent progressivement la question de l'« intégration » comme un « problème » bien que cela reste une thématique secondaire au moment où le maire de Barcelone fonde le réseau de villes Eurocités¹⁰⁴⁴. Comme nous l'avons déjà évoqué, l'adjointe chargée du « Bien être social » de la municipalité de Barcelone insiste sur les compétences qu'elle y acquière alors que les services sociaux municipaux sont peu développés. Cet investissement européen lui permet également de s'assurer une place au sein d'une majorité municipale où elle représente une minorité politique.

R : Chaque municipalité, chaque ville apportait ses solutions et comme les autres, nous pouvions apprendre. Adopter un même processus politique. De ce point de vue, Barcelone partait d'une situation de grande faiblesse. La dictature avait créé des hôpitaux, il y avait un secteur de santé publique. Il y avait un secteur important d'écoles publiques, moins en Catalogne. Mais il n'y avait pas de services sociaux. Il n'y avait rien ! [...] Ainsi, si tu peux apprendre, apprends ! Je crois que cela était mon objectif et modestement je crois que j'ai appris des choses. L'échange avec des villes étrangères était très utile parce qu'on voyait une série de techniques, de « trucs », de critères. Je pense que la force de Barcelone, la force a été acquise par Barcelone qui est devenue une ville de référence. [...]»¹⁰⁴⁵

Au sein de la Commission « Bien être social » et du réseau de villes Elaine, la seule présence historique de populations étrangères sur le territoire n'épuise pas les raisons d'un engagement européen. L'immigration dans certains territoires est récente et n'est considérée qu'au prisme du contrôle des frontières nationales. Pour autant, les municipalités s'investissent pour définir une politique d'« intégration des étrangers »

¹⁰⁴³ Institut national de la statistique, 1998 - 2010, Données consultables et disponibles sur : http://www.ine.es/inebmenu/mnu_padron.htm, consulté le 21 janvier 2014.

¹⁰⁴⁴ Hubert PERES, « L'Europe commence à Gibraltar : le dilemme espagnol face à l'immigration », *Pôle Sud*, 1999, vol. 11, p. 8-23.

¹⁰⁴⁵ Entretien avec l'adjointe chargée du « Bien être social » (1986-1999), municipalité de Barcelone, le 3 mai 2011, dans son bureau, Barcelone.

afin de voir leurs compétences reconnues. En revanche, les municipalités françaises, appartenant à un pays d'immigration tout au long du 19^{ème} et du 20^{ème} siècle¹⁰⁴⁶, restent en retrait de ces organisations. En effet, les municipalités de Lyon, Nantes et Strasbourg participent que ponctuellement à ces travaux européens alors même que nous avons mis en évidence que l'« intégration des étrangers » est saisi comme un enjeu politique par les équipes municipales au cours de cette décennie 1990.

Deux éléments sont plus pertinents pour expliquer l'investissement différencié des municipalités dans ces réseaux de villes : la connaissance des représentants municipaux des rouages et mécanismes communautaires, et en particulier de leurs financements, et une proximité partisane entre les municipalités les plus investies.

Des représentants municipaux rompus au fonctionnement des institutions communautaires.

S'engager au sein de la Commission « Bien être social » ou au sein du réseau de villes Elaine s'appuie un double mécanisme. Les municipalités qui s'engagent les premières ont souvent eu une expérience préalable de cet espace européen sur d'autres thématiques que celle de l'« intégration des étrangers ». En devenant membres de ces réseaux de villes, leurs représentants se socialisent d'autant plus rapidement aux normes qui régissent cet espace européen et continuent à s'y investir avec plus de facilités. L'une des chargées de mission du réseau de villes Eurocités, ayant suivi les travaux de la Commission « Bien être social » évoque un « bain européen » auquel certaines municipalités sont familiarisées.

« Q: Certaines villes avaient aussi peut être du mal à comprendre le fonctionnement de la Commission ?

R : Oui tout à fait. Il faut rentrer dedans. Mais je trouve que celles qui étaient les plus actives étaient celles qui avaient le plus de connaissances du milieu européen. Parce qu'Anvers, Bradford, Barcelone... Il y avait des villes qui avaient déjà beaucoup de connaissances par rapport aux fonds structurels dans leur propre pays. Donc effectivement, c'était aussi comme ça qu'elles étaient les plus actives. Elles baignaient déjà dans le milieu européen. »¹⁰⁴⁷

¹⁰⁴⁶Gérard NOIRIEL, *Le creuset français...*, op.cit.

¹⁰⁴⁷ Entretien avec la chargée de mission du réseau de villes Eurocités, suivi du projet LIA (1997-1999), le 24 mars 2011, dans son bureau, Bruxelles.

Devenir familier de ce « bain européen » fait l'objet d'un investissement pour un certain nombre de municipalités afin de capter de nouveaux financements face aux difficultés socio-économiques de leurs territoires (déindustrialisation, chômage massif) dans un contexte national ou local marqué par de fortes oppositions sur le partage de compétences et/ou les réponses à apporter avec les autorités nationales. C'est dans cette perspective que les villes travaillistes britanniques se sont investies à Bruxelles alors que Margaret Thatcher est Premier ministre (1979-1990). Ces municipalités soutiennent un certain nombre de politiques novatrices pour redynamiser leur territoire et s'opposer à un gouvernement conservateur qui conteste les compétences des autorités locales¹⁰⁴⁸. Elles s'investissent à Bruxelles pour capter de nouveaux financements et considèrent les institutions communautaires comme des alliées. C'est ainsi que la ville de Birmingham est la première à ouvrir un bureau de liaison et de représentation à Bruxelles en 1984¹⁰⁴⁹. Quant à l'équipe municipale de Pascal Maragall (1983 - 1997) à Barcelone, son investissement dans l'espace européen est une ressource dans les luttes de pouvoir qui l'opposent avec la Généralité de Catalogne sur les répartitions de compétences¹⁰⁵⁰.

Leur coappartenance aux réseaux de villes Elaine et à la Commission « Bien être social », ainsi que leurs investissements dans les projets d'échanges de pratiques, s'inscrivent dans une stratégie globale municipale d'investissement de l'espace européen. Par cet intermédiaire, les municipalités se familiarisent avec les procédures européennes, et surtout perçoivent les bénéfices d'un tel investissement. Contribuer financièrement à ces réseaux de villes est un engagement nécessaire pour pouvoir capter ensuite des fonds européens.

La capacité à se mouvoir dans cet espace européen pour les représentants de ces municipalités repose aussi sur leur maîtrise de l'anglais. Bien qu'une traduction systématique des productions écrites se fasse en français et anglais, la plupart des échanges se déroulent en anglais. Cette sociabilité à l'anglais, élément déjà souligné dans

¹⁰⁴⁸ Patrick Le GALES, « Crise urbaine et développement économique local en Grande-Bretagne : l'apport de la nouvelle gauche urbaine », *Revue française de science politique*, 1990, vol. 40, n° 5, p. 714-735.

¹⁰⁴⁹ OLIVIER COSTA, « Les représentants des entités infra-étatiques auprès de l'Union. Processus de professionnalisation diversifiés et intérêts communs », *art. cit.*

¹⁰⁵⁰ Emmanuel NEGRIER, Mariona TOMAS, « Temps, pouvoir, espace la métropolisation de Barcelone », *Revue française d'administration publique*, 2003, vol. n°107, n° 3, p. 357-368.

les travaux consacrés aux lobbyistes de Bruxelles¹⁰⁵¹, favorise certains représentants tels que les Britanniques mais aussi les représentants d'Anvers et de Rotterdam. Ces derniers sont capables de rédiger intégralement le document sur la « Politique sociale européenne et les villes » en 1993¹⁰⁵² en anglais à l'adresse de la Commission européenne. Cette imposition de l'anglais dans les échanges ne se fait pas sans poser de problèmes. Elle est même un sujet récurrent lors des rencontres de la Commission « Bien être social » et rend compte des rapports de force qui s'y jouent.

« Q : Entre les techniciens des villes, les discussions étaient faciles ?

R : Oui, je crois qu'il y avait une bonne ambiance de travail. Il y avait une ambiance de travail qui créait des liens, des liens professionnels très importants avec ce travail international. [...] Les réunions étaient toujours en anglais. S'il y avait des conflits, c'était un conflit linguistique. C'était le seul mais il produisait à chaque fois des discussions. Les réunions se faisaient en anglais, c'était une dynamique naturelle de la globalisation, mais cela provoquait des problèmes diplomatiques ! Sur la traduction, il y avait des discussions.»¹⁰⁵³

La maîtrise de l'anglais ainsi que l'investissement dans plusieurs réseaux de villes de certains représentants municipaux les amènent donc à devenir des interlocuteurs incontournables des institutions européennes. C'est le cas du représentant de la ville de Rotterdam présent à toutes les réunions que nous avons recensées de la Commission « Bien être social » (voir encadré n°30) ou du représentant administratif de Barcelone qui participe aux réunions de la Commission « Bien être social » et aux rencontres du réseau de villes Elaine. Ces représentants municipaux de Barcelone et de Rotterdam deviennent progressivement des interlocuteurs directement sollicités par les institutions européennes pour intervenir lors de conférences européennes. C'est le cas lors de la conférence sur la participation des résidents étrangers à la vie locale en novembre 1999 à Strasbourg où ils interviennent tous les deux. En plus, de part leur socialisation au fonctionnement communautaire, ces deux hommes portent la parole de municipalités de gauche en Europe.

¹⁰⁵¹ Voir par exemple les travaux d'Hélène Michel sur les lobbyistes ou ceux avec Cécile Robert sur ce qu'est d'être un européen. Hélène MICHEL, *Lobbyistes et lobbying dans l'Union européenne...*, op. cit. ; Cécile ROBERT et Hélène MICHEL, *La Fabrique des « Européens »...*, op. cit.

¹⁰⁵² AMB, 1013 W 60, documents préparatoires relatifs à la publication du livre blanc « Politique sociale européenne et les villes », chapitre « Social toleration » par la ville d'Anvers, 1992 – 1993.

¹⁰⁵³ Entretien avec le chargé de mission pour l'adjointe chargée du « Bien être social », (décennie 1990), suivi du réseau de villes Eurocités, le 6 mai 2011, dans son bureau, Barcelone.

**Encadré n°30 : Trajectoire d'un acteur majeur de la Commission « Bien être social »
du réseau de villes Eurocités ¹⁰⁵⁴**

Au début de années 1970, Geerd entreprend des études d'anthropologie et fait son terrain de thèse à Aruba, une île des Caraïbes néerlandaise. Après quelques années passées en Colombie, il rentre aux Pays-Bas en 1976. À son retour, il maîtrise parfaitement l'anglais et l'espagnol. Dans un premier temps, il est recruté comme travailleur social au sein de la municipalité de Rotterdam. Son travail de recherche le conduit très vite à rejoindre le centre de recherches de la ville de Rotterdam dont il devient le directeur au début des années 1980. Il s'intéresse alors principalement aux politiques sociales urbaines.

En raison de ses compétences linguistiques et de son poste de directeur du centre de recherche, Geerd devient le représentant de la ville de Rotterdam au sein du réseau de villes Eurocités en matière d'affaires sociales. Il assiste à l'ensemble des réunions de 1991 à 2000 de la Commission « Bien être social ». Sa présence régulière et dans la durée à ses rencontres ainsi que la coordination qu'il assure de plusieurs productions écrites font de lui l'une des personnes centrales de la Commission « Bien être social ». Son engagement européen se fait également auprès du groupe socialiste du Parlement européen. Plusieurs études sont menées par le centre de recherche de Rotterdam pour le compte de ce parti. Geerd est donc un acteur fortement rompu aux règles des institutions communautaires et devient un des acteurs clés du travail mené par le réseau de villes Eurocités en matière de politique sociale.

La proximité partisane : une variable centrale d'un engagement municipal européen dans les réseaux de villes Elaine et la Commission « Bien être social ».

En nous focalisant sur les onze municipalités investies à la fois dans le réseau de villes Eurocités et dans le réseau de villes Elaine et dans un des projets recensés (DIECEC / LIA), nous constatons que toutes sont gouvernées par des formations de gauche au cours de la décennie 1990 allant des majorités socialistes comme à Birmingham à des alliances avec des partis de gauche et d'extrême gauche à Barcelone. Néanmoins, dans les deux réseaux de villes étudiés, les représentants administratifs insistent dans les entretiens sur le refus de considérer leurs travaux comme partisans. Cela est même évoqué par les municipalités que nous avons étudiées comme la condition *sine qua non* d'un travail collectif pour le réseau de villes Elaine. À cet égard, nous retrouvons une rhétorique comparable à celle étudiée par Fabien Desage et David Guéranger à propos de l'intercommunalité¹⁰⁵⁵. Dans notre cas, l'argument mobilisé est le suivant : une action municipale efficace en matière d'« intégration des étrangers » n'est possible que si le politique reste en retrait et doit faire l'objet d'un traitement

¹⁰⁵⁴ Entretien avec le directeur du centre de recherches de la ville de Rotterdam, représentant de la municipalité de Rotterdam, membre de la Commission « Bien être social », (1991-2004) entretien téléphonique, le 11 octobre 2010.

¹⁰⁵⁵ Fabien DESAGE, David GUÉRANGER, *La politique confisquée: sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges, Éd. du Croquant, 2011.

administratif aussi bien par des municipalités de droite que des municipalités de gauche. Cependant, cet argumentaire est mobilisé, non pas par des élus locaux, mais par des fonctionnaires municipaux qui veulent s'assurer leur indépendance au sein de ce réseau de villes et de se présenter comme des « experts » auprès de la DG V.

Pour la Commission « Bien être social », le rapport à la politique est plus ambigu. Le représentant municipal de Barcelone évoque un travail non partisan bien que très orienté. Le fait que des élus participent directement aux travaux de la Commission « Bien être social » peut expliquer cette ambiguïté.

« C'était ces villes [Lisbonne, Bologne, Malmö]. C'était un groupe de villes qui était plus orienté à gauche sans doute. Il y avait quelques gouvernements conservateurs mais... Ce n'était pas politique, mais c'était quand même très orienté »¹⁰⁵⁶.

Les six municipalités les plus investies au sein de la Commission « Bien être social » sont toutes gouvernées par des majorités de gauche au cours de la décennie 1990. Certaines incarnent même ce positionnement au sein de l'espace communautaire comme le maire de Birmingham, Albert Bore¹⁰⁵⁷, ou au sein de leur municipalité comme l'adjointe chargée du « bien-être social » de Barcelone.

Cette proximité idéologique ne se retrouve pas que dans la composition des exécutifs municipaux. Elle est également fortement prégnante pour les quatre acteurs administratifs les plus présents aux différentes réunions de la Commission « Bien être social », ceux d'Anvers, de Barcelone, de Bradford et de Rotterdam¹⁰⁵⁸.

Âgés de 35 à 45 ans au début de la décennie 1990, ces quatre hommes occupent des postes de direction au sein de leur municipalité dans les services dédiés aux affaires sociales. Leur formation initiale est diverse : le représentant de Rotterdam est titulaire d'un doctorat en anthropologie tandis que le représentant de Barcelone a débuté comme

¹⁰⁵⁶ Entretien avec le chargé de mission pour l'adjointe chargée du « Bien être social », (décennie 1990), suivi du réseau de villes Eurocités, le 6 mai 2011, dans son bureau, Barcelone.

¹⁰⁵⁷ Albert Bore est membre du Labour Party et élu au City Council de Birmingham en 1980 avant d'être le président du Comité pour le développement de Birmingham de 1984 à 1993. Par ailleurs, il entre au Comité des régions en 1992 et devient la figure centrale du lobbying pour la reconnaissance du fait urbain dans l'Union européenne.

¹⁰⁵⁸ Nous avons pu nous entretenir qu'avec deux de ces quatre représentants, celui de Barcelone et de Rotterdam. Pour le représentant de la municipalité d'Anvers, ce dernier a été condamné par contumace en mars 2009 pour détournement de fonds publics dans le cadre d'une manifestation européenne à la fin des années 1990 et vivrait en Gambie. « L'ex-directeur de la Ville d'Anvers condamné », *Le Soir*, 16 mars 2009. Pour le représentant de Bradford, nous avons cherché à le retrouver sans succès malgré plusieurs contacts infructueux.

animateur jeunesse au milieu des années 1980 sans diplôme du secondaire. Toutefois, les deux entretiens révèlent un fort attachement de ces deux hommes aux questions liées à l'immigration tandis que le représentant de Bradford est défini par l'un de ses homologues comme principalement intéressé par la thématique du logement social pour les populations les plus en difficulté¹⁰⁵⁹. Quant au représentant de la ville d'Anvers, il y a fort à parier que la montée très forte du parti d'extrême droite aux élections municipales de 1988 et 1994 conditionne son investissement dans une Commission « Bien être social », au sein de laquelle les travaux concernent la « tolérance sociale ». Comme le souligne le directeur des affaires sociales de Rotterdam, l'engagement de certaines villes européennes sur cette thématique de la « tolérance sociale » repose sur les caractéristiques communes que partagent les représentants administratifs municipaux au sein de la commission au début de la décennie 1990.

« Un des aspects intéressants du groupe, toutes les personnes du groupe, dont moi, nous étions tous de la génération 1968. Nous étions tous étudiants ou étudiants juste après 1968 ! Tous ! Et nous avons tous des liens avec les socialistes ou les partis de gauche »¹⁰⁶⁰.

La proximité partisane de ces représentants municipaux avec les partis sociaux-démocrates se manifeste à travers une expérience associative de courte durée. En 1997, l'*International Centre of Comparative Urban Social Policy* est créé au sein de l'Université d'Utrecht puis transféré au sein de l'Université de Rotterdam. Quatre municipalités sont parties prenantes de cette initiative - Anvers, Birmingham, Barcelone et Rotterdam - ainsi que des universitaires à titre personnel d'Aarhus, de Birmingham, de Lille et d'Utrecht¹⁰⁶¹. La constitution de cette association s'impose après la demande du groupe socialiste au Parlement européen que la Commission « Bien être social » mène un travail de recherche sur la lutte contre le racisme et la xénophobie. Toutefois, cette demande politique ne peut se traduire par un engagement du réseau de villes Eurocités au service d'un groupe politique. Pour le représentant de la municipalité de Rotterdam, cette dimension est trop « sensible » politiquement. Surtout, le comité exécutif refuse d'être

¹⁰⁵⁹ Entretien avec le chargé de mission pour l'adjointe chargée du « Bien être social », (décennie 1990), suivi du réseau de villes Eurocités, le 6 mai 2011, dans son bureau, Barcelone.

¹⁰⁶⁰ Entretien avec le directeur du centre de recherches de la ville de Rotterdam, représentant de la municipalité de Rotterdam, membre de la Commission « Bien être social », (1991-2004) entretien téléphonique, le 11 octobre 2010.

¹⁰⁶¹ L'un des personnages centraux est Han Entzinger, professeur émérite des Études sur les migrations et l'intégration de l'Université de Rotterdam, préalablement en poste à l'Université d'Utrecht.

lié formellement avec l'un des groupes du Parlement européen. Ainsi, l'idée de constituer une association s'impose et la recherche, dirigée par le représentant de la ville de Rotterdam, est menée en s'appuyant sur les liens d'interconnaissance entre les villes européennes sans agir au nom de la Commission « Bien être social »¹⁰⁶². Cette expérience associative ne dure que quelques mois en raison d'une absence de soutiens financiers de la part des municipalités engagées au sein du réseau de villes Eurocités.

Finalement, l'investissement des municipalités au sein des réseaux de villes Elaine et de la Commission « Bien être social » ne peut être explicité par le simple prisme de l'importance du fait migratoire dans leur territoire. Une familiarité des municipalités et des représentants municipaux aux mécanismes européens ainsi que la proximité partisane des exécutifs municipaux et de leurs représentants sont deux critères centraux pour expliquer un engagement régulier et dans la durée. Ces municipalités s'accordent pour définir le fait migratoire comme un « problème » et pour lequel des politiques doivent être mises en œuvre, non pas seulement en ce qui concerne la gestion des frontières, mais également des politiques d'« intégration des étrangers ». Principalement britanniques, néerlandaises et espagnoles, ces municipalités font le choix de rénover leur action publique par un investissement dans ces deux organisations. Les équipes françaises restent en marge de ces lieux alors même qu'elles ont été à l'initiative de certaines manifestations européennes ou de réseaux de villes. Au-delà de difficultés linguistiques parfois évoquées et d'orientations partisans distinctes, les municipalités françaises insistent sur l'inadéquation de la définition de ce que doit être l'« intégration des étrangers » avec les principes républicains qui nient l'existence de communautés étrangères.

2.3. Le « modèle d'intégration français » comme rhétorique pour un retrait des villes françaises.

L'analyse de réseaux sociaux a confirmé la faible présence des municipalités françaises sur la quasi-totalité de la période au sein de la Commission « Bien être social ». Pour autant, la ville de Lyon est fondatrice de cette instance, la ville de Bordeaux accueille la première rencontre en juillet 1991, la ville de Strasbourg assiste à deux

¹⁰⁶² Réponse formulée par l'ancien directeur des affaires sociales de la municipalité de Rotterdam, échanges complémentaires à l'entretien téléphonique du 11 octobre 2010 par mail, 28 novembre 2010.

réunions entre 1991 et 1995 et organise la conférence du CPLRE en 1999 sur la participation des résidents étrangers à la vie locale. Néanmoins, ces investissements sont ponctuels et ces municipalités ne participent pas aux projets d'échanges de pratiques ou à la rédaction des *position papers*. De façon encore plus significative, une seule ville française est membre du réseau Elaine : la ville de Roubaix qui y adhère en 1996. Quant à la ville de Nantes, elle ne participe qu'à la conférence du CPLRE en 1999 en envoyant son adjoint délégué à l'intégration et à la jeunesse. Cette série de constats permet d'interroger la faible présence des municipalités dans ces deux organisations dont les travaux se centrent sur la thématique de l'« intégration des populations étrangères ». Ce questionnement est d'autant plus nécessaire que les exécutifs municipaux ont insisté sur la nécessité d'investir cet espace européen au début de leur mandat en 1989 et que l'« intégration des étrangers » est devenue une préoccupation des municipalités de Lyon, Nantes et Strasbourg au cours des années 1990 (voir chapitre 3).

En premier lieu, lorsque nous soulevons cette faible participation des villes françaises avec d'anciens membres de la Commission « Bien être social » du réseau de villes Eurocités et du réseau de villes Elaine, plusieurs évoquent le fait que peu de représentants municipaux français parviennent à s'exprimer en anglais et/ou demandent une traduction systématique des documents écrits et des comptes rendus de réunion. Si l'interprétariat se fait au sein des instances de direction du réseau de villes Eurocités, celui-ci n'est pas systématique dans les commissions de travail¹⁰⁶³. Pour autant, cet élément n'épuise pas les raisons de ce faible engagement. D'autres représentants municipaux sont confrontés à ces difficultés linguistiques comme l'adjointe chargée du « Bien être social » à la municipalité de Barcelone.

« Q : En quelle langue parliez vous ?

R : Je parlais en français, je comprends l'anglais. C'est mieux si ce n'est pas un anglais, mais je peux suivre la conservation et me faire comprendre. Mais cela me fatigue beaucoup. Quand il y avait une réunion de la

¹⁰⁶³ Entretien avec la chargée de mission du réseau de villes Eurocités, suivi du projet LIA (1997-1999), le 24 mars 2011, dans son bureau, Bruxelles.

Commission sans traduction simultanée, parce que cela coûte très cher, cela m'épuisait. [...] »¹⁰⁶⁴

La non-maîtrise de l'anglais est bien retenue par l'adjointe au maire de Barcelone comme un frein à un travail collectif. Néanmoins, elle a été l'une des personnes les plus actives au sein de la Commission « Bien être social ». Cette raison est un élément secondaire pour expliquer ce faible engagement.

La thématique de l'immigration et des solutions à apporter au « problème de l'intégration » en France s'appuie sur une forte médiatisation de ce thème au cours des années 1980 et 1990 et fait l'objet de prises de positions par les différents partis politiques. Cette médiatisation la distingue des autres pays européens. Par exemple, aux Pays-Bas, Virginie Guiraudon démontre que la question de l'immigration a principalement été traitée au sein des administrations nationales, en cooptant des leaders associatifs, et avec une forme de consensus partisan sur la nécessité de peu médiatiser les dispositifs mis en œuvre à l'égard des populations étrangères¹⁰⁶⁵. Cette politisation de l'immigration se traduirait par un refus des municipalités françaises à participer à des projets ou des réseaux de villes européens en abordant de façon uniquement technique les enjeux liés à l'immigration. Cette thématique ne pourrait faire l'objet que d'un traitement politique c'est-à-dire appelant à des prises de position sur les solutions à apporter à ce « problème de l'intégration ». Cela explique l'absence de municipalités françaises du réseau de villes Elaine pour la chargée de mission.

« Q : Et donc vous aviez Stuttgart en Allemagne. Et vous avez dit Roubaix, quand sont-ils arrivés ?

R : Roubaix ? à la fin, en 1996, je crois. Pour avoir des villes françaises, c'était extrêmement difficile. [...]

Q : Selon vous, pourquoi est-ce qu'ils ne participaient pas ?

R : Difficile de savoir. La langue était un élément mais nous pouvions parler français. Je pense que pour des Français venir dans un réseau et demander à ce que l'on parle français, c'était difficile. Et je pense aussi que cela était plus politisé en France. C'est toujours le cas. C'était

¹⁰⁶⁴ Entretien avec l'adjointe chargée du « Bien être social » (1986-1999), municipalité de Barcelone, le 3 mai 2011, dans son bureau, Barcelone.

¹⁰⁶⁵ Virginie GUIRAUDON, « Jeux d'ombre et de lumière : les politiques envers les étrangers en Europe », *Revue française de science politique*, 1999, vol. 49, n° 6, p. 755-782.

probablement plus facile de les avoir dans Eurocités et non dans un réseau d'agents municipaux. »¹⁰⁶⁶

Cette explication est toutefois inexacte. Dans ce cas, les municipalités françaises se seraient investies régulièrement au sein de la Commission « Bien être social » en raison du portage politique dont elle bénéficie. Certes, l'adjoint chargé du respect des droits de la ville de Lyon invite effectivement les municipalités du réseau de villes Eurocités à la création d'un groupe de travail pour aborder « le rôle et la place des minorités ethniques » en 1990¹⁰⁶⁷. Quant à la ville de Bordeaux, elle accueille la première réunion de la Commission « Bien être social » en juillet 1991 et l'adjointe chargée des affaires sociales félicite l'engagement municipal dans le « domaine de la solidarité »¹⁰⁶⁸. Enfin, la ville de Strasbourg fait le choix de s'investir dans la Commission « Est-Ouest » du réseau de villes Eurocités¹⁰⁶⁹, au sein de laquelle les questions des migrations internes à l'Europe et avec les anciens pays communistes sont abordées, et organise une session jointe avec la Commission « Bien être social »¹⁰⁷⁰. Cette participation des municipalités françaises ne dure toutefois pas au-delà des premiers échanges au sein de la Commission « Bien être social ».

Si quelques exécutifs municipaux français s'investissent dans l'espace européen pour traiter de l'« intégration des étrangers », des contradictions s'opèrent rapidement avec le « modèle français de l'intégration ». Titre du premier rapport rendu par le HCI en 1991¹⁰⁷¹, ce modèle refuse d'obéir à la « logique des minorités », à celles des solidarités communautaires, et préfère une « logique d'égalité ». Le processus d'intégration est individuel et est parachevé par l'obtention de la nationalité française¹⁰⁷². Le rapport du HCI insiste sur l'opposition de ce modèle français avec les modèles britannique et

¹⁰⁶⁶ Entretien avec la chargée de mission pour le réseau de villes Elaine (1991-1998), le 22 mars 2011, dans son bureau, Maastricht.

¹⁰⁶⁷ AML, 1525 WP 006, Courrier de l'adjoint au maire de Lyon au respect des droits « Le rôle et la place des minorités dans les Eurocités » à la commission Affaires sociales du réseau des villes Eurocités, 17 septembre 1990.

¹⁰⁶⁸ AMB, 1013 W 48, Intervention du premier adjoint au maire de Bordeaux, Compte rendu de la Commission « Bien être social », 17 juillet 1991.

¹⁰⁶⁹ Malgré la consultation des archives municipales de Strasbourg, nous n'avons pas retrouvé de traces de cet investissement pour la municipalité de Strasbourg.

¹⁰⁷⁰ AMB, 1013 W 48, Compte rendu de la réunion de la Commission « Bien être social » et « Est Ouest » du réseau de villes Eurocités, 24 octobre 1991.

¹⁰⁷¹ Ce « modèle français de l'intégration » est utilisé comme titre dans le premier rapport du HCI en 1991 Haut Conseil à l'intégration, *Pour un modèle français d'intégration : premier rapport annuel*, Paris, La Documentation française, 1991.

¹⁰⁷² Haut Conseil à l'Intégration, *Pour un modèle français d'intégration, op.cit.*, pp 18-19.

néerlandais. Cette opposition est d'autant plus marquée qu'elle s'imposerait dans les pays de l'Europe de l'Est et au sein du Conseil de l'Europe et favoriserait « le déclin de l'unité nationale »¹⁰⁷³. Il ne s'agit pas ici de revenir sur la « pensée d'État »¹⁰⁷⁴ qui accompagne les politiques d'immigration, et donc l'édification de ce modèle d'intégration, ni sur les débats universitaires français sur la pertinence d'un tel modèle¹⁰⁷⁵. Notre propos vise plutôt à montrer comment les municipalités françaises se réfèrent à cette « philosophie de l'intégration » pour justifier leur désengagement ou leur retrait de l'espace européen.

Systematiquement, les représentants des municipalités françaises s'opposent à la logique communautaire que portent les délégués britanniques et néerlandais. En effet, si ces deux nations sont bien représentées au sein des deux réseaux de villes étudiés, c'est aussi parce que le « modèle d'intégration national » dans lequel évoluent les municipalités rend possible une action publique spécifique à l'égard des communautés étrangères. Au cours des années 1990, la politique des « allochtones » conduit à faire de la maîtrise du néerlandais un élément central de l'intégration tout en développant des liens privilégiés avec des représentants des différentes communautés étrangères¹⁰⁷⁶. De manière comparable, le « modèle britannique » valorise l'affirmation de la « tolérance » dans une société considérée comme « multiraciale ». Cette orientation est perceptible dans de nombreux travaux de la Commission « Bien être social »¹⁰⁷⁷. Ainsi, la mise en place de dispositifs singuliers visant certaines communautés constitue l'approche privilégiée des pouvoirs publics nationaux et permet à ces municipalités de les valoriser dans les différentes productions écrites. Quant aux villes italiennes ou espagnoles, l'immigration récente dans leurs territoires les conduit à investir l'espace européen pour bâtir des « politiques d'intégration » en amont des autorités nationales, n'ayant toujours

¹⁰⁷³ Idem, p. 18.

¹⁰⁷⁴ Abdelmayek SAYAD, « Immigration et pensée d'État. », *art. cit.*

¹⁰⁷⁵ Sur les débats universitaires sur l'immigration et les politiques d'« intégration », on peut se reporter à la synthèse des débats dans Andréa REA et Maryse TRIPIER, *Sociologie de l'immigration, op.cit.*, p. 58-7 ou plus précisément sur les statistiques ethniques à Clarisse FORDANT, « Une controverse française sur les statistiques ethno-raciales », *art.cit.*. Pour une présentation sur l'absence de la question « ethnique », voir Patrick SIMON, Valérie AMIRAUX, « There are no Minorities here : Cultures of scholarship and public debate on immigrants and integration in France », *International Journal of Comparative Sociology*, vol. 47, n° 3-4, p. 191-215.

¹⁰⁷⁶ Kees GROENENDIJK, « La Nouvelle Politique d'intégration (NPI) aux Pays-Bas depuis 2002 », *Cultures & Conflicts*, 2008, n° 69, p. 113 -129.

¹⁰⁷⁷ Andréa REA, Maryse TRIPIER, *Sociologie de l'immigration, op.cit.*, p. 91.

pas d'action cohérente en la matière¹⁰⁷⁸. Pour les autres municipalités, telles que les villes françaises ou allemandes¹⁰⁷⁹ défendant une autre approche, leur vision de l'« intégration » se trouve de fait contestée dans ces textes. Leur participation est alors compromise. La question des statistiques ethniques est par exemple l'un des points d'opposition. Les représentants des villes françaises insistent lors des échanges au sein de la Commission « Bien être social » sur leur incapacité et leur refus de dresser de tels décomptes¹⁰⁸⁰.

Le désinvestissement de la municipalité de Lyon dans le chantier mené sur « L'Enfant dans la cité », un des thèmes de travail envisagé par la Commission « Bien être social », s'appuie sur cette rhétorique de l'inadéquation des propositions avec le « modèle républicain d'intégration ». Ce groupe de travail est constitué alors qu'un constat est mis en lumière par les municipalités de cette Commission : celui du « défi de l'intégration culturelle spécifique aux jeunes d'origine étrangère »¹⁰⁸¹. Une catégorie spécifique de la population, « les jeunes d'origine étrangère », est définie comme nécessitant un traitement particulier de la part des municipalités européennes.

Dans un premier temps, cette catégorisation ne pose pas de difficulté particulière aux municipalités françaises. La municipalité de Lyon, par l'intermédiaire de son adjointe à la petite enfance, accepte même de présider les travaux sur ce thème présenté comme « porteur et partagé au sein des Eurocités »¹⁰⁸². Dès la première réunion du groupe en mai 1990, les particularismes de chaque ville pour envisager la notion d'« enfant » sont soulignés notamment la mise en place de structures spécifiques pour les « minorités » par la ville de Rotterdam¹⁰⁸³. Rapidement, la municipalité de Lyon appelle à ne pas limiter « le projet aux différences d'ordre ethnique et culturel, et pour

¹⁰⁷⁸ Jimena LARROQUE ARANGUREN, *Des stratégies d'appropriation des modèles d'intégration par les communautés autonomes en Espagne. Une étude comparative des politiques d'intégration des étrangers en Catalogne et au Pays Basque (2000-2009)*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Montpellier, 2010.

¹⁰⁷⁹ Le modèle allemand s'appuie sur la figure du *Gastarbeiter*, c'est-à-dire du travailleur immigré accepté dans la société mais qui n'est pas la préoccupation prioritaire des pouvoirs publics. Han ENTZINGER, « Politiques d'intégration en Europe : un modèle multidimensionnel », *art. cit.*

¹⁰⁸⁰ Entretien avec la chargée de mission du réseau de villes Eurocités, suivi du projet LIA (1997-1999), le 24 mars 2011, dans son bureau, Bruxelles.

¹⁰⁸¹ AML, 1555 WP 186, Groupes de travail proposés dans le cadre du réseau des villes Eurocités, Conférence annuelle du réseau de villes Eurocités, mai 1990.

¹⁰⁸² AML, 1525 WP 6, Document de présentation de la commission « L'enfant dans la cité », pilotage par l'adjointe chargée des questions de l'enfance à la municipalité de Lyon, mai 1990.

¹⁰⁸³ AML, 1490 WP 4, Compte rendu du groupe de travail « L'Enfant dans la cité », présentation des dispositifs municipaux en Europe, mai 1990.

ce faire, d'accueillir dans les structures de petite enfance des enfants porteurs de handicap »¹⁰⁸⁴. L'adjointe au maire chargée de l'enfance de la municipalité de Lyon refuse de se focaliser uniquement sur les enjeux liés à l'« immigration » dans ce groupe de travail et propose d'élargir la question traitée à celle de l'« intégration sociale ». Alors qu'un « problème » est reconnu dans un premier temps, un traitement spécifique est identifié comme contraire aux orientations municipales lyonnaises. Lorsque la municipalité de Birmingham propose d'évaluer la fréquentation des garderies par les « enfants de minorités ethniques de moins de 3 ans » dans l'objectif de lutter contre les discriminations lors des processus d'admission, la municipalité de Lyon ne prend pas part au projet¹⁰⁸⁵. Finalement, en 1993, la municipalité de Lyon quitte la présidence de ce groupe de travail en soulignant que des « conceptions fort différentes entre les villes au niveau de l'intégration des immigrés n' [ont] plus permis de travailler ensemble »¹⁰⁸⁶. Si certaines données ont été difficiles à produire pour la municipalité de Lyon, telle que la fréquentation par origine ethnique des enfants des crèches municipales, le principal problème réside le recours à un critère ethnique pour décrire les discriminations subies par les populations. Cette démarche est présentée comme contraire à l'idéologie républicaine.

Leurs homologues européens soulignent cette contradiction entre le « modèle d'intégration français » et les possibilités de mener des échanges de pratiques. C'est notamment l'avis de l'agent contractuel ayant suivi l'initiative LIA et le projet DIECEC.

Q : Et il y avait des villes françaises ?

R : Ça c'est une excellente question ! Les villes françaises, elles sont les absentes de tout le niveau européen. Il faut trouver le mot juste. À la fois, ils ont un cadre idéologique assez rigide. La République, ce n'est pas bon pour l'international. Je suis tout à fait pour la République, mais je pense qu'on en a fait une caricature extrêmement rigide »¹⁰⁸⁷

L'idée de « caricature » qui est soulignée par cet agent contractuel se retrouve en effet dans la rhétorique mobilisée par les différentes municipalités françaises dans cet

¹⁰⁸⁴ AML, 1490 WP 4, Compte rendu de la réunion sur « L'enfant dans la ville », 13- 14 février 1991.

¹⁰⁸⁵ AML, 1490 WP 4, Compte rendu de la réunion du groupe de travail « L'enfant dans la cité », 26 mai 1992, Rotterdam.

¹⁰⁸⁶ AML, 1490 WP 4 ; Compte rendu de la réunion « Villes éducatrices », réunion interne à la municipalité de Lyon, point sur le travail au sein du réseau de villes Eurocités, 4 juin 1993.

¹⁰⁸⁷ Entretien avec un agent contractuel à la DG Education, suivi du projet LIA (1994-1998), le 4 mars 2010, dans un café, Paris.

espace européen. Il s'agit de justifier tout refus de collaboration avec d'autres villes européennes sous prétexte d'une falsification de leur « modèle national d'intégration ». Néanmoins, ce discours est remis en cause par certains dispositifs municipaux qui fleurissent au cours de la décennie 1990 dans les municipalités étudiées et que nous avons présentés dans le chapitre précédent. Ce discours « performatif » des municipalités dans l'espace européen vise à maintenir une « forme de fiction sur une nation universaliste » souligné par Patrick Simon et Valérie Amiraux¹⁰⁸⁸. Finalement, comme pour les associations d'étrangers dans le processus d'europanisation des politiques d'immigration¹⁰⁸⁹, les municipalités françaises peinent à se mobiliser au-delà de l'État-nation car elles sont fortement attachées à la rhétorique dominante dans leur espace national tout en mobilisant le critère ethnique régulièrement dans la production de l'action publique.

Cependant, les positions des municipalités françaises ne sont pas homogènes. On retrouve même des oppositions au sein des exécutifs municipaux.

L'adjoint au respect des droits de la municipalité de Lyon suggère la création de la sous-commission « Tolérance sociale » avant l'assemblée générale du réseau de villes Eurocités en mai 1990 et soutient cette même position dans un entretien accordé au journal *Libération* quelques jours auparavant avec l'adjoint aux affaires multiculturelles de la ville de Francfort. Dans l'article, les représentants de Lyon et de Francfort soutiennent la nécessité de formuler un agenda européen en matière d'immigration et d'« intégration des minorités » pour « faire une charte des villes pour dire au conseil européen : voilà ce qu'on veut de l'Europe de 93 »¹⁰⁹⁰. Cet appel à un travail européen est réitéré en février 1991 avec l'accueil de l'adjoint aux affaires multiculturelles de la ville de Francfort par l'adjoint délégué au respect des droits à Lyon puis de plusieurs représentants de la municipalité de Rotterdam en mai 1991¹⁰⁹¹. Néanmoins, l'adjoint ne participe pas aux diverses rencontres de la Commission « Bien être social ».

¹⁰⁸⁸Patrick SIMON, Valérie AMIRAUX, « There are no Minorities here : Cultures of scholarship and public debate on immigrants and integration in France », *art. cit.*, p. 192.

¹⁰⁸⁹Adrian FAVELL, « L'europanisation ou l'émergence d'un nouveau « champ politique » », *art. cit.*

¹⁰⁹⁰ Robert MERMOZ, « Immigration : le rêve européen », *Libération*, 4 mai 1990.

¹⁰⁹¹ AML, 1496 WP 23, Comptes rendus de la Commission extra-municipale du respect des droits, Rencontre avec l'adjoint délégué aux relations interculturelles de Francfort, 12 février 1991 ; Compte rendu d'une rencontre entre l'adjoint du respect des droits et des homologues de Rotterdam, mai 1991.

Au-delà d'un attachement au « modèle d'intégration français », deux éléments peuvent expliquer cette absence. Tout d'abord, la délégation au respect des droits de Lyon est très peu dotée tant en moyens financiers qu'en personnel pour suivre ces travaux. En effet, en 1991, l'adjoint a une équipe constituée uniquement d'une secrétaire de direction. S'engager dans une démarche européenne avec une participation deux à trois fois par an par l'adjoint chargé du respect des droits est alors difficile. Ensuite, le réseau de villes Eurocités est identifié comme une opportunité économique et touristique par le maire de Lyon et son adjoint aux relations internationales. Le réseau de villes Eurocités doit pouvoir conférer une place de choix à la ville de Lyon au sein de l'Union européenne. S'intéresser aux enjeux que rencontre la ville, et en particulier aux populations étrangères qui ne sont pas une clientèle électorale, ne s'accorde pas avec une stratégie mayorale de rayonnement international. Pour l'adjoint chargé du respect des droits à cette période, le réseau de villes Eurocités est un réseau pensé « pour la cité des blancs chrétiens » et de fait les problématiques qu'il porte font « tâche » dans celui-ci¹⁰⁹². *In fine*, les vellétés d'échanges européens sur cette thématique ne sont pas suivies d'effets pour la ville de Lyon au cours des mandats de Michel Noir et plus encore de Raymond Barre.

La municipalité bordelaise participe de manière plus soutenue à cette Commission « Bien être social » par l'intermédiaire d'un chargé de mission. En juillet 1991, la ville de Bordeaux accueille la réunion de lancement de la Commission « Bien être social ». Sur l'ensemble de la période (1991 – 2000), elle est la municipalité française la plus représentée avec quatre participations d'un même représentant sur treize réunions. Participant seul aux réunions de la Commission « Bien être social », ce chargé de mission est destinataire de tous les comptes rendus et suit les travaux de près. En février 1995, à la veille des élections municipales, dans une note au maire sortant, Jacques Chaban-Delmas, il insiste sur l'importance de maintenir leur participation. Il ne vante pas l'opérationnalité de cette Commission « Bien être social » mais souligne que celle-ci a « de bonnes relations avec la Commission européenne » et « assure une bonne veille informationnelle »¹⁰⁹³. Le caractère informatif et les capacités de lobbying de la

¹⁰⁹² Entretien avec l'adjoint chargé du respect des droits et des relations interculturelles (1989-1995), municipalité de Lyon, entretien téléphonique, le 24 juin 2011.

¹⁰⁹³ AMB, 1013 W 76, Note du chargé de mission de la Direction des relations internationales et du protocole au maire de Bordeaux sur la participation à la Commission « Bien être social », 8 février 1995.

Commission « Bien être social » sont mis en avant. Cet investissement individuel ne conduit pas à ce que la municipalité de Bordeaux participe à des projets d'échanges de pratiques, et si la municipalité est toujours destinataire des comptes rendus de la Commission « Bien être social », le chargé de mission ne se rend qu'à une seule réunion après 1995. Le positionnement politique de la municipalité à droite a probablement peser dans cette décision. Bien que ses anciens homologues soulèvent peu cette question, le représentant de la ville de Barcelone précise que des désaccords politiques ont surgi avec l'adjointe chargée de cette délégation¹⁰⁹⁴. Notons également que l'arrivée d'un nouveau maire, Alain Juppé, a également rebattu les cartes de l'investissement de Bordeaux au sein de l'espace européen.

Enfin, ajoutons que les municipalités françaises ont participé aux deux conférences organisées au Conseil de l'Europe relative à l'« intégration politique » des étrangers. La municipalité de Lyon a été invitée à y participer en mai 1991, en raison des liens établis avec l'adjoint aux relations multiculturelles de la ville de Francfort qui est à l'initiative de cette conférence. Dans l'assistance, sur les quatre-vingt-une villes représentées, onze sont françaises. On retrouve de petites communes de la banlieue parisienne comme Champigny-sur-Marne ayant mis en place un Office municipal des migrants¹⁰⁹⁵ ainsi que de grandes villes françaises comme Lille, Rennes, Bordeaux, Nantes, représentée par le conseiller municipal chargé de l'accueil des Nantais(e)s d'origine étrangère, et Strasbourg avec le directeur général des services et la conseillère municipale chargée de mettre en place le CCE¹⁰⁹⁶. En 1999, la municipalité de Strasbourg, par l'intermédiaire du CCE, organise avec le CPLRE une conférence sur la participation des résidents étrangers à la vie locale. Plusieurs municipalités françaises assistent et participent aux débats comme la municipalité de Grenoble, qui a mis en place un conseil consultatif des étrangers en 1999 et celle de Bourg-en-Bresse¹⁰⁹⁷.

¹⁰⁹⁴ Entretien avec le chargé de mission pour l'adjointe chargée du « Bien être social », (décennie 1990), suivi du réseau de villes Eurocités, le 6 mai 2011, dans son bureau, Barcelone.

¹⁰⁹⁵ L'Office municipal des migrants est une association de la municipalité régie par la loi de 1901 qui favorise les contacts et les échanges entre les « diverses communautés immigrées et les Champignois ». ORIV, « La participation des résidents étrangers aux décisions publiques locales », *Cahiers de l'observatoire*, n°31, 2000.

¹⁰⁹⁶ Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, *Europe 1990-2000: Multiculture dans la cité, l'intégration des immigrés*, Actes de colloque, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1992, p 173 - 181.

¹⁰⁹⁷ Idem.

Cependant, ces conférences sont principalement des lieux de valorisation d'un travail municipal et limitent de fait les confrontations entre les différentes expériences et « modèles » nationaux, comme cela peut être le cas pour des échanges de pratiques et les recommandations qui les accompagnent. La Déclaration de Francfort ou l'Appel de Strasbourg n'ont d'autre valeur qu'un engagement pour réclamer plus de compétences aux autorités nationales, autorités clés du Conseil de l'Europe.

Nous avons pointé au fil de cette dernière sous-section les raisons du faible investissement des municipalités françaises dans les deux réseaux de villes étudiés. L'invocation d'un « modèle français d'intégration » entre en conflit avec les travaux menés et animés par d'autres municipalités britanniques ou néerlandaises qui prennent la reconnaissance et les échanges avec les communautés étrangères comme un élément essentiel dans la mise en place de politiques municipales d'« intégration ». Les faibles moyens administratifs ainsi que les divergences partisanes avec les municipalités les plus investies expliquent également ce retrait. Si l'engagement européen est perçu comme un élément pour affirmer les compétences des municipalités en matière d'« intégration des étrangers », dans les faits, celui-ci reste circonscrit à de courte période. La dimension partisane a nécessairement compté pour l'investissement de certaines municipalités, telles que Bordeaux et Lyon. Surtout, ce faible engagement européen s'explique par le fait que cette thématique n'est pas perçue comme favorisant le rayonnement international du territoire et est donc peu investie politiquement.

Conclusion du chapitre 4

Les municipalités européennes s'emploient à être reconnues comme des actrices légitimes dans la définition de politiques d'« intégration des étrangers » auprès des institutions communautaires et européennes. En étudiant deux réseaux de villes ainsi que les engagements prononcés au sein du Conseil de l'Europe, nous avons mis en évidence comment les municipalités utilisent cet espace européen pour réclamer de nouvelles compétences, et en creux, s'opposer une gestion simplement étatique des politiques d'immigration. Cette revendication des municipalités européennes trouve une oreille attentive du côté de la DG V. En effet, les sollicitations des municipalités permettent à cette direction générale d'appuyer ses positions pour renforcer la communautarisation des politiques sociales et d'affirmer sa place dans la promotion d'un espace de la citoyenneté européenne.

En ayant recours à l'analyse de réseaux sociaux, nous avons démontré que peu de municipalités participent régulièrement et dans la durée aux réseaux de villes étudiés. Les intérêts recherchés par ces municipalités peuvent être distincts. Ainsi, les municipalités espagnoles et portugaises s'y investissent principalement pour se constituer des compétences en interne, en s'appuyant sur les pratiques de leurs homologues européens. Pour d'autres municipalités, telles que les municipalités britanniques et néerlandaises, cet investissement s'attache surtout à démontrer auprès de leurs administrations nationales leurs compétences à agir dans ce domaine et à bénéficier de financements communautaires pour leurs dispositifs municipaux. Ces municipalités se familiarisent aux mécanismes européens de décision, et s'y investissent avec d'autant plus de facilités qu'elles partagent de mêmes orientations partisanes.

Alors que l'espace européen est présenté par ceux qui y évoluent comme détachés des enjeux partisanes, nous avons mis en évidence le poids de cette variable au sein des réseaux de villes Elaine et de la Commission « Bien être social ». Les représentants des municipalités les plus investis partagent une même vision sur l'immigration. S'ils ne remettent pas en question l'idée selon laquelle l'immigration constitue un « problème » pour les sociétés européennes, ces derniers valorisent des actions municipales fondées pas uniquement sur le contrôle des flux migratoires, compétence qu'ils confèrent aux États. Il s'agit aussi de prendre en charge le « problème

de l'intégration des étrangers ». Celui-ci ne peut être résolu qu'à travers l'investissement des municipalités pour favoriser ce processus d'« intégration » et nécessite un échange de pratiques au sein de l'Union européenne.

Ajoutons qu'au sein de l'espace européen, nous retrouvons un processus équivalent de catégorisation des populations désignées pour bénéficier de ces politiques d'« intégration des étrangers ». Il ne s'agit pas de se concentrer sur les mouvements migratoires internes aux pays de l'Union européenne, en raison d'une proximité culturelle et politique supposée entre les différents peuples. Les municipalités doivent à l'inverse se concentrer sur les populations extracommunautaires, principalement issues des pays d'Afrique, d'Asie et parfois d'Europe de l'Est, dont l'origine explique principalement les difficultés socio-économiques qu'elles rencontrent, voire dont la présence permet de comprendre l'ensemble des difficultés des territoires urbains (criminalité, chômage, drogues). Cette distinction entre les ressortissants communautaires et extracommunautaires, avant la distinction formelle entre deux directions-générales qui interviendra au cours de la décennie suivante, est essentielle pour construire une citoyenneté européenne et renforcer les institutions communautaires. Dans cette perspective, les municipalités européennes participent à construire les frontières entre les européens et les ressortissants extracommunautaires et leurs enfants.

Enfin, ce chapitre a permis de repérer l'ambiguïté des municipalités françaises pour s'engager dans l'espace européen. Alors que les trois municipalités que nous étudions dans cette recherche sont toutes dirigées à partir de 1989 par des équipes municipales qui ont insisté sur la nécessité d'internationaliser leur territoire, cette thématique est peu concernée par un tel investissement. Le « modèle d'intégration français » est évoqué pour justifier un faible engagement de la part de ces différentes municipalités et de leurs refus à investir certains projets d'échanges de pratiques. Pour les municipalités françaises, envisager l'« intégration des étrangers » comme un « problème » pouvant faire l'objet d'une réponse de leur part, continue d'être pensé en lien étroit avec les représentations républicaines. L'engagement d'agents municipaux et d'élus pour faire de l'« intégration des étrangers » une réponse européenne est quasiment impossible. La marginalité de cette question dans les exécutifs municipaux se

retrouve dans la marginalité des municipalités françaises à agir au sein de l'espace européen.

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

L'arrivée d'une nouvelle génération de maires et leurs équipes municipales à Lyon, Nantes et Strasbourg en 1989 est marquée par un discours centré sur la « modernisation » et le « dynamisme ». Cette injonction se traduit par la nomination de représentants associatifs dont l'engagement permet de soutenir une politique fondée sur la « proximité » avec les habitants. Cette « proximité » n'est pas l'apanage d'une idéologie partisane¹⁰⁹⁸. Issus de formations de droite ou de gauche, les maires de Lyon, de Nantes et de Strasbourg font de ce discours de la « proximité » et du « local » un des éléments clés de leur stratégie électorale. L'engagement politique pour plaider une intervention des municipalités concernant l'« intégration des étrangers » s'appuie sur une action municipale qui cherche à acquérir de nouvelles ressources en s'appuyant les associations du territoire engagées dans la cause des étrangers et des expériences d'autres villes européennes.

La comparaison des dispositifs lyonnais, nantais et strasbourgeois a révélé le fait que le critère ethnique est le critère par l'intermédiaire duquel le problème de l'« intégration des étrangers » est défini. Ce critère ethnique se retrouve au cœur de la définition d'un « problème » au sein des réseaux de villes Eurocités et Elaine. Ce ne sont ni les conditions de migration, ni les situations de pauvreté ou de racisme qui fondent l'intervention publique, et donc ici celle des municipalités. Ce sont les différences culturelles attribuées aux étrangers extra-communautaires, issus des anciens empires coloniaux, de religion musulmane et/ou d'Europe de l'Est, qui sont identifiées comme les facteurs principaux de leur « intégration », et non de potentielles difficultés socio-économiques des populations issues de l'immigration, qu'ils soient ou non des nationaux. Toutefois, la principale réponse formulée par les municipalités françaises est celle de l'« intégration » avec une opposition à toute autre alternative s'opposant à ce aux valeurs de la République (laïcité, reconnaissance de communautés). C'est cette

¹⁰⁹⁸ Sur ce point, nous rejoignons l'analyse de Christian Le Bart et de Rémi Lefebvre sur le fait que la « rhétorique de proximité n'est donc pas une doctrine politique » mais bien le fait de « bricolages » de la part de l'ensemble des élus locaux. Voir l'ouvrage collectif dirigé par ses deux auteurs et notamment leur introduction Christian LE BART, Rémi LEFEBVRE (dir.), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques.*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2005, p. 11-30.

négligence de l'existence de communautés ethniques qui rend difficile un investissement régulier et continu au sein de ces réseaux de villes.

Cet engagement politique des édiles européens est plus net pour les exécutifs municipaux à gauche de l'échiquier politique, qu'ils soient socialistes ou des coalitions alliant plusieurs partis de gauche. Cette dimension est structurante au sein de la Commission « Bien être social » du réseau de villes Eurocités, en particulier lors de la première période marquée par un lobbying auprès des institutions communautaires (1991-1993). On retrouve cette distinction partisane entre les municipalités de Lyon, Nantes et Strasbourg et dans l'espace national. Certes, la ville de Lyon s'investit sur les « relations interculturelles et interculturelles » alors qu'elle est dirigée par un exécutif municipal dirigé de droite. Toutefois, cet engagement s'inscrit plus dans l'objectif de se forger l'image d'une équipe humaniste en s'appuyant sur des politiques à faible coût en ressources humaines et financières. Ces politiques sont donc principalement symboliques et le changement de majorité conduit à délaissé complètement la question de l'« intégration des étrangers ». À l'inverse, l'engagement des municipalités de Nantes et de Strasbourg se fait sur le plus long terme. Cet investissement a pour objectif de s'assurer des relations avec des associations de défense des étrangers, perçues comme des soutiens électoraux, et avec les communautés étrangères de la ville. L'orientation partisane joue un rôle particulièrement important lorsque les municipalités s'attèlent à faire reconnaître collectivement leurs compétences pour traiter du problème de l'« intégration des étrangers ». Si la signature de la Charte de Vizille met entre parenthèse les concurrences partisans, les municipalités ne parviennent pas à faire émerger une parole commune et structurée face à l'État pour être reconnues comme des acteurs centraux des politiques d'immigration.

Cette deuxième partie a permis de rendre compte de la fragilité de l'engagement des exécutifs municipaux pour traiter du « problème » de l'« intégration des étrangers ». Cette période, que nous qualifions du *temps de l'engagement*, ne se traduit pas par un investissement administratif particulièrement formalisé, à l'exception de ces commissions extra-municipales et de la participation, rare et occasionnelle, à des projets d'échanges de pratiques financés au niveau communautaire.

En 2001, une nouvelle alternance politique a lieu à Lyon et à Strasbourg, tandis que l'équipe municipale sur laquelle s'appuie Jean-Marc Ayrault à Nantes est renouvelée.

Si nous avons insisté sur la fragilité de l'engagement politique au cours de la décennie 1990, cette nouvelle alternance politique permet d'interroger cette variable partisane de façon renouvelée et de questionner si ce premier engagement politique se traduit *in fine* dans les administrations municipales. Par ailleurs, le « tournant symbolique » identifié par Didier Fassin¹⁰⁹⁹, constitué par la remise d'un rapport du Haut Conseil de l'intégration au Premier ministre relatif aux discriminations raciales en 1998 et par l'adoption de l'article 13 du Traité d'Amsterdam relative aux discriminations¹¹⁰⁰, nécessite de questionner la façon dont les municipalités s'emparent de ce nouveau paradigme et l'articulent avec celui de l'« intégration des étrangers » aussi bien dans leurs territoires que dans leur espace national et communautaire. Ce questionnement sera au cœur de la troisième partie de notre thèse.

¹⁰⁹⁹ Didier FASSIN, « L'invention française de la discrimination », *Revue française de science politique*, 2002, vol. 52, n° 4, p. 403-423, p 405.

¹¹⁰⁰ L'article 13 du Traité d'Amsterdam précise que le Conseil peut prendre toutes les mesures nécessaires pour combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les croyances, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

PARTIE 3

LE TEMPS DE LA MISE EN ADMINISTRATION : FRAGILITES ET CONCURRENCE DES CLES DE LECTURE (2001-2012).

« En tant d'adjointe en charge de la lutte contre les discriminations et pour l'égalité des droits de la ville d'Amiens, elle salue l'importance de ce séminaire pour créer l'indispensable culture commune au sein des services. Il constitue également l'occasion de réaffirmer haut et fort que la prévention des discriminations doit s'inscrire au cœur des politiques de la ville, quels que soient les choix en matière de gouvernance. [...] Elle conclue en soulignant que les collectivités territoriales doivent être garantes de l'égalité de traitement dans la Cité »¹¹⁰¹

À Grenoble, une Mission de lutte contre les discriminations a été initiée en 2008. Un plan de lutte contre les discriminations a été adopté à Rennes en 2009 tandis qu'à Bordeaux c'est un comité de veille et d'action contre les discriminations et pour l'égalité qui a été créé en 2005. En 2005, la Mission Égalité est créée à Lyon. À Nantes, la Mission Intégration est mise en place en 2003 tandis qu'à Strasbourg, la Mission de Lutte contre les discriminations est mise en place en 2010. En dépit des temporalités distinctes, la création de ces missions au cours de la décennie 2000 sont le signe d'une « mise en administration » des questions d'« égalité », de « lutte contre les discriminations », d'« intégration » au sein des municipalités françaises.

La création de ces services municipaux renvoie aux travaux en science politique qui ont étudié les processus d'étatisation, c'est-à-dire « des procédures de décision qui s'inventent » au sein de l'appareil étatique¹¹⁰² pour gouverner les populations. En étudiant la bureaucratisation croissante des politiques publiques, ces analyses permettent de saisir comment les autorités étatiques ont normalisé leurs pratiques et leurs actions, en s'appuyant parfois sur l'expérience d'autres autorités publiques comme les municipalités¹¹⁰³. Ces travaux sont une invitation à interroger les procédures, les dispositifs et les acteurs par l'intermédiaire desquels les municipalités instaurent puis

¹¹⁰¹ Compte rendu du séminaire « Les collectivités garantes de l'égalité dans le traitement de la cité », Actes du séminaire de l'Inter-réseau des professionnels du développement social et urbain (IR DSU), 18-19 octobre 2012.

¹¹⁰² Michel OFFERLE, « Étatisations », *art.cit.*, p. 3-4.

¹¹⁰³ Gilles POLLET, Bruno DUMONS, « De l'administration des villes au gouvernement des «hommes de la Ville» sous la IIIe République », *Genèses*, 1997, vol. 28, n° 1, p. 52-75.

inscrivent leurs actions au sein de leurs administrations. Ainsi, la mise en place de missions dédiées à la « lutte contre les discriminations », l'« intégration » ou l'« égalité » laisse apercevoir l'institutionnalisation d'une action municipale au cours de entre 2001 et 2012 dans les villes françaises.

Nous questionnerons ce processus d'institutionnalisation à travers une double interrogation. D'une part, il s'agit de se concentrer sur la manière dont le développement de politiques municipales d'« intégration des étrangers » est promu au sein de l'espace communautaire en nous arrêtant sur le rôle d'initiative de la Commission européenne et des liens noués avec les réseaux de villes. Surtout, notre perspective aura pour objectif de comprendre comment les municipalités françaises se saisissent de ces dynamiques pour construire leur propre action. D'autre part, nous focaliserons notre attention sur les attitudes des municipalités face à l'émergence du paradigme de la « lutte contre les discriminations » remplaçant celui de l'« intégration des étrangers ». Notre questionnement portera sur les enjeux de définition et de catégorisation que sous-tendent ces deux paradigmes et des mécanismes de coexistence et de concurrence qui se déroulent au sein des municipalités.

Notre cinquième chapitre est consacré à l'investissement des municipalités au sein de l'espace européen, et en lien étroit avec les institutions européennes. En faisant le choix de nous focaliser sur cinq réseaux de villes distincts, nous questionnerons la place occupée par les municipalités françaises dans ces organisations. Si leur investissement paraît évident, il s'agit de s'interroger sur les conditions de leur participation à cet espace au sein duquel se produit la fabrication d'une politique communautaire d'« intégration des étrangers ». Nous insisterons sur l'hétérogénéité des lieux de production et des dynamiques de concurrence qui se jouent pour définir cette politique et sur les représentations de l'action publique véhiculées. Ce chapitre permettra de saisir les usages de l'Europe par les municipalités, et en particulier les municipalités de Lyon, Nantes et Strasbourg. Ces dernières continuent d'observer une position prudente face à l'eupéanisation des politiques d'« intégration des étrangers ». Ce processus est identifié comme pouvant s'opposer aux principes du « modèle français d'intégration » tout en permettant aux autorités municipales de peser face aux autorités étatiques.

Notre sixième chapitre sera consacré à la manière dont l'« intégration des étrangers » devient ou non une catégorie d'intervention municipale légitime au sein des administrations. Nous interrogerons la concurrence qui se dessine progressivement entre une action municipale pour l'« intégration des étrangers » et le développement d'une politique de « lutte contre les discriminations ethno-raciales ». Nous proposerons une analyse des acteurs par l'intermédiaire desquels la lutte contre les discriminations s'impose progressivement comme une politique pertinente pour les municipalités en s'attachant à rendre compte des publics visés par cette catégorie d'action publique. Notre propos visera à démontrer qu'en plus d'une forte dépendance à l'engagement politique et personnel d'élus pour initier une politique d'« intégration des étrangers » et/ou de « lutte contre les discriminations », la concurrence entre les deux paradigmes fragilise l'institutionnalisation de l'action municipale.

Tout au long de cette troisième partie, notre analyse portera sur les contradictions portées par les municipalités autour de la dimension ethnique des dispositifs d'action publique développés. Nous insisterons sur le fait que les municipalités françaises, et plus particulièrement les élus locaux, se positionnent comme de fervents défenseurs d'un modèle républicain aveugle aux catégories ethniques. Pour autant, l'analyse des politiques municipales démontre comment les catégories ethniques participent à définir l'altérité au sein de la ville. Celui qui est identifié comme « étranger » et ciblé comme tel par les politiques municipales l'est en raison de traits culturels qui lui sont conférés. Finalement, notre lecture portera avant tout sur la manière dont le critère ethnique est le moteur central de la mise en administration d'une action municipale hétérogène et floue de l'« intégration des étrangers ». Son institutionnalisation inachevée voire remplacée par la « lutte contre les discriminations » révèle le non-traitement par les institutions des situations défavorables que les étrangers et leurs descendants peuvent rencontrer.

CHAPITRE 5

L'EUROPEANISATION DES POLITIQUES D'INTEGRATION DES ETRANGERS : LEGITIMATIONS CROISEES DES VILLES ET DES INSTITUTIONS EUROPEENNES

La Direction Générale Justice et Affaires Intérieures (DG JAI) est devenue en 2007, avec l'adoption du Traité de Lisbonne, la Direction Générale Justice, Liberté, Sécurité (DG JLS). Puis, en 2010, deux nouvelles directions générales sont créées : la Direction Générale Justice et droits fondamentaux et la Direction Générale Affaires intérieures chargée des questions de sécurité et d'immigration. Ces recompositions organisationnelles au sein de la Commission européenne attestent tout d'abord la fragilité de la communautarisation des politiques d'immigration et d'asile. Ensuite, elles sont le signe d'une recherche de légitimité de ces directions générales face à deux acteurs : les États membres, qui détiennent les principales compétences dans ce domaine, et la DG Emploi et Affaires sociales¹¹⁰⁴, ayant été à l'origine de plusieurs initiatives en matière de politique d'« intégration des étrangers » au cours de la décennie précédente (voir chapitre 4). Enfin, ces recompositions administratives illustrent la progressive distinction entre les politiques d'immigration et d'asile, qui font l'objet d'une série de directives et de règlements européens au cours de la décennie 2000¹¹⁰⁵, et les politiques d'« intégration des migrants »¹¹⁰⁶. Ces dernières s'appuient principalement

¹¹⁰⁴ Christina BOSWELL, « The political functions of expert knowledge : knowledge and legitimation in European Union immigration policy », *Journal of European Public Policy*, 2008, vol. 15, n° 4, pp. 471-488.

¹¹⁰⁵ Nous pouvons citer l'adoption de la directive relative aux normes minimales pour l'octroi de la protection temporaire le 20 juillet 2001, la Convention de Dublin relative à la détermination de l'État en charge de l'asile le 11 décembre 2000. Anicet LE PORS, *Le droit d'asile*, Paris, Presses universitaires de France, 2011, p. 107-120.

¹¹⁰⁶ La Commission européenne utilise le terme de migrants pour viser l'ensemble des résidents extra-communautaires et leurs enfants résidant légalement dans l'Union européenne. Nous mobiliserons le

sur des mécanismes incitatifs et non contraignants¹¹⁰⁷, dits de *soft law*¹¹⁰⁸. Suite à l'adoption par le Conseil des principes de base communs pour une politique européenne d'intégration des migrants en 2004¹¹⁰⁹, la Commission européenne multiplie les outils pour définir des cadres communs d'action à destination des « ressortissants des pays tiers résidant dans l'Union européenne et de leurs descendants », le public ciblé par cette politique d'« intégration ». C'est le cas avec la publication du *Manuel sur l'intégration des décideurs politiques et des praticiens* et la création d'un site internet intitulé le « Portail européen sur l'intégration ». Ce manuel¹¹¹⁰ identifie les « meilleures pratiques » des pays européens et les trois domaines dans lesquels la Commission européenne juge essentielle d'intervenir : l'accueil des populations migrantes, l'encouragement à la participation civique et politique des migrants et la mise en place

terme d'« étrangers » dans ce chapitre tout en gardant à l'esprit qu'en fonction des élargissements des ressortissants extra-communautaires sont devenus communautaires. C'est le cas à partir de 2004 avec l'élargissement à 10 nouveaux pays, la plupart des anciens pays de l'Europe de l'Est, en 2007 avec l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie puis en 2010 de la Croatie.

¹¹⁰⁷ Aude-Claire FOUROT, « Le désalignement des politiques d'immigration et d'intégration au sein de l'UE : Hardlaw versus Softlaw ? », *Review of European and Russian Affairs*, 2006, vol. 2, n° 3, p. 147-173.

¹¹⁰⁸ La *soft law* fait référence à l'ensemble des mécanismes par l'intermédiaire desquels la Commission européenne promeut l'adoption de certains dispositifs sans les imposer par des procédures réglementaires. La Méthode ouverte de coordination (MOC) est l'un des exemples majeurs de cette *soft law*. La MOC a été définie sous la présidence portugaise en 2000 comme une méthode pour inciter les États membres à adopter de mêmes mesures dans l'Union européenne sans contrainte. Le cadre européen est défini progressivement à travers l'échange de « bonnes pratiques », la mise en place d'objectifs communs à court, moyen et long terme, une évaluation basée sur des indicateurs partagés et la volonté d'un « apprentissage mutuel ». La MOC participe de fait à des différenciations poussées au sein du même espace européen. Burkard EBERLEIN, Dieter KERWER, « New governance in the European Union: a theoretical perspective », *Journal of Common Market Studies*, 2004, vol. 42, n° 1, pp.121- 142. Et plus largement sur les usages de la *soft law*, se reporter à Michelle CINI, « The soft law approach : Commission rule-making in the EU's state aid regime », *Journal of European Public Policy*, 2001, vol. 8, n° 2, pp. 192-207.

¹¹⁰⁹ Conclusions du Conseil européen « JAI » pour l'établissement de principes de base communs pour une politique d'intégration des migrants dans l'Union européenne, 18 novembre 2004. Document 14776/04 MIGR 105, document disponible en anglais sur : http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/2004_2007/docs/council_conclusions_common_basic_principles.pdf, consulté le 22 avril 2014.

¹¹¹⁰ Les trois éditions de ce manuel en 2004, 2007 et 2010 ont été publiées par la DG JLS et l'organisation Migration Policy Group. La première édition de ce Manuel fait suite à la demande express des représentants du Conseil de l'Union européenne en 2003 d'organiser les échanges entre l'ensemble des points de contacts nationaux sur l'intégration. Ces échanges ont été structurés autour de quatorze séminaires entre 2004 et 2010 organisés dans quatorze États membres et sur des thématiques évoquées comme prioritaires par le Conseil (par exemple la participation civique des migrants, les indicateurs d'évaluation de l'intégration des migrants). Une série d'acteurs ont été invités à participer à ces séminaires dont quelques représentants de collectivités locales, des universitaires et des agents des administrations étatiques. Avec la mise en place de ce manuel, la DG JLS s'est positionnée comme la coordinatrice des initiatives nationales dispersées en matière d'« intégration des étrangers » et s'appuie sur l'expertise de l'organisation *Migration Policy group* qui est une collaboratrice régulière dans la conception de politiques communautaires de lutte contre les discriminations et d'intégration (voir section 2.). DG JLS, *Manuel sur l'intégration à l'intention des décideurs politiques et des praticiens*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2010.

d'indicateurs pour suivre les programmes d'intégration. La DG JLS multiplie l'établissement de liens avec des représentants de la « société civile »¹¹¹¹ et des autorités locales et régionales pour parvenir à cette communautarisation des « politiques d'intégration » et se légitimer au sein de l'administration européenne.

Les recherches menées sur l'Union européenne ont montré comment la Commission européenne a recours à des « experts ». Ces derniers sont utilisés comme des « outils au service de l'entrepreneuriat politique de la Commission »¹¹¹². En d'autres termes, ces experts sont recrutés pour assurer une « caution politique et/ou scientifique »¹¹¹³ aux projets communautaires et pour promouvoir la communautarisation des politiques d'« intégration des étrangers ». Nous souhaitons appliquer cette grille de lecture aux réseaux de villes européens consacrés à l'« intégration des étrangers ». Il s'agit de considérer les usages politiques de ces réseaux de villes, de leur expertise, par les institutions communautaires dans la production d'une politique européenne commune d'« intégration des étrangers ».

De surcroît, notre perspective a pour objectif de prolonger les réflexions menées en science politique sur les usages de l'Europe. La littérature en science politique s'est principalement consacrée aux capacités de réappropriation, de créativité, des acteurs nationaux face aux normes européennes ainsi qu'à la mesure de leur adhésion pour comprendre la mise en œuvre de réformes encouragées par l'Union européenne¹¹¹⁴. Si une série d'autres travaux ont interrogé les mécanismes d'appropriation de ce processus d'europanisation¹¹¹⁵ par les autorités infranationales¹¹¹⁶, les effets et les usages des

¹¹¹¹ Pour une analyse des luttes de pouvoir et des redéfinitions constantes de cette « société civile » dans l'espace européen, voir HÉLÈNE MICHEL, La « société civile » dans la « gouvernance européenne ». Éléments pour une sociologie d'une catégorie politique, *art.cit.*

¹¹¹² Anne-Cécile DOUILLET, Jacques DE MAILLARD, « Les comités d'experts ? : une ressource institutionnelle pas toujours maîtrisée. », *Politique européenne*, 2011, n° 32, vol. 3, p. 90.

¹¹¹³ Cécile ROBERT, « Les groupes d'experts dans le gouvernement de l'Union européenne », *Politique européenne*, 2010, n° 32, vol.3, p. 7-38.

¹¹¹⁴ Pour une revue de la littérature sur les usages des politiques sociales encouragées par l'Union européenne, se reporter à Sophie JACQUOT, « Les effets de l'europanisation dans le domaine social », *Politique européenne*, 2013, vol. 40, n° 2, p. 9-21. Voir également Sophia Jacquot et Cornelia Woll sur l'analyse des stratégies politiques mises en œuvre par les autorités nationales pour saisir le processus d'europanisation. Sophie JACQUOT, Cornelia WOLL, *Les usages de l'Europe : acteurs et transformations européennes*, Paris, L'Harmattan, 2004 ; Sophie JACQUOT, Cornelia WOLL, « Action publique Européenne : les acteurs stratégiques face à l'Europe », *Politique européenne*, 2008, vol. 25, n° 2, p. 161-192.

¹¹¹⁵ Notre propos ici ne vise pas à entrer dans une discussion sur les multiples définitions de la notion d'« europanisation ». Sabine Saurugger a proposé une typologie des définitions présentes dans les différents travaux de science politique. Une première met l'accent sur « l'émergence de structures de gouvernance communautaire, une deuxième sur l'intégration progressive de la dimension européenne

villes face à cette européanisation progressive des politiques d'« intégration des étrangers » ont été peu traités¹¹¹⁷. Ainsi, dans ce chapitre, les réseaux de villes dédiés à l'« intégration des étrangers » constituent à nouveau des observatoires permettant de mieux saisir les relations établies par les municipalités avec les institutions communautaires dans le cadre de cette européanisation des politiques d'« intégration des étrangers ».

Notre questionnement est alors le suivant : de quelle manière les institutions européennes utilisent-elles ces réseaux de villes pour fabriquer un « modèle européen d'intégration des étrangers » ? Quels sont les usages des municipalités de Lyon, Nantes et Strasbourg de ces organisations ? Et comment ces municipalités articulent-elles ce modèle européen d'« intégration des étrangers » avec le « modèle » français d'« intégration des étrangers », référence si présente au cours de la décennie 1990 ?

Dans un premier temps, en ayant recours à l'analyse de réseaux sociaux, nous montrerons la façon dont la recherche de nouveaux experts par la DG JAI a créé les conditions nécessaires pour qu'un nombre croissant de municipalités s'impliquent dans les réseaux de villes. Les municipalités, précédemment peu investies, renforcent leur présence dans l'espace européen (section 1). Ces réseaux de villes, parfois encouragés, parfois initiés par les institutions européennes, ont bénéficié d'une reconnaissance distincte de la part de la Commission. Ceux ayant recours aux mécanismes de *soft law* et participant à la diffusion d'un « modèle européen d'intégration des migrants » sont les plus soutenus. Nous verrons notamment comment les procédures de *benchmarking* entre les municipalités sont privilégiées par les institutions européennes pour permettre cette diffusion (section 2). Les municipalités françaises, par l'intermédiaire

dans les pratiques nationales, une troisième insistant sur l'interaction de deux niveaux ». Notre perspective s'inscrit plutôt dans cette dernière définition de l'européanisation proposée par Claudio Radaelli en la saisissant comme un processus d'interactions entre différents acteurs et différentes logiques. Sabine SAURUGGER, « Européanisation et transfert des politiques publiques », *Théories et concepts de l'intégration européenne*, 2010, p. 259 ; Claudio RADAELLI, « The domestic impact of European Union public policy: notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research », *Politique européenne*, 2002, vol. 5, n° 1, p. 105-136.

¹¹¹⁶ Voir par exemple Romain PASQUIER, « Quand l'Europe frappe à la porte des régions », *Politique européenne*, 2002, vol. 7, n° 3, p. 159-177.

¹¹¹⁷ La plupart des travaux disponibles en anglais sont le résultat de projets de recherche directement financés par la Commission européenne pour analyser la place des villes dans les politiques d'« intégration des étrangers » et de citoyenneté. Voir par exemple Alisdair ROGERS, Jean TILLIE (eds.), *Multicultural policies and modes of citizenship in European cities*, Aldershot, 2001 ; Rinus PENNINX, Karen KRAAL, Marco MARTINIELLO, Steven VERTOVEC (eds.), *Citizenship in European cities: immigrants, local politics and integration policies*, Aldershot, 2004.

d'élus et/ou d'agents municipaux, investissent ces différents réseaux de villes afin d'affirmer leurs actions en matière d'« intégration des étrangers » aussi bien au sein de leur services que face aux autorités nationales. Cependant, cet investissement reste paradoxal. Les municipalités françaises présentent leur engagement européen comme une manière d'accompagner l'institutionnalisation d'une politique d'« intégration des étrangers » ou de « lutte contre les discriminations » dans leurs administrations. Cet engagement reste toutefois mesuré puisqu'il suscite une remise en cause des principes régissant le « modèle français d'intégration » (section 3). Finalement, ce chapitre a pour objectif de questionner le processus d'européanisation des politiques d'« intégration des étrangers » en privilégiant un regard localisé afin de nuancer cette dynamique.

Section 1. Les réseaux de villes : outils de la fabrique des politiques communautaires d'« intégration des étrangers ».

Confrontées aux réticences nationales face à l'adoption d'une législation communautaire en matière de politique d'« intégration des migrants », les DG successivement chargées de cette thématique ont recours à des mécanismes de *soft law*. C'est ainsi que des réseaux de villes vont être soutenus ou mis en œuvre par ces DG comme des outils pour diffuser une politique communautaire d'« intégration des étrangers ». Par cet intermédiaire, les villes sont reconnues comme des autorités concernées en premier lieu par le fait migratoire et détenant des compétences en la matière.

Notre enquête s'appuie sur des réseaux de villes dont la création a été impulsée aussi bien par des institutions européennes, des organisations internationales que par des municipalités européennes. Cette diversité permettra de saisir les objectifs sous-jacents à ces différentes formations et d'identifier les différentes définitions de l'« intégration des étrangers » qui y sont produites. En mobilisant l'analyse de réseaux sociaux, nous rendrons compte de la progressive participation d'un nombre croissant de municipalités dans ces différentes formations. Surtout, cette technique permet d'identifier les municipalités qui endossent le rôle de leader dans cet espace européen en participant à plusieurs réseaux de villes et de saisir l'engagement européen des municipalités françaises.

1.1. Origines et filiations des réseaux de villes relatifs à l'« intégration des migrants » : de la création communautaire à l'initiative propre des villes.

En 2005, la Commission européenne émet des propositions d'actions pour mettre en œuvre les dix principes de base communs pour une politique européenne d'« intégration des migrants » (voir encadré n°31) en s'adressant de façon quasi exclusive aux autorités nationales. Seul dans le principe de base commun n°7, la Commission européenne s'engage à soutenir « la coopération transnationale aux niveaux régional, local, et municipal entre les autorités publiques, les entreprises privées et la société civile y compris les associations de migrants ».

Encadré n°31 : Actions et soutien financier de la Commission européenne aux principes de base communs pour une politique européenne d'intégration des migrants.

La définition retenue par les principes de base communs de l'intégration est la suivante : « un processus dynamique, à double sens, de compromis réciproque entre tous les immigrants et résidents des États membres » (n°1) allant de « pair avec les valeurs fondamentales de l'Union européenne » (n°2). Les domaines d'action ciblés sont l'emploi (n°3), des « connaissances de base sur la langue, l'histoire, et les institutions de la société d'accueil » (n°4), l'éducation (n°5), un accès égalitaire aux biens et services publics et les institutions (n°6), le « dialogue interculturel, l'éducation pour mieux connaître les immigrants et leur culture » (n°7), la pratique des différentes cultures et religions (n°8), la participation politique des immigrants (n°9). En sus, le Conseil européen insiste sur la nécessité de penser l'« intégration des migrants » dans l'ensemble des politiques publiques mises en œuvre (n°10) et de procéder à leur évaluation (n°11)¹¹¹⁸.

Une communication de la Commission européenne en 2005 propose des actions aux autorités nationales et européennes pour mettre en œuvre ces principes¹¹¹⁹. En 2010, une nouvelle communication intitulée : un « Agenda européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers »¹¹²⁰ est adoptée et prolonge les premières recommandations concernant les principes de base communs. La place des autorités locales est reconnue dans cette nouvelle communication avec un paragraphe qui leur est consacrées et un exemple de « bonnes pratiques » issu d'un projet animé par le groupe de travail « Migration & Intégration » du réseau de villes Eurocités.

Ce cadre commun s'appuie sur une enveloppe financière intitulé le Fonds européen d'intégration (FEI) créé en 2007¹¹²¹ dans le cadre du programme général intitulé « Solidarité et gestion des flux migratoires » et géré par la DG JLS puis Affaires intérieures. Le FEI bénéficie d'un budget global de 825 millions d'euros (2007-2013) pour mettre en

¹¹¹⁸ Conclusions du Conseil européen « JAI » pour l'établissement de principes de base communs pour une politique d'intégration des migrants dans l'Union européenne, 18 novembre 2004.

¹¹¹⁹ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Programme commun pour l'intégration : Cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne », COM (2005) 389 final, Bruxelles, 1 septembre 2005.

¹¹²⁰ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Agenda européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers », COM (2011), 455 final, Bruxelles, 20 juillet 2010.

¹¹²¹ Un programme préparatoire financier intitulé INTI avait déjà été mis en place entre 2003 et 2006.

œuvre des « actions relatives à l'intégration de ressortissants de pays tiers arrivés depuis peu »¹¹²² et finance quelques réseaux de villes. La communautarisation des politiques d'intégration des étrangers est principalement le résultat d'interactions avec les États membres, néanmoins les autorités municipales et régionales gagnent une place au sein de cette architecture communautaire.

Cette mention d'une « coopération transnationale » se traduit par le soutien financier, logistique et humain des institutions communautaires à la création ou au renforcement d'associations d'autorités locales. Nous étudierons cinq réseaux de villes : le réseau de villes CLIP (*Cities for local integration policies*), le réseau de villes Cités interculturelles, la Coalition européenne des villes contre le racisme (*ECCAR*)¹¹²³, la Commission Europe « Inclusion sociale et démocratie participative » (CIDP) du réseau de villes Cités et Gouvernements locaux Unis (CGLU) et enfin le groupe de travail « Migration et Intégration » du réseau de villes Eurocités.

Notre choix s'explique tout d'abord par le fait que ces cinq initiatives abordent toutes la question de la place des étrangers dans la cité et insistent sur le rôle central que les autorités locales doivent jouer dans la gestion des phénomènes migratoires. Ensuite, ces cinq formations entretiennent des relations contrastées avec les institutions supra-étatiques. Deux d'entre elles sont nées de la volonté des institutions communautaires et européennes, deux autres sont soutenues par les institutions internationales tandis qu'une dernière, le groupe de travail « Migration & intégration » du réseau de villes Eurocités, repose sur une initiative propre des municipalités. La nature différente des relations entretenues entre les réseaux de villes et les institutions communautaires nous conduit à interroger les objectifs poursuivis par chacune de ces formations et de leur définition de l'« intégration des étrangers ».

Des réseaux de villes nés de la volonté des institutions communautaires et européennes.

Plusieurs directions générales de la Commission européenne et/ou du Conseil de l'Europe sont parties prenantes de la création de réseaux de villes dans l'optique d'instaurer un dialogue avec les collectivités territoriales¹¹²⁴. Dans le cas du réseau de

¹¹²² JOUE, 2007/435/CE, Article 2 concernant le FEI, Décision du Conseil portant création du Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers pour la période 2007 -2013 dans le cadre du programme général « Solidarité et gestion des flux migratoires », 21 juin 2007.

¹¹²³ En anglais, le réseau est appelé : *European Coalition of Cities against racism*.

¹¹²⁴ Ce dialogue avec les municipalités dépasse ainsi le seul cadre des initiatives menées par la Commission européenne en matière de politique urbaine. Sur une étude de l'appropriation et les usages

villes CLIP et de Cités interculturelles, il s'agit de créer un espace d'échanges entre les municipalités et les institutions européennes pour favoriser le développement d'une politique municipale à l'égard des populations étrangères et la diffuser ensuite aux autres autorités municipales de l'espace européen.

Pour le réseau de villes CLIP, l'initiative repose sur une alliance tripartite : le CPLRE du Conseil de l'Europe, l'agence européenne d'amélioration des conditions de vie, Eurofound¹¹²⁵, et la municipalité de Stuttgart¹¹²⁶. Le réseau de villes CLIP naît en 2006. L'objectif est double : mieux connaître les conditions de vie des populations étrangères dans l'Union européenne et répertorier des politiques municipales menées en matière d'« intégration », définie comme l'adaptation des « nouveaux venus à la population indigène (et à ses institutions) et vice-versa »¹¹²⁷. Le comité directeur est composé de la municipalité de Stuttgart¹¹²⁸, de représentants d'Eurofound, d'un membre du bureau de Bruxelles du Conseil des Communes et des Régions d'Europe (CCRE) et du réseau européen contre le racisme (ENAR)¹¹²⁹. Ce réseau de villes a pour principale activité l'échange de pratiques entre les municipalités européennes et s'appuie sur des chercheurs d'Eurofound et de centres de recherche européens associés pour accompagner ces échanges de pratiques. Le premier thème abordé concerne le logement des populations étrangères (2007), le deuxième est consacré à la diversité culturelle (2008), le troisième thème est celui de l'interculturalité (2009) et enfin, le quatrième thème est l'entrepreneuriat des minorités ethniques (2010). Tous ces projets d'échanges

par deux villes de financements européens pour le développement urbain, voir Romain PASQUIER et Gilles PINSON, « Politique européenne de la ville et gouvernement local en Espagne et en Italie », *art.cit.*

¹¹²⁵ Créée en 1975 par un règlement (Règlement CEE, N°1365 /75 du Conseil) et détentricrice d'une personnalité juridique propre, cette agence communautaire fonde son activité sur la production de rapports de recherche pour fournir aux décideurs publics des informations sur les conditions de vie et de travail des populations européennes. Accueillant des chercheurs au sein de son équipe, Eurofound s'appuie également sur des centres universitaires de recherche en Europe. Son conseil de direction accueille des représentants de chaque État membre (gouvernements, patronat et syndicats) ainsi de la DG Emploi et Affaires sociales ; de la DG Santé et protection du consommateur et de la DG Recherche et Innovation.

¹¹²⁶ La création de ce réseau de villes est demandé par les municipalités participantes à la conférence intitulée « Intégration et participation des étrangers dans les villes d'Europe » en septembre 2003 à Stuttgart auprès du Conseil de l'Europe afin qu'il anime une telle organisation. Après une étude de l'agence Eurofound sur la pertinence d'un tel projet, le réseau de villes CLIP est créé.

¹¹²⁷ Wolfgang Bosswick and Friedrich Heckmann, « Social integration of immigrants : contribution of local and regional authorities », Eurofound, 2006.

¹¹²⁸ En 2007, la municipalité d'Amsterdam et celle de Vienne intègrent le comité directeur.

¹¹²⁹ Le réseau ENAR (*European network against racism* en anglais) a été en 1998 à la suite de l'Année européenne contre le racisme en 1997. Ce réseau européen regroupe des associations nationales engagées contre le racisme. Ce réseau est financé depuis 1998 par la Commission européenne.

de pratiques font l'objet de rapports qui constituent la principale production de ce réseau de villes et tentent de proposer des initiatives pouvant être répliquées dans l'ensemble de l'Union européenne en matière d'« intégration des étrangers ». En 2008, dix-huit municipalités participent au réseau de villes CLIP puis trente en 2010. Une seule municipalité française est membre de ce réseau de villes, il s'agit de Strasbourg à partir de 2009.

Quant au réseau de villes Cités interculturelles, il est le résultat d'une initiative conjointe de la DG Éducation et Culture (DG EAC) de la Commission européenne et de la DG Éducation, Culture et patrimoine (DG 4) du Conseil de l'Europe. Ce projet fait suite à l'adoption du livre blanc sur le dialogue interculturel du Conseil de l'Europe en 2008¹¹³⁰ et à deux publications¹¹³¹ d'un cabinet de consultants britanniques, Comoedia, définissant le concept de « cités interculturelles ». Il ne s'agit pas de promouvoir l'« intégration des étrangers » mais de « valoriser la diversité et des démarches communes au sein de la société »¹¹³². Animé par la chef de la Division des politiques culturelles, de la diversité et du dialogue de la DG 4, le réseau de villes Cités interculturelles réunit onze villes pilotes en 2008 pour échanger et évaluer leurs pratiques entre pairs. En 2010, vingt villes participent à ce projet tandis qu'un index des cités interculturelles est mis en place en 2012 pour recenser et classer les villes interculturelles en Europe. En 2013, plus de cinquante villes sont recensées dans cet index des Cités interculturelles¹¹³³.

Contrairement au réseau de villes CLIP où les municipalités financent les déplacements de leurs agents municipaux, le réseau de villes Cités interculturelles, lors de la première phase (2008–2010), prend en charge la totalité des frais pour les déplacements des municipalités. Par ailleurs, l'adhésion à ce réseau de villes ne se fait

¹¹³⁰ Livre blanc sur le dialogue interculturel, « Vivre ensemble dans l'égalité », disponible sur http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/source/white%20paper_final_revised_fr.pdf, consulté le 21 mars 2014. Par ailleurs, l'Année 2008 a été désignée par la Commission Année du européenne du dialogue interculturel.

¹¹³¹ Jude Bloomfield, Franco Bianchini, *Planning for the Intercultural City*, Stroud, Comedia, 2004 ; Phil Wood and Charles Landry, *The Intercultural City: Planning for Diversity Advantage*. Earthscan, London. Bloomfield, 2008.

¹¹³² Présentation de la démarche conjointe de la DG4 et de la DG EAC, Intercultural Cities, Conférence de présentation en 2008, Bruxelles.

¹¹³³ En 2010, neuf nouvelles villes européennes ont rejoint le réseau Cités interculturelles et en 2012 pour la mise en place de l'index des cités interculturelles plus d'une trentaine de villes ont leurs expériences recensées. Pour consulter l'index des Cités interculturelles, une page internet est dédiée. Disponible sur : http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/Cities/Index/default_en.asp, consulté le 23 juin 2014.

pas de manière spontanée par les municipalités. Celles-ci ont candidaté à un appel à projets et ont été retenues à l'aune de trois critères : l'engagement politique des élus, l'existence d'un fort tissu associatif et l'intérêt des acteurs publics et des médias locaux pour un tel travail. Notons que la diversité géographique du Conseil de l'Europe a été également un critère puisque toutes les villes appartiennent à des États différents. Parmi les villes retenues, une seule est française. Il s'agit de la municipalité de Lyon. En décembre 2013, elle est rejointe par la municipalité de Strasbourg.

La Commission européenne et le Conseil de l'Europe, par l'intermédiaire de différentes directions générales sont à l'initiative de ces deux réseaux de villes. Ils ont pour principale activité l'échange de pratiques entre les municipalités tout en envisageant de manière distincte ce que doit être une politique municipale européenne à l'égard des étrangers et de leurs enfants.

Des institutions internationales en soutien pour la formation d'organisations représentantes des intérêts municipaux.

Deux autres réseaux de villes, ECCAR et la CIDP du réseau de villes Cités et gouvernements locaux unis, sont soutenus par des institutions internationales. Ces réseaux de villes européens se présentent comme agissant pour la défense des droits de l'homme. Ils affirment une fois encore que les gouvernements urbains sont les plus compétents pour permettre la défense des droits de l'homme. Ces organisations sont principalement investies par des élus et renvoient aux activités internationales « paradiplomatiques » des villes¹¹³⁴. Il s'agit pour les municipalités de se constituer comme des actrices des relations internationales, plus exactement dans la promotion des droits de l'homme au même titre que les autorités étatiques.

Ces deux initiatives s'appuient sur l'Engagement de Barcelone intitulé « Pour une culture des droits de l'homme dans la ville » et signé en octobre 1998 par quarante-et-une municipalités. Les villes signataires affirment l'importance de prendre en considération les populations étrangères et les minorités ethniques dans leurs actions quotidiennes. Parmi les mesures envisagées, nous recensons : la promotion du droit de

¹¹³⁴ Cette notion de « paradiplomatie » des villes est un concept mobilisé par les chercheurs en relations internationales pour analyser la participation croissante des villes sur la scène internationale au cours de la décennie 1980 et 1990. Sur les différents usages du terme de « paradiplomatie » ainsi que sur la pratique des villes dans les actions internationales, voir Yves VILTARD, « Conceptualiser la « diplomatie des villes » », *Revue française de science politique*, 2008, vol. 58, n° 3, p. 511-533.

vote de tous les non-nationaux après deux ans de résidence, l'accès aux services sociaux, à l'éducation et à la santé publique des populations en situation irrégulière, la lutte contre les discriminations et la mise en place de politiques « multiculturelles ».

« Enracinées dans la culture de leur pays, les villes sont aussi un pôle d'attraction pour les personnes et les communautés d'autres cultures. La ville doit protéger le pluralisme et la convivialité. Elle doit respecter la culture de chacun par le biais d'une action politique diversifiée comprenant : la défense des droits des communautés linguistiques qui habitent le pays et des droits linguistiques de chacun, l'adoption de politiques multiculturelles, la promotion du dialogue entre les religions, le suivi et l'action permanente contre la discrimination ethnique et la création de centres d'assistance communautaire aux réfugiés. »¹¹³⁵

Ce premier engagement débouche sur la rédaction de la Charte européenne des droits de l'homme dans la ville (CEDHV). Cette dernière définit « une citoyenneté de la ville », c'est-à-dire une reconnaissance de la citoyenneté à tous les habitants d'une ville, quelle que soit leur nationalité et leur statut juridique. Les étrangers sont donc inclus. Une série de droits sont énoncés tels que « le droit à la liberté culturelle, linguistique et religieuse », « la protection des citoyens les plus vulnérables » et le « droit à la participation politique »¹¹³⁶. En 2000, une quarantaine de villes ratifie la CEDHV et s'engagent à la promouvoir en Europe et dans le monde. Cette promotion s'appuie sur l'organisation régulière de conférences.

En 2004, à Nuremberg, lors de la deuxième conférence des villes signataires, un conflit naît entre les participants. Le directeur du service des droits de l'homme de la municipalité de Nuremberg juge le travail mené depuis quatre ans peu concret et aspire à définir un plan d'actions pour les municipalités¹¹³⁷. Soutenu par l'UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture), il propose la création d'un réseau de villes, la Coalition européenne contre le racisme (ECCAR), avec un secrétariat permanent et une présidence tournante. Ses objectifs sont de soutenir la promotion de la CEDHV et de s'engager dans la lutte contre le racisme, la xénophobie et

¹¹³⁵ Engagement de Barcelone, point 4, section « Pour une culture des Droits de l'Homme dans la ville », disponible sur : <http://www.respect-des-droits.org/display.php?contribId=23033e2b220a7f49d42406598587a66f02584ac3>, consulté le 2 avril 2014.

¹¹³⁶ AML, 2253 WP 004, Cabinet de l'adjoint délégué aux droits des citoyens, Charte européenne des droits de l'Homme dans la ville, Saint Denis, 10 mai 2000.

¹¹³⁷ Entretien avec l'adjointe déléguée à l'intégration et à l'égalité, le 29 octobre 2011, à son bureau à l'Hôtel de ville, Nantes.

les discriminations¹¹³⁸. Une série de municipalités s'engage dans ce nouveau réseau, dont les municipalités de Barcelone, de Lyon, de Paris et de Nantes qui le présidera de 2006 à 2009. Le réseau de villes ECCAR s'appuie sur un plan d'actions en dix points, avec des exemples de dispositifs à mettre en œuvre, reprenant les engagements de la CEDHV tels qu'« œuvrer contre le racisme et l'éducation par le biais de l'éducation », « promouvoir la diversité culturelle » ou encore « soutenir la participation de tous les habitants ». La principale activité d'ECCAR est l'organisation d'une conférence annuelle à laquelle participent les représentants des municipalités et, depuis 2010, des représentants de la DG Justice de la Commission européenne. Ces conférences sont principalement l'occasion de valoriser l'action des villes dans la lutte contre le racisme et de se positionner comme des interlocutrices crédibles des organisations internationales et des États en la matière.

Quant aux conférences des villes signataires de la CEDHV, elles se poursuivent. En 2008, le secrétariat pour organiser et animer ces conférences est confiée à la Commission Europe « Inclusion et Démocratie participative » (CIIDP). Cette dernière a été créée en 2005 pour structurer le travail mené entre les autorités locales et les mouvements sociaux au sein du réseau de villes CGLU¹¹³⁹. L'accent est mis sur la nécessité de « reconstruire un mouvement politique de villes pour les droits humains »¹¹⁴⁰ en propulsant l'Europe comme le continent moteur pour la rédaction et la promotion d'une Charte agenda mondiale des droits de l'homme dans la ville. La promotion de la CEDHV se traduit donc par l'organisation de conférences internationales durant lesquelles des élus locaux rencontrent aussi bien des représentants d'organisations non-gouvernementales impliquées dans la promotion des droits de l'homme que des représentants d'organisations internationales. Il s'agit de réitérer et de valoriser les engagements des municipalités.

La création de ces deux réseaux de villes témoigne, d'une part, que le principal enjeu pour les municipalités est d'être des interlocutrices des organisations

¹¹³⁸ AML, 2253 WP 11, Note de synthèse du chef de la Mission Égalité sur la participation de la municipalité de Lyon au réseau de villes ECCAR, non datée, probablement début 2009.

¹¹³⁹ AML, 2253 WP 004, Note de la chargée de mission de l'adjointe aux nouveaux modes de vie et aux droits des citoyens à l'élue concernant le soutien à un secrétariat permanent via la CIDP, 21 avril 2009.

¹¹⁴⁰ AML, 2253 WP 004, Échange de mails entre la chargée de mission de l'adjoint aux nouveaux modes de vie et aux droits des citoyens et l'élue concernant l'organisation de la conférence des villes signataires de la CEDHV en 2008 à Tulza (Serbie), juillet 2009.

internationales pour promouvoir une politique de défense des droits de l'homme. L'organisation de conférences leur permet de se comparer entre elles et de se construire l'image d'une « ville internationale ». D'autre part, pour les acteurs internationaux et européens, il s'agit de s'appuyer sur d'autres interlocuteurs que les États pour accompagner la promotion et la diffusion de leurs engagements, en l'occurrence la défense des droits de l'homme.

La poursuite d'un travail de conquête des institutions communautaires pour le groupe de travail « Migration & Intégration ».

S'engager dans l'espace européen est revendiqué par les municipalités elles-mêmes. Le processus d'échanges initié au sein du réseau de villes Eurocités concernant les politiques municipales d'« intégration des étrangers » se poursuit et monte en puissance au cours de la décennie 2000.

En 2005, quelques semaines après la communication de la Commission européenne concernant les principes de base communs pour l'intégration et une série de discussions relatives à l'« intégration des ressortissants d'États tiers », le groupe de travail « Migration & Intégration » est créé au sein du réseau de villes Eurocités¹¹⁴¹. De manière comparable à la décennie précédente, le groupe de travail « Migration & Intégration » a deux principales activités : l'échange de « bonnes » pratiques entre les municipalités et une activité de représentation d'intérêts pour être un interlocuteur régulier de la DG JAI. En plus des rencontres semestrielles dans une ville membre du groupe de travail, les municipalités candidatent aux appels à projet communautaires qui favorisent les échanges de « bonnes pratiques » et l'instauration d'un *benchmarking*, c'est-à-dire d'une revue des pratiques par les pairs. Quatre projets sont financés par la Commission européenne : le projet IntiCities, le projet Dive, le projet Mixities et le projet Implementoring (voir encadré n°32).

¹¹⁴¹ La création de ce groupe de travail se fait à l'intérieur du Forum Affaires sociales. L'organisation du réseau de villes a été complètement revue à la fin de la décennie 1990. Les travaux de l'organisation sont définis en Forums, eux-mêmes subdivisés en groupes de travail. Le Forum Affaires sociales dans sa nouvelle mouture se réunit à partir de 2002 et aborde plusieurs fois la question de l'« intégration des étrangers » avant que le groupe de travail ne soit créé. Archives internes du réseau de villes Eurocités, tableau récapitulatif des réunions du groupe de travail « Migration & Intégration », 2012.

Encadré n°32 : Quatre projets du groupe de travail « Migration & Intégration » financés par des fonds communautaires.

* Le projet IntiCities (2007-2009) : Ce projet vise à évaluer par l'intermédiaire d'une revue par les pairs et un *benchmarking*, les pratiques municipales concernant l'intégration des populations étrangères et immigrées. Financé par le programme INTI, les municipalités évaluées par leurs pairs sont : Helsinki, Rotterdam, Lyon, Malmö, Gènes, Düsseldorf. Certaines municipalités n'ont participé qu'aux évaluations : Amaroousson, Milan, Tampere, Belfast, Utrecht.

* Le projet Dive (2009 – 2010) : Ce projet s'appuie également sur une revue par les pairs et l'établissement d'un *benchmark*. Les participants se sont intéressés aux politiques municipales de promotion de l'égalité et de la diversité. Financé au titre du FEI, les municipalités du projet sont : Berlin, Leeds, Londres et Rome.

* Le projet Mixities (2010-2011) : Financé par le FEI, ce projet s'appuie sur une revue par les pairs afin de définir et de tester un nouveau benchmark dans la mise en œuvre de la Charte des Villes d'intégration signée en 2010 à Londres. Les recommandations formulées visent également à dialoguer avec la DG Affaires intérieures. Municipalités participantes : Amsterdam, Barcelone, Belfast, Copenhague, Dublin, Florence, Gènes, Helsinki, Malmö, Nuremberg, Oslo, Stockholm, Tampere.

* Le projet Implementoring (2012-2013) : Ce projet met en place un suivi et une évaluation par des villes « mentor » pour aider leurs pairs à identifier leurs difficultés et les enjeux avant la mise en place d'un plan d'actions pour ces villes non « mentor ». Municipalités membres et soutenues par le FEI : Aarhus, Athènes, Copenhague, Dublin, Gènes, Lublin, Malmö, Manchester, Milan, Oslo, Riga, Rotterdam, Tampere.

L'établissement de liens avec la Commission européenne et ses différentes DG sont le résultat d'un travail constant et régulier des membres du groupe de travail « Migration & Intégration » et du personnel du secrétariat du réseau Eurocités.

Tout d'abord, le groupe de travail « Migration & intégration » répond de manière systématique aux consultations de la Commission européenne relatives à l'établissement d'un cadre commun pour une politique d'« intégration des migrants » et aux appels à projets pour être financé. C'est le cas en septembre 2010 lors de la consultation sur le deuxième agenda européen pour l'intégration des migrants. La réponse du groupe de travail met l'accent sur la place privilégiée que les associations de villes doivent avoir dans la future architecture¹¹⁴².

L'intérêt de la Commission européenne croît rapidement pour le travail mené par ce groupe de travail qui réunit des représentants de grandes municipalités européennes. Elle se manifeste notamment par le soutien financier accordé par la DG JLS à

¹¹⁴² Archives internes du réseau de villes Eurocités, tableau récapitulatif des réunions du groupe de travail « Migration & Intégration », compte rendu des activités en 2010.

l'organisation des conférences *Integrating Cities* initiées en 2006¹¹⁴³. Les différentes interventions des municipalités, de la part des élus et des agents administratifs, ont pour objectif de démontrer l'adéquation des actions municipales menées avec les principes de base communs pour l'intégration. Quant à la DG JLS, elle noue des liens avec des édiles afin de développer et de renforcer leur partenariat dans la conception d'une politique communautaire d'intégration¹¹⁴⁴. Malgré la volonté de présenter un traitement équitable des différents réseaux de villes, la DG JLS puis la DG Affaires intérieures entretiennent des relations privilégiées avec ce réseau.

Q : Pensez vous qu'Eurocités travaille de plus en plus avec vous ?

R : Nous, la Commission, avons une réunion avec eux la semaine dernière durant laquelle ils ont demandé pour une coopération plus formelle avec la Commission. C'est absolument impossible car en tant que Commission, nous devons nous assurer que chacun a la même chance d'être financé et entendu par la Commission. Ceci étant dit, la Charte des Villes intégratrices et les conférences qu'ils organisent, il y a un fort intérêt de la Commission pour y participer, pour s'assurer que nous avons un dialogue fort avec eux. Je bénéficie aussi de la collaboration avec Eurocités. Quand j'ai besoin rapidement d'un élu pour intervenir, je sais que je peux les contacter. [...] Nous organisons une conférence où nous voulons mettre en lumière les expériences municipales, et donc nous savons qu'ils ont des liens directs avec des élus locaux de l'Europe entière. C'est très pratique ! Mais nous ne pouvons pas formaliser notre coopération »¹¹⁴⁵

La prudence évoquée par cette fonctionnaire dans l'instauration de ces liens avec le réseau de villes est palpable lorsque nous participons à la quatrième Conférence des Villes intégratrices à Londres en 2010. Deux éléments ressortent de l'intervention de la chef d'unité « Immigration et Intégration » de la DG Affaires intérieures. Premièrement, la représentation de la DG est assurée par l'une de ses responsables administratives d'unité et non par son directeur général. Il faut attendre la conférence suivante à

¹¹⁴³ Ces conférences *Integrating Cities* se sont déroulées à Rotterdam en 2006, puis Milan en 2007, Berlin en 2009, Londres en 2010, Amsterdam en 2012, puis Tampere en 2013. Pendant deux journées, les villes participantes, représentées par leurs élus et des agents administratifs, présentent leurs actions pour favoriser l'« intégration des migrants », se rencontrent pour échanger sur les enjeux identifiés sur leur territoire et plaident collectivement leurs compétences en adoptant une déclaration finale. Ces conférences sont des outils de communication mis en place par les municipalités pour valoriser leurs politiques municipales d'« intégration des étrangers ». Nous avons assisté à deux d'entre elles (Londres, février 2010, Amsterdam, mars 2012).

¹¹⁴⁴ Archives internes du réseau Eurocités, groupe de travail « Migration & Intégration », note intitulée « Eurocities work in the migration field », 2009.

¹¹⁴⁵ Entretien avec une fonctionnaire européenne de l'unité « Immigration et Intégration », DG Affaires intérieures, Commission européenne, le 22 mars 2011, dans un café, Bruxelles.

Amsterdam en 2012 pour qu'il y assiste. Ensuite, si elle insiste sur l'importance de prendre en compte la diversité des situations locales face à l'immigration, elle présente le travail à fournir non pas tant dans une logique de co-production avec les municipalités du réseau de villes Eurocités que dans une logique d'articulation entre les différentes autorités de l'espace européen (institutions communautaires, États membres, autorités locales et régionales) et les associations investies dans ce domaine¹¹⁴⁶. Les autorités municipales ne sont pas les seules avec lesquelles la DG Affaires intérieures veut nouer des liens. Ainsi, en dépit de la participation de la DG Affaires intérieures à ces conférences, le groupe de travail « Migration & Intégration » ne cesse de l'interpeller pour gagner en légitimité. À la suite de la conférence *Integrating Cities* à Londres, le représentant de la municipalité de Barcelone et président du groupe de travail, se félicite qu'un représentant du réseau de villes, un élu de Barcelone, ait été invité à une rencontre des ministres européens de l'immigration. Cela est présenté comme une pierre de plus dans la participation des villes à cette politique en train de se faire¹¹⁴⁷.

Finalement, la capacité du groupe de travail « Migration & Intégration » à instaurer ces relations avec la Commission européenne s'explique tout d'abord par le fait qu'il est un réseau de villes dans lequel les élus locaux s'impliquent directement. Ils sont présents et interviennent au cours des différentes conférences *Integrating Cities*. Ensuite, la proximité entretenue entre les salariés du réseau de villes Eurocités et les fonctionnaires européens facilitent l'instauration de ces liens¹¹⁴⁸.

¹¹⁴⁶ Notes d'observation de la Conférence *Integrating cities*, thème : « Europe Enriched: towards a shared vision for migrant integration in European cities », organisée conjointement par la ville de Londres, le réseau de villes Eurocités et la Direction générale Justice, Liberté, Sécurité, 22 février 2010, City Hall, Londres.

¹¹⁴⁷ Notes d'observation du groupe de travail « Migration & Intégration », discussions relatives aux avancées des travaux menés avec la Commission européenne et la DG Affaires intérieures lors de la Commission ministérielle à Saragosse en avril 2010, Eurocités, 23 février 2010, City Hall, Londres,

¹¹⁴⁸ Par exemple, la proximité est rendue possible par une ancienne salariée du secrétariat du réseau chargée des questions de gouvernance et de la coopération internationale (2003 – 2006). Cette fonctionnaire suédoise est ensuite détachée par son gouvernement pour travailler au sein de la division « Immigration et Intégration » de la DG Affaires intérieures en 2010. Cette expérience préalable lui permet de solliciter personnellement le réseau de villes Eurocités lors de la préparation d'une nouvelle communication sur les orientations communautaires en matière d'intégration. Entretien avec une fonctionnaire européenne de l'unité « Immigration et Intégration », DG Affaires intérieures, Commission européenne, le 22 mars 2011, dans un café, Bruxelles. Pour une analyse plus globale de ce monde professionnel à Bruxelles, se reporter à Renaud PAYRE, Mili SPAHIC, « Le tout petit monde des politiques urbaines européennes. Réseaux de villes et métiers urbains de l'Europe. Le cas du CCRE et d'Eurocités », *art. cit.*

Créées soit sous l'impulsion d'institutions communautaires ou internationales soit directement par des municipalités, ces cinq réseaux de villes envisagent toutes les autorités municipales comme des actrices centrales pour gouverner les politiques d'« intégration des étrangers » et comme des interlocutrices pour définir une politique européenne d'« intégration des étrangers ». La mise en place de ces réseaux de villes ou leur soutien illustrent l'intérêt croissant des institutions communautaires dans l'instauration de relations avec les municipalités, au-delà de programmes de développement urbains. Les municipalités deviennent de plus en plus des interlocutrices régulières des institutions communautaires, en atteste la création de ces réseaux de villes. Il s'agit maintenant d'entrer au sein de ces réseaux de villes pour comprendre les raisons de l'investissement croissant des municipalités dans ces organisations et de l'importance de certaines municipalités en leur sein.

1.2. Investir les réseaux de villes européens pour endosser le leadership des municipalités engagées dans les « politiques d'intégration des étrangers ».

En ayant recours à l'analyse de réseaux sociaux, nous souhaitons revenir sur deux processus distincts mais qui s'alimentent. D'une part, il s'agit pour les municipalités de s'investir sur les « politiques d'intégration des migrants » afin d'être reconnues comme actives sur cette thématique au sein de l'espace européen. L'analyse de réseaux sociaux donne à voir la croissance du nombre de réseaux de villes au cours de la décennie 2000 traitant de la place des étrangers dans la société. S'engager au sein ces réseaux de villes permet donc de mettre en scène cet investissement. D'autre part, plusieurs municipalités s'engagent dans des réseaux de villes au sein desquels la définition de la politique à mener et les revendications formulées sont proches. Il s'agit pour ces municipalités d'affirmer leur leadership dans cet espace européen et de se présenter comme des expertes dans la mise en œuvre de politiques d'« intégration des étrangers ».

Notre première analyse de réseaux sociaux rend compte des différentes municipalités ayant participé aux cinq réseaux de villes et aux projets d'échanges de pratiques ayant pu en découler. L'objectif est d'étudier la structuration de ces réseaux de villes en s'intéressant au nombre de municipalités participantes entre 2004, début des premiers travaux du réseau de villes ECCAR, et 2012. Pour lire le sociogramme (figure n°10), notons que chaque nœud (i.e. « cercle) correspond représente une municipalité.

La taille des nœuds est proportionnelle au nombre de villes qui participent au réseau de villes ou au projet d'échanges de pratiques.

Caractéristiques du réseau bimodal n°1

Institutions retenues¹¹⁴⁹ :

- * Membres du réseau Cités interculturelles : 2008 ; 2013 ; 2011.
- * Municipalités recensées dans l'index Cités interculturelles (2013)
- * Membres de la Commission « Inclusion sociale et démocratie participative » 2008 ; 2011, 2013¹¹⁵⁰
- * Membres du réseau CLIP : 2006 ; 2007 – 2008 ; 2009 – 2010.
- * Participants du projet CLIP – logement (2007)
- * Participants du projet CLIP – diversité (2008)
- * Participants du projet CLIP – interculturalité (2009)
- * Participants du projet CLIP – entrepreneuriat (2010)
- * Membres du réseau ECCAR : 2004 – 2005 ; 2013.
- * Membres du groupe de travail « Migration & Intégration » : 2005 – 2007 ; 2008 - 2009 ; 2010-2012 ¹¹⁵¹
- * Projet Inti City (2007 – 2009)
- * Projet Dive (2009 – 2010)
- * Projet Mixities (2010-2011)
- * Projet Implementoring (2011-2012)

Informations générales :

Période retenue : 2004 – 2013.

Nombre d'institutions : 23

Nombre total de municipalités : 243

Algorithme de visualisation : Kamada – Kawai, « separate components ».

Densité du réseau : 0,122.

Degré moyen : 5,1.

¹¹⁴⁹ Les « institutions » retenues correspondent au choix fait de représenter à un temps t les municipalités membres des différents réseaux de villes et projets d'échanges de pratiques qui en sont issus. Une municipalité est membre quand elle a participé au moins une fois aux rencontres des groupes de travail et/ou recensées comme membres dans les documents des réseaux de villes à un temps t ou a participé aux projets d'échanges de pratiques.

¹¹⁵⁰ Sur le graphe CIDP

¹¹⁵¹ Sur le graphe M&I

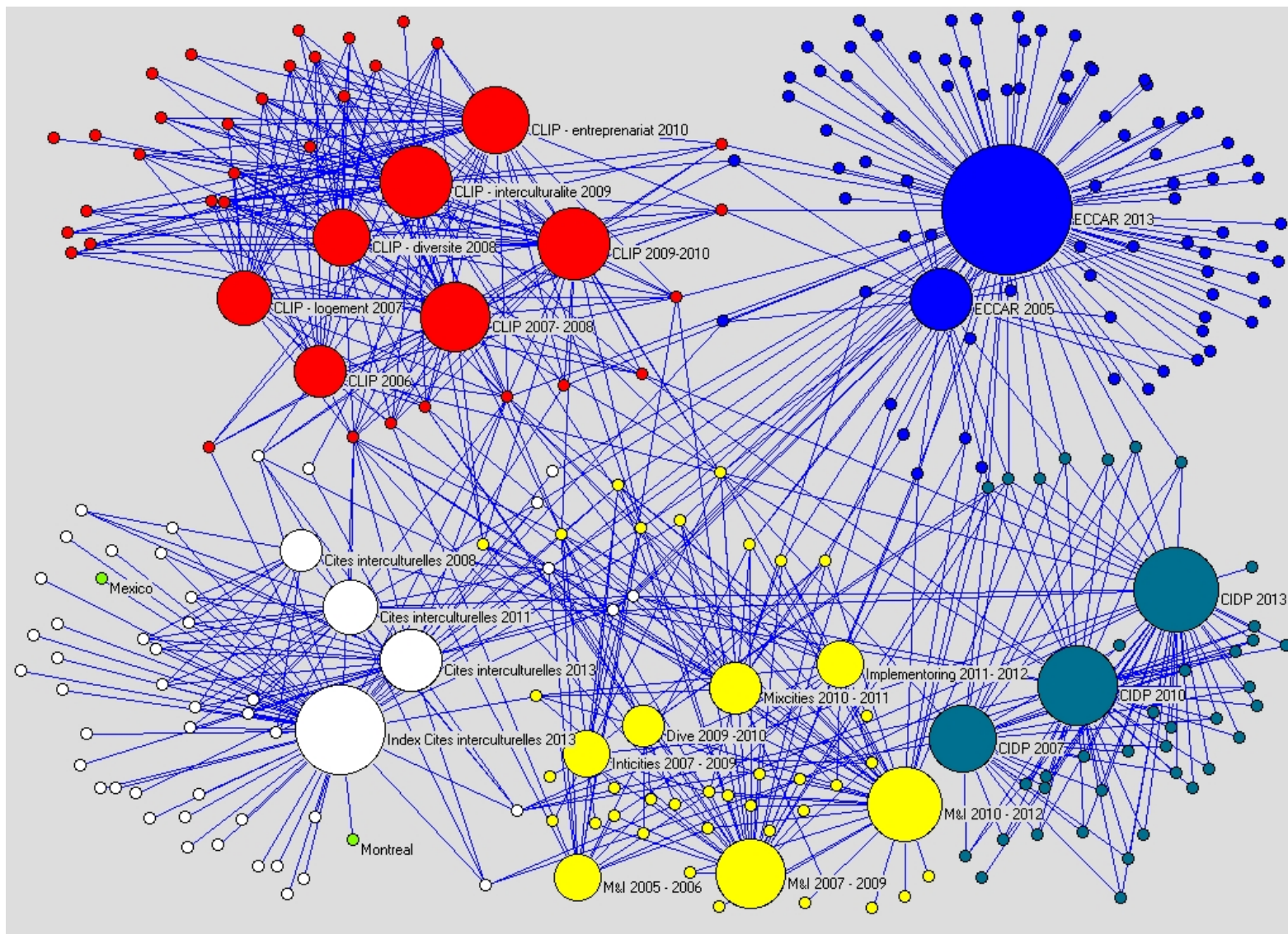


Figure n°10 : Municipalités membres de cinq réseaux de villes européens (2004 – 2013).

Le recours à l'analyse de réseaux sociaux permet de rendre compte de trois principaux éléments.

Tout d'abord, la majorité des municipalités européennes s'investissent dans un seul réseau de villes. Cela est particulièrement net pour le réseau de villes ECCAR (en haut à droite et en bleu). La très grande majorité des municipalités (« cercles » de petite taille) ne sont membres que de celui-ci. Ce simple engagement pour partie par le fait que la nature des activités des réseaux de villes sont différentes. Certains comme ECCAR ou la CIDP ont pour objectif de promouvoir la place des villes dans l'espace européen tandis que les réseaux de villes CLIP ou le groupe de travail « Migration & Intégration » ont également recours à des échanges de pratiques entre les municipalités. Le choix de s'engager dans un réseau de villes s'inscrit donc au cœur d'une stratégie municipale propre (voir section 3). Par ailleurs, les cotisations annuelles pour ces réseaux de villes varient fortement. Pour le réseau de villes CLIP et Cités interculturelles, aucune cotisation n'est demandée¹¹⁵², pour le réseau ECCAR celle-ci s'élève à 1000 euros par an¹¹⁵³ tandis que la cotisation pour la CIDP est fonction du nombre d'habitants dans la ville et du niveau de développement économique national. Pour le réseau de villes Eurocités, les municipalités doivent verser plus de 20 000 euros par an pour être membre à part entière de l'organisation ou 4400 euros¹¹⁵⁴ pour participer uniquement à un forum sans possibilité de siéger aux instances exécutives¹¹⁵⁵. Ainsi, l'adhésion aux réseaux de villes ECCAR ou CLIP est accessible à une série de « petites villes » européennes et peut être l'objet d'un investissement uniquement « sur le papier » des municipalités. À l'inverse, l'adhésion au réseau de villes Eurocités nécessite un engagement financier plus important des municipalités, d'autant plus que les déplacements nécessaires, deux à trois fois par an, sont à la charge des municipalités.

¹¹⁵² Entretien avec la chargée de mission des politiques de diversité et de citoyenneté, département Égalité et Citoyenneté de la Diputacion de Barcelone et la « chargée de mission » des politiques de citoyenneté, département Égalité et Citoyenneté de la Diputacion de Barcelone, suivi du réseau de villes CLIP, le 4 mai 2011, dans les bureaux de la Diputacion, Barcelone.

¹¹⁵³ Délibération n°26, Adhésion de la ville au réseau de villes ECCAR, Conseil municipal de Nantes du 21 décembre 2007.

¹¹⁵⁴ Règlement intérieur du réseau Eurocités, approuvé lors de l'assemblée générale annuelle du réseau, 22 novembre 2005, à Lyon. Disponible sur : http://www.Eurocités.eu/media/forms/Reglement_interieur_FR_122008.pdf, consulté le 26 janvier 2014.

¹¹⁵⁵ Le réseau de villes Eurocités est organisé autour de six forums thématiques (Culture, économie, coopération, mobilité, société du savoir, affaires sociales) travaillant eux-mêmes avec des groupes de travail. Le groupe de travail « Migration & Intégration » est intégré au forum Affaires sociales.

Cette analyse de réseaux sociaux permet également de visualiser la croissance du nombre de municipalités dans ces réseaux de villes entre 2004 et 2013. Une fois de plus, le réseau de villes ECCAR illustre bien ce processus. En 2005, vingt-cinq villes sont membres de celui-ci tandis que cent huit le sont en 2013. Cette croissance s'explique par la très faible cotisation pour être membre du réseau ainsi qu'une participation pouvant se réduire à la conférence annuelle du réseau et à la signature de la déclaration d'intention. En revanche, cela offre à la ville la possibilité de se présenter dans l'espace européen comme une autorité engagée dans la lutte contre le racisme.

Les quatre autres réseaux de villes ont également vu leur nombre de membres s'étoffer depuis leur création et au fur et à mesure de leurs travaux. C'est le cas pour le groupe de travail « Migration & Intégration » (en bas et en jaune, M&I) entre 2005, date de sa création, et 2012. Cette croissance est d'autant plus forte au début de la décennie puisque le nombre de villes participantes passe de quatorze villes entre 2005 et 2006 à trente-trois entre 2007 et 2009. De manière comparable, le réseau de villes CLIP connaît de nouvelles adhésions tout au long de son existence entre 2006 et 2010 (en haut à gauche et en rouge), avec dix-huit villes membres en 2006 puis trente-trois en 2010¹¹⁵⁶. L'augmentation du nombre de municipalités concerne aussi les projets d'échanges de pratiques entre les villes membres du réseau de villes CLIP : dix-neuf villes participent en 2007 à l'échange de pratiques concernant le logement (cercle rouge, « CLIP – logement 2007 »)¹¹⁵⁷ tandis que trente villes s'investissent dans les réflexions sur l'entrepreneuriat des populations étrangères (cercle rouge, « CLIP – entrepreneuriat 2010 sur le sociogramme »)¹¹⁵⁸.

Cette progression n'est pas univoque pour des projets portés par les réseaux de villes tels que ceux du groupe de travail « Migration & Intégration ». Alors que le nombre de municipalités participantes du groupe de travail « Migration & Intégration » s'accroît, les projets font l'objet d'une restriction dans le nombre de municipalités engagées afin que les financements accordés via le FEI permettent de prendre en charge la totalité des frais afférents aux déplacements des membres du projet, de l'organisation des séminaires et des publications. Cela est présenté par le secrétariat du réseau de villes

¹¹⁵⁶ Sont recensées comme membres du réseau CLIP, les villes qui ont participé au moins à une réunion du groupe de travail sur une des trois périodes définies (2006, 2007-2008, 2009-2010).

¹¹⁵⁷ CLIP / Eurofound, « Housing and integration of migrants in Europe », 2007, p 75 – 96.

¹¹⁵⁸ CLIP / Eurofound, « Promoting ethnic entrepreneurship in European cities », 2011, p 93 – 104.

Eurocités comme une nécessité face aux raréfactions des ressources municipales et de la mise en place de projets centrés sur des revues par les pairs nécessitant un fort investissement¹¹⁵⁹.

Enfin, le cas du réseau de villes Cités interculturelles retient notre attention (en bas à gauche et en blanc). De la même manière que les quatre autres réseaux de villes, le nombre de membres s'est accru entre 2008 et 2013 passant de onze municipalités membres à vingt-cinq. Fondé lui aussi sur de l'échange de « bonnes » pratiques, ce réseau de villes a donné naissance à un nouvel outil, l'index Cités interculturelles. En s'appuyant sur soixante-six critères établis à la suite des échanges de pratiques entre les villes membres du réseau Cités interculturelles, cet index fait un classement entre les municipalités en fonction de leur caractère « interculturel ». Or, le nombre de villes recensées dans cet index dépasse largement le nombre de municipalités engagées dans le réseau de villes en 2013. Le succès de la démarche est d'autant plus important que deux villes non-européennes, Mexico et Montréal (en vert), y figurent. Cette attractivité confère une reconnaissance de poids au réseau de villes Cités interculturelles tout en faisant la promotion d'un « modèle » de cités interculturelles. Cette démarche des municipalités rend compte de leur intérêt pour figurer dans de tels classements. Il s'agit une fois encore de se promouvoir son engagement pour la « diversité » et se forger l'image d'une « ville internationale »(voir section 2).

Cette première analyse de réseau donne à voir la croissance du nombre de membres de ces cinq réseaux de villes au cours de la décennie 2000. La participation à un réseau de villes pour les exécutifs municipaux, de taille très distincte, devient donc un élément incontournable dans leur stratégie de recherche de nouvelles ressources et d'affirmation sur la scène internationale¹¹⁶⁰. Cette analyse se confirme par l'apparition

¹¹⁵⁹ Notes d'observation du groupe de travail « Migration et Intégration », Eurocités, 7 mars 2012, Hôtel de ville, Amsterdam.

¹¹⁶⁰ Cette dynamique d'investissement croissant dans les réseaux de villes par les municipalités ne concerne pas seulement les politiques d'« intégration des étrangers ». Plusieurs travaux en science politique ont analysé la façon dont les municipalités s'investissent et mettent en œuvre depuis le début des années 1990 au sein des réseaux des villes. C'est le cas des travaux de Maxime Huré qui présente la création d'un réseau de villes international des vélos en libre service comme un instrument de mobilisation des élus locaux pour défendre leurs intérêts communs face aux grandes entreprises privées. Vincent Béal et Gilles Pinson montrent pour leur part comme l'investissement dans des réseaux de villes internationaux constitue un élément dans la stratégie de revalorisation urbaine du maire de Saint-Étienne. Toutefois, ces travaux ne se sont pas attardés à rendre compte des logiques de structuration progressives et de la montée en puissance de ces organisations. Vincent BEAL, Gilles PINSON, « Du petit chose au "5th

de plusieurs municipalités (au centre du graphe) qui font le choix, de manière comparable à la décennie 1990, de participer à plusieurs de ces réseaux de villes. Dès lors, cette constatation nous conduit à nous focaliser sur ces municipalités. Tout d'abord, quels sont les réseaux de villes qui partagent le plus grand nombre de membres ? Et quelles sont les municipalités qui peuvent participer à plusieurs de ces réseaux de villes ?

Pour répondre à ces nouvelles interrogations, nous avons procédé à une nouvelle analyse de réseaux sociaux. Nous avons conservé le caractère bimodal de notre réseau en nous intéressant cette fois à la participation au moins une fois de chaque municipalité entre 2004 et 2013 au sein de chaque réseau de villes. Ce deuxième sociogramme (figure n°11) permet de nous focaliser sur les municipalités plus que sur les réseaux de villes. Nous montrerons tout d'abord que les réseaux de villes ECCAR et le groupe de travail « Migration & Intégration » sont les deux structures dans lesquelles les municipalités s'investissent le plus conjointement. Ensuite, seules les grandes villes européennes sont capables d'un tel investissement.

Caractéristiques du réseau bimodal n°2

Institutions retenues¹¹⁶¹ :

- * Membres du réseau Cités interculturelles et de l'index Cités interculturelles (2008-2013)
- * Membres de la Commission « Inclusion sociale et démocratie participative » (2008-2013)¹¹⁶²
- * Membres du réseau CLIP (2006 – 2010)
- * Membres du réseau ECCAR (2004 – 2013)
- * Membres du groupe de travail « Migration & Intégration » (WG M&I) (2005-2012) ¹¹⁶³

Informations générales :

Période retenue : 2004 – 2013.

Nombre d'institutions : 4

Nombre total de municipalités : 243

Algorithme de visualisation : Kamada – Kawai, « separate components ».

Densité du réseau : 0,253

Degré moyen : 2,48

best mayor in the world " », *art.cit.*; Maxime HURE, *Les réseaux transnationaux du vélo. Gouverner les politiques du vélo en ville...*, *op.cit.* p. 385-387.

¹¹⁶¹ Les « institutions » retenues correspondent au choix fait de représenter à un temps t les municipalités membres des différents réseaux de villes. Une municipalité est membre quand elle a participé au moins une fois aux rencontres des réseaux de villes.

¹¹⁶² Sur le graphe CIDP

¹¹⁶³ Sur le graphe WG M&I

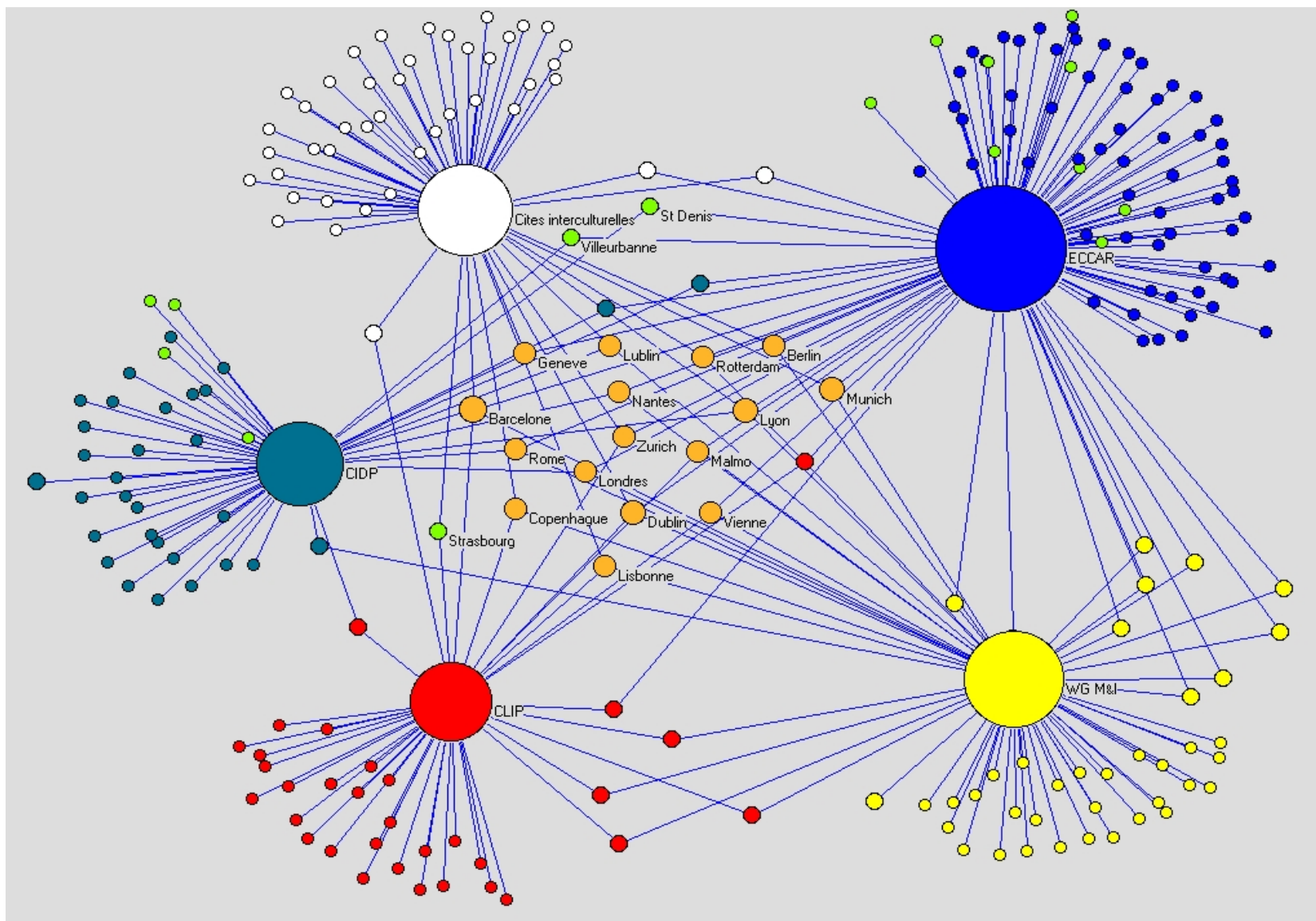


Figure n°11 : Représentation bimodale des municipalités membres des réseaux de villes (2004 – 2013).

Tout d'abord, si l'ensemble des réseaux de villes ont au moins une municipalité en commun, cela varie fortement en fonction des organisations. Comme le montre le tableau ci-dessous, les municipalités investissent le plus conjointement les réseaux de villes ECCAR et le groupe de travail « Migration & Intégration » du réseau de villes Eurocités.

	CIDP	CLIP	ECCAR	WG M & I	Cités interculturelles
CIDP	x	2	10	7	4
CLIP	2	x	7	10	6
ECCAR	10	7	x	21	11
WG M&I	7	10	21	x	9
Cités interculturelles	4	6	11	9	X

Tableau n°5 : Municipalités communes aux cinq réseaux de villes (2004-2013).

Pour le réseau de villes ECCAR, cela s'explique en partie par le fait qu'en être membre repose sur un investissement relativement faible tant du point de vue financier qu'en nombre d'heures investies. En effet, être membre d'ECCAR consiste simplement à s'engager à mettre en œuvre un plan d'actions contre le racisme. Quant au groupe de travail « Migration & Intégration », il bénéficie de la renommée du réseau de villes Eurocités qui est devenu la principale organisation représentant les villes à Bruxelles avec plus de 150 membres. De surcroît, en s'engageant dans de très nombreux projets d'échanges de pratiques au cours de la décennie 2000, il est pourvoyeur de financements européens pour les municipalités.

Seize municipalités appartiennent au moins à trois réseaux de villes (en orange), et parmi elles, trois sont membres de quatre réseaux de villes (Dublin, Lyon et Munich) et une aux cinq réseaux de villes (Barcelone). Ces municipalités sont soit des capitales (Copenhague, Berlin, Dublin, Lisbonne, Londres, Rome, Vienne) soit des villes ayant la prétention à occuper la place de *second city* dans leur pays (Barcelone, Genève, Lublin, Lyon, Malmö, Munich, Nantes, Rotterdam, Zurich). Parmi ces seize municipalités, la diversité nationale au sein de l'Union européenne est frappante puisque les villes sont issues de treize pays différents tout comme l'est le quasi cantonnement à l'Europe des

15¹¹⁶⁴. Pouvoir investir l'espace européen est l'apanage de villes de l'Ouest et du Nord de l'Europe ayant des ressources financières adéquates pour cet investissement.

Municipalités	Degré ¹¹⁶⁵	Municipalités	Degré
Barcelone	5	Londres	3
Dublin	4	Lublin	3
Lyon	4	Malmö	3
Munich	4	Nantes	3
Berlin	3	Rome	3
Copenhague	3	Rotterdam	3
Genève	3	Vienne	3
Lisbonne	3	Zurich	3

Tableau n°6: Classement des municipalités en fonction du nombre d'adhésion aux réseaux de villes.

Cinq municipalités, Barcelone, Lisbonne, Malmö, Munich et Rotterdam, occupaient déjà une place centrale au sein de la Commission « Bien être sociale » et le réseau de villes ELAINE au cours de la décennie précédente (voir chapitre 4). En revanche, les municipalités britanniques et néerlandaises qui avaient été actives, telles que Bradford ou Utrecht, ont disparu et ont été remplacées par des municipalités suédoises, allemandes ou françaises. Il est probable que pour ces deux villes le changement de majorité municipal ait largement expliqué ce retrait. En effet, entre 2000 et 2014, le Conseil municipal de Bradford n'est plus dirigé par une majorité travailliste mais est le résultat d'une coalition entre conservateurs, démocrates libéraux et travaillistes¹¹⁶⁶. À Utrecht, le parti *Leefbaar*, un parti populiste de droite, remporte les élections entre 2002 et 2006¹¹⁶⁷. De manière comparable, la ville de Rotterdam se retire des travaux du groupe de travail « Migration & Intégration » entre 2002 et 2006 alors que la majorité des sièges du Conseil municipal a été remportée par le *Leefbaar* en 2002. Néanmoins, le retour du parti travailliste en majorité en 2006 conduit à participer à

¹¹⁶⁴ Lublin en Pologne est la seule ville qui fait exception.

¹¹⁶⁵ Le degré correspond ici au nombre de réseaux de villes différents auxquels participent les municipalités.

¹¹⁶⁶ « Local elections 2014 : Bradford », *Yorkshire Post*, 22 mai 2014.

¹¹⁶⁷ Marike BONTENBAL, *Cities as Partners : The Challenge to Strengthen Urban Governance Through North-South City Partnerships*, Eburon (Pays Bas), 2009, p.147.

nouveau au groupe de travail « Migration & Intégration » et a participé aux travaux des réseaux de villes ECCAR et Cités interculturelles¹¹⁶⁸. Quant aux municipalités françaises (en vert sur le graphe sauf Nantes et Lyon en orange), elles ont investi ECCAR et la CIDP. Lyon, Nantes, Saint-Denis, Strasbourg et Villeurbanne appartiennent à deux réseaux de villes et Lyon et Nantes sont dans le groupe des seize municipalités les plus investies. Cela contraste avec la période précédente pendant laquelle les municipalités françaises étaient faiblement présentes dans les deux réseaux de villes étudiés. Elles insistent alors sur leurs difficultés à se positionner sur la thématique de l'immigration et de l'« intégration des étrangers » en dehors des frontières hexagonales. Si nous nous attarderons dans la section 3 sur les moteurs de ces engagements, notons d'ores et déjà que les deux réseaux de villes les plus plébiscités sont ceux qui abordent la thématique de l'« intégration des étrangers » au travers des thèmes des droits de l'homme de façon généraliste. Leur présence est moindre dans les réseaux de villes CLIP, Cités interculturelles et le groupe de travail « Migration & Intégration » au sein desquels des projets d'échanges de pratiques et de *benchmarking* sont mis en place.

La croissance du nombre de membres dans les réseaux de villes, pour promouvoir le rôle des autorités locales concernant les politiques d'intégration et de lutte contre le racisme et/ou de lutte contre les discriminations, est présenté comme une nécessité par l'ensemble des villes européennes. Une raison principale est avancée : l'installation des populations étrangères extra-communautaires se fait en premier lieu dans les zones urbaines¹¹⁶⁹. Néanmoins, cet engagement européen est principalement le fait de grandes villes européennes à la fois parce qu'elles accueillent le plus sur leur territoire de ces ressortissants extra-communautaires et parce qu'elles peuvent dédier des moyens financiers et du personnel à ces coopérations transnationales. Nous avons émis l'hypothèse que cet engagement s'appuie également sur la construction de l'image

¹¹⁶⁸ Entretien avec le représentant de la municipalité de Rotterdam, pour le réseau de villes Elaine et le suivi des travaux du réseau de villes Eurocités, (1997-2006), entretien téléphonique, le 19 février 2010.

¹¹⁶⁹ Cet argument est évoqué dans la Charte d'Eurocités des villes intégratrices par le fait que « nombreux sont les immigrés qui, venus pour travailler, étudier, retrouver des membres de leur famille ou chercher asile décident de rejoindre les villes que ce soit pour un temps limité ou pour s'installer et de faire de cette ville leur nouvelle patrie ». Le réseau de villes Cités interculturelles évoque pour sa part le fait que « les villes en Europe et dans le monde sont confrontées à une population de plus en plus diverse en raison des mouvements de populations dans les zones urbaines à la recherche d'un travail et de nouvelles opportunités ». Eurocités, Charte des Villes intégratrices « Notre engagement pour intégrer les migrants et les communautés migrantes en Europe », 2010 ; Cités interculturelles / Conseil de l'Europe, « La cité interculturelle pas à pas - Guide pratique pour l'application du modèle urbain de l'intégration interculturelle », mars 2013, p. 24.

d'une « ville internationale ». Soulignons toutefois un paradoxe. Les grandes villes européennes sont décrites dans la littérature en science politique comme ayant recours à des stratégies d'attraction des populations étrangères, communautaires ou non, les plus qualifiées pour le développement économique de leur territoire¹¹⁷⁰. Parmi les stratégies d'attractivité, la présentation d'une image d'une ville diverse, ouverte aux cultures du reste du monde, compte. Néanmoins, les réseaux de villes étudiés ici visent l'« intégration » des populations étrangères extra-communautaires et leurs descendants ou la lutte contre les discriminations qu'ils subissent. Or, ces populations se caractérisent plutôt par leurs faibles qualifications professionnelles et sont issues des anciens pays colonisés dont la culture nationale et religieuse est présentée comme un frein à leur « intégration ». À cet égard, il semble que les municipalités ne s'investissent pas uniquement dans ces réseaux de villes pour construire cette image de « ville internationale ». Il s'agit donc maintenant de dépasser cette analyse de réseaux sociaux pour comprendre comment les institutions communautaires et européennes échangent et soutiennent ces différentes organisations, avant de saisir les usages de l'Europe par ces municipalités.

Section 2. Les réseaux de villes : des outils pour l'harmonisation et la diffusion d'un « modèle européen d'intégration ».

Les réseaux de villes étudiés plaident pour une reconnaissance des autorités locales afin qu'elles agissent dans la conception et la gestion des politiques européennes dont celles relatives à l'« intégration des étrangers ». Pour autant, ces organisations collectives n'empruntent pas les mêmes modalités de travail pour accéder à cette reconnaissance et contribuer à la définition d'un cadre commun. Le réseau de villes ECCAR et la CIDP sont investis par des élus locaux. Ces derniers ont pour principal objectif de faire connaître leur engagement dans la promotion des droits de l'homme, thématique au sein de laquelle l'« intégration des étrangers » est abordée, et mettent en place peu d'actions tangibles. Ils développent principalement des actions symboliques. Quant aux initiatives en lien avec des chercheurs que le réseau de villes CLIP incarne,

¹¹⁷⁰ Patrick Le Galès montre notamment les stratégies des villes universitaires pour attirer de nouvelles populations qualifiées pour développer leur territoire. Patrick LE GALES, *Le retour des villes européennes...*, *op.cit.*, p. 309-311.

elles contribuent à façonner une expertise communautaire en matière d'« intégration des étrangers ». Néanmoins, les travaux produits restent peu mobilisés en raison du fait qu'ils sont peu investis par les élus locaux et au cœur d'oppositions entre différentes DG de la Commission européenne. Finalement, le plus fort soutien et la plus forte reconnaissance des institutions européennes se font auprès des réseaux de villes Cités interculturelles et Eurocités. En effet, ces derniers s'approprient et utilisent les outils managériaux préconisés par la MOC et participent à la diffusion d'un « modèle européen d'intégration », défini à grands traits dans les principes de base communs.

2.1. Les politiques d'intégration comme déclinaison d'un engagement politique pour la promotion des droits de l'Homme en Europe.

Issus d'un même premier engagement à Barcelone en 1998, la CIDP et le réseau de villes ECCAR se caractérisent par une volonté de placer les autorités locales comme des actrices majeures de la promotion des droits de l'homme. Pour le réseau de villes ECCAR, la lutte contre les discriminations et le racisme est centrale pour garantir l'« intégration » des populations étrangères et avoir une action pour le respect des droits de l'homme. Quant à la CIDP, l'accent est mis sur la promotion internationale de la CEDHV, un outil pour encadrer les activités des municipalités signataires. Ces réseaux de villes apparaissent surtout comme des outils de communication pour les élus locaux afin de valoriser leurs actions dans l'espace européen.

Lors de la création d'ECCAR en 2004, les villes sont présentées comme étant les lieux d'accueil d'un « nombre de plus en plus grand d'étrangers de toutes les origines » et des lieux de « confrontation quotidienne » entre les habitants. Pour limiter ces « confrontations », vectrices de « discriminations et de racisme », les municipalités sont encouragées à mettre en œuvre des « politiques antidiscriminatoires » dans « des domaines ne relevant pas de leurs compétences administratives »¹¹⁷¹. Le discours de ce réseau lie la lutte contre le racisme à la lutte contre les discriminations alors même que ce lien n'est pas évident pour tous les pays européens, notamment en France. Comme le souligne Didier Fassin, le racisme est en premier lieu un combat politique contre une idéologie tandis que la lutte contre les discriminations est une bataille juridique et

¹¹⁷¹ Document de présentation de la Coalition européenne contre le racisme, disponible sur : www.unesco.org/shs/villescontreracisme, consulté le 8 septembre 2011.

renvoie à une vision « pragmatique » d'une lutte contre les inégalités¹¹⁷². Le choix de revendiquer cette double lutte contre le racisme et contre les discriminations s'explique par le fait qu'il permet de satisfaire une partie des municipalités, dont celle de Nuremberg¹¹⁷³, tout en étant en adéquation avec les législations communautaires de lutte contre les discriminations¹¹⁷⁴.

Le plan d'actions en dix points sur les objectifs municipaux à adopter laisse une grande latitude aux municipalités. Si des exemples d'actions accompagnent chaque point, les municipalités ont le choix dans celles qu'elles mettent en place (voir encadré n°33). Cette latitude se retrouve face à l'évaluation de la mise en œuvre du plan d'actions. Alors que les membres s'engagent à envoyer tous les deux ans leurs avancées dans la mise en place de ce plan, en 2013, seulement trois villes ont publié cette évaluation pour 113 villes recensées comme membres¹¹⁷⁵.

Encadré n°33 : Exemple d'un engagement et d'actions pour les municipalités membres du réseau de villes ECCAR.

« Point 2. Évaluer le racisme et la discrimination et observer les politiques municipales »

Exemples d'action :

- Initier ou développer davantage la collecte de données sur le racisme et la discrimination, établir des objectifs réalisables et mettre en place des indicateurs communs afin d'évaluer l'impact des politiques publiques.
- Mettre en place des méthodes systématiques de collecte de données et d'informations sur le racisme et la discrimination dans tous les domaines de compétences des municipalités, en introduisant les variables appropriées dans leurs procédures de collecte de données.
- Établir des partenariats avec des institutions de recherche pour analyser régulièrement les données et les informations collectées, faire des études à l'échelle locale, et donner aux autorités municipales des recommandations concrètes.
- Définir des objectifs réalisables et appliquer des indicateurs communs pour évaluer les tendances du racisme et de la discrimination et l'impact des politiques municipales.
- Établir un conseil de recherche permettant un dialogue suivi entre les chercheurs et les décideurs politiques.

¹¹⁷² Didier FASSIN, « L'invention française de la discrimination », *art.cit.*

¹¹⁷³ La municipalité de Nuremberg a créé un bureau des droits de l'homme dans la ville en 1995 lors de la commémoration du procès de Nuremberg 50 ans après. Un professeur d'histoire est nommé à sa tête en étant engagé personnellement dans la lutte contre le racisme et le respect de droits de l'homme en Europe. Il est à l'initiative d'ECCAR en 2004 réclamant une prise de position plus engagée de la part des municipalités. « Der berufene Menschenrechtler: Hans H. geht in den Ruhestand Mit fast 66 Jahren », *Nürnberg Zeitung*, 23 décembre 2009. (« Le célèbre militant des droits de l'homme Hans H. prend sa retraite à près de 66 ans », traduit par Cécile Ferrieux).

¹¹⁷⁴ Pour rappel, la Commission européenne a adoptée en 2000 deux directives relatives à la discrimination. la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 contre la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique et la directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 contre la discrimination au travail fondée sur la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

¹¹⁷⁵ Consultation du site internet dédié à la Coalition européenne contre le racisme, disponible sur : <http://www.eccar.info/member-cities-partners-reports>, consulté le 15 décembre 2013.

Ce réseau de villes s'inscrit principalement dans une démarche de valorisation de l'engagement politique des municipalités. C'est dans cette perspective que l'adjointe aux nouveaux modes de vie urbains et aux droits des citoyens de la municipalité de Lyon (mai 2008–décembre 2008)¹¹⁷⁶ insiste sur la nécessaire participation de Lyon au réseau de villes ECCAR, et plus largement, à l'ensemble des travaux menés sur la scène européenne et internationale. L'ambition de la ville de Lyon est de s'assurer une position de leader sur la thématique de l'égalité et du respect des droits de l'homme.

« L'autre nom de Lyon est l'humaniste. Si elle veut rester ou devenir la capitale européenne de l'égalité et des droits, le leadership est à reprendre comme à Nantes, à Caen ou même à Bordeaux. [...] Lyon peut et doit être une ville ouverte sur le monde grâce à un partenariat européen et international. »¹¹⁷⁷

Si ce réseau de villes est évoqué comme un outil pour la promotion internationale des villes, rapidement le nombre de ses membres actifs décroît. L'UNESCO, qui soutient ce réseau de villes, engage une campagne pour accroître les adhésions. Cette dynamique était particulièrement visible dans la figure n°10. Or, plus le réseau de villes est constitué de nombreuses villes, plus la participation des municipalités aux rencontres annuelles faiblit et en particulier de la part des élus locaux. Les assemblées générales deviennent celles d'agents municipaux et non d'élus.

« Et puis, petit à petit... Alors ça, c'est la dimension UNESCO, qui est beaucoup dans la com'. On a vu arriver des petites villes genre j'ai organisé un festival interculturel donc j'entre dans la coalition [ECCAR] et je parle que de ça tout le temps ! C'est devenu un petit peu flottant. [...] Et donc, on s'est retrouvés dans des réunions de la coalition avec des décisions financières très importantes et on se rendait compte dans la salle que sur trente personnes, il y avait 10 personnes invitées par l'UNESCO tout frais payés [...] et trois élus »¹¹⁷⁸.

Finalement, ce réseau de villes ECCAR permet aux élus locaux, en devenant membres, de pouvoir afficher l'engagement de leur municipalité dans la promotion des

¹¹⁷⁶ Cette adjointe se voit retirer sa délégation en décembre 2008 alors que le tribunal administratif annule pour invalidité son élection, invalidité confirmée par le Conseil d'État en juin 2009. Séance publique du Conseil municipal de Lyon, Installation d'une nouvelle conseillère municipale, 10 juillet 2009.

¹¹⁷⁷ AML, 2253 WP 004, Note de l'adjointe chargée des nouveaux modes de vie et aux droits des citoyens pour le maire de Lyon, « 30 propositions pour Lyon », 18 juillet 2008.

¹¹⁷⁸ Entretien avec l'adjointe déléguée à l'intégration et à l'égalité, le 29 octobre 2011, à son bureau à l'Hôtel de ville, Nantes.

droits de l'homme et de la lutte contre les discriminations. Leur faible participation aux assemblées générales illustre que l'essentiel réside plutôt dans cet affichage que dans l'appui offert par le réseau de villes à la mise en œuvre d'un plan d'actions.

La première réunion de la CIDP organisée en mars 2006 met l'accent sur la nécessité de travailler sur la « citoyenneté globale », c'est-à-dire d'établir un positionnement de la commission relative à l'« immigration et aux droits de l'homme »¹¹⁷⁹. Pour ce faire, un travail de recensement des initiatives menées se met en place au cours de l'année 2007 et la CIDP se donne pour objectif de « diffuser auprès des gouvernements locaux les expériences de référence en matière de politique d'inclusion sociale »¹¹⁸⁰. Cette politique d'inclusion sociale vise plusieurs catégories de la population, dont « les immigrants et immigrantes » qu'ils soient ou non des résidents légaux. L'accent n'est pas tant mis sur la lutte contre les discriminations que sur la reconnaissance du « droit à la différence » et à la promotion de l'égalité et de la participation politique de tous les habitants¹¹⁸¹. Ces déclarations restent très générales. Le travail mené a pour objectif premier de faire reconnaître le rôle des villes comme des autorités compétentes dans la promotion de politiques d'« inclusion sociale » face aux autorités étatiques. Nous retrouvons à cet égard la stratégie du réseau de villes CGLU à devenir l'interlocuteur des organisations internationales¹¹⁸².

La participation conjointe d'une série de municipalités à ces deux formations s'explique non seulement par leur genèse commune mais également parce que ces deux organisations sont au service d'une valorisation d'un engagement politique en matière de la thématique vaste que sont « les droits de l'homme ». Pour les élus locaux qui y participent conjointement, comme ceux de Lyon, de Nantes ou encore de Barcelone, il s'agit de se positionner comme des villes leader sur cette question et ils ne font pas le choix de l'un ou de l'autre. Cet investissement municipal politique conjoint s'illustre par le fait que ce sont les mêmes élus qui sont impliqués dans le suivi et la gestion de ces deux

¹¹⁷⁹ Compte-rendu de la première réunion biennale de la CIDP, Nantes, 2 mars 2006, archives en ligne de la commission, disponible sur : http://www.uclg-CIDP.org/sites/default/files/FR_209_acta2a_reunionCIDP_fra%282%29.pdf, consulté le 2 avril 2014.

¹¹⁸⁰ Conclusions du premier séminaire international politique locale innovatrices pour l'inclusion sociale, Barcelone, 27 - 28 septembre 2007, archives en ligne de la CIDP, disponible sur : http://www.cities-localgovernments.org/uclg/upload/template/templatedocs/Textoseminario_frances.pdf, consulté le 2 avril 2014.

¹¹⁸¹ *Idem*, p 2.

¹¹⁸² Yves VILTARD, « Diplomatie des villes : collectivités territoriales et relations internationales », *Politique étrangère*, 2010, n° 3, pp. 593-604.

réseaux de villes. Ainsi, l'adjointe chargée de l'intégration et de l'égalité à Nantes (2001 – 2012) a été vice-présidente d'ECCAR de 2006 à 2008 et est devenue vice-présidente de la CIDP en 2010. Au sein de la municipalité de Lyon, les adjoints chargés des droits des citoyens entre 2004 et 2010 ont suivi aussi bien les travaux menés au sein de la CIDP que la mise en place du réseau ECCAR.

Le réseau de villes ECCAR et la CIDP sont principalement investis par les élus locaux pour s'assurer la reconnaissance de leur engagement dans la promotion des droits de l'homme et non dans la mise en place de dispositifs municipaux innovants. La mise en place d'un observatoire des villes inclusives par la CIDP, une ressource en ligne pour recenser les « politiques innovatrices » du réseau CGLU, atteste cette valorisation d'un engagement municipal dans des domaines variés¹¹⁸³. La forte croissance du nombre de membres de ces organisations est le signe d'un engagement peu contraignant et peu coûteux (tant financièrement qu'en matière de personnel investi) pour les municipalités. Le soutien des institutions communautaires reste limité, à l'exception d'une présence en mot d'introduction à leurs rencontres annuelles, et est le fait principalement d'organisations internationales avec lesquelles les réseaux de ville cherchent à dialoguer pour peser contre les États. Pour les exécutifs français qui y participent, leur adhésion a pour objectif de se construire l'image d'une « ville tolérante » et plus en capacité que les États d'assurer la lutte contre le racisme et les discriminations. En étant des réseaux principalement investis par des élus locaux et peu axés sur la production ou le recensement de savoirs faire municipaux, ils se distinguent fortement du réseau de villes CLIP. Celui-ci est un outil au service de la construction d'une expertise communautaire concernant les politiques municipales d'« intégration des étrangers ».

2.2. Un réseau de recherche : une difficile activité à défendre auprès des institutions européennes et des municipalités.

Après la proposition de création en 2003 d'un réseau des autorités locales concernant les politiques d'intégration, l'agence Eurofound, produit une première

¹¹⁸³ L'observatoire des villes inclusives recense aussi bien l'initiative de gratuité des transports en public de la municipalité d'Aubagne que la promotion de la santé materno-infantile des femmes immigrées dans une région italienne. Politiques recensées au sein de l'observatoire des villes inclusives, disponible sur : <http://www.uclg-CIDP.org/fr/observatoire#zoom=2&lat=34.01624&lon=6.15235&layers=00BT>, consulté le 22 avril 2014.

recherche (en deux rapports) concernant la pertinence d'une telle structure en Europe en interrogeant les pratiques municipales relatives à l'« intégration des étrangers » dans l'Union européenne. Ce premier rapport estime déterminante de conférer une place importante aux autorités locales dans la mise en place d'une politique européenne d'« intégration des étrangers » et de la présentation de cette politique comme la seule à même de transcender les clivages nationaux¹¹⁸⁴.

Tout d'abord, deux catégories de population, « les citoyens » et les « migrants », sont définies dans le rapport et rencontreraient des difficultés de « coexistence ». Cet enjeu de « coexistence » nécessite la mise en place d'une politique communautaire d'« intégration des étrangers » et peut être résolu par l'articulation entre les décisions des instances communautaires et des autorités locales. Pour les auteurs du rapport, l'« intégration se produit bien au niveau local » et les villes sont décrites comme des « machines à intégration »¹¹⁸⁵. En revanche, l'accent est mis sur la variété des « modèles nationaux d'intégration » : politiques d'« assimilation » en France, politiques « multiculturelles » en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas jusque dans les années 1990 ou absence de politiques en Allemagne. Or, face à cette diversité, les municipalités sont présentées comme pouvant « soutenir un processus de construction consensuel d'un cadrage communautaire commun et la dissémination d'un tel consensus »¹¹⁸⁶.

Au-delà du soutien insistant aux municipalités, arrêtons-nous quelques instants sur cette notion de « consensus ». Cette dernière est utilisée pour présenter la question de l'« intégration des étrangers » uniquement comme une réponse technique à un enjeu que toutes les villes européennes partageraient : le « problème » de la « coexistence » des populations nationales et des populations extra-communautaires. Certes, le rapport insiste sur les orientations politiques diverses des États pour définir une politique d'« intégration des étrangers », et de fait d'une impossibilité de mettre en œuvre une seule politique en matière d'« intégration des étrangers ». Néanmoins, les échanges de pratiques entre les municipalités sont présentés comme des opportunités pour transcender ces « différences nationales », et donc ces positions politiques. Les actions des municipalités pouvant être mises en place sont de ce fait dépolitisées, puisqu'elles reposent sur un diagnostic présenté comme évident, quasiment naturel, qu'est le

¹¹⁸⁴ CLIP/Eurofound, « Integration of migrants: Contribution of local and regional authorities », 2006, p 2.

¹¹⁸⁵ Idem, p. 17

¹¹⁸⁶ Idem, p. 36.

« problème » posé par la présence de groupes de cultures et de religion distinctes. En invoquant ce « consensus », on retrouve une stratégie chère à la Commission européenne, celle de la « culture du compromis », consistant à présenter les orientations prises uniquement comme le résultat d'un raisonnement technique et non soumises à des arbitrages politiques¹¹⁸⁷. À la lumière de ce premier rapport, le réseau de villes CLIP est bien formé pour permettre aux institutions communautaires de promouvoir, non pas un « modèle européen d'intégration » unique, une dynamique encore impossible en raison de la politisation de cette question par les États, mais un engagement des municipalités dans le développement de politiques locales d'« intégration des étrangers » soutenues par la Commission européenne¹¹⁸⁸.

Dans cette perspective, la recherche joue un rôle majeur au sein du réseau de villes CLIP puisque des chercheurs de huit centres européens de recherche¹¹⁸⁹ sont sollicités pour accompagner ses travaux. Parmi ces centres de recherche, sept sont membres du réseau européen IMISCOE, un réseau d'excellence financé par la DG Recherche & Innovation¹¹⁹⁰ et constitue le cœur de l'activité d'une série de chercheurs¹¹⁹¹. Au sein du réseau de villes CLIP, les chercheurs produisent en premier lieu un document-cadre sur la thématique traitée en amont des séminaires de rencontres entre les municipalités membres, participent aux visites de site et animent

⁸⁷ Idem

¹¹⁸⁸ Idem, p. 67.

¹¹⁸⁹ Les huit centres de recherche sont : *European Forum for Migration Studies* (Université de Bamberg) ; *Austrian Academy of Sciences, Institute for Urban and Regional Research* (Vienne) ; *Compas Research Centre* (Oxford) ; *Centre for Migration Studies* (Liège) ; *Institute for Migration and Ethnic Studies* (Amsterdam) ; *Forum of International and European Research on Immigration* (Turin) ; *Institute of International Studies* (Wrocław) ; *Centre for Migration Policy Research* (Swansea).

¹¹⁹⁰ Le réseau IMISCOE (International migration, integration and social cohesion in Europe) a été créé en avril 2004 dans le cadre du 6ème programme-cadre recherche et développement de la Commission européenne pour devenir un « réseau d'excellence ». Il s'agissait de créer une structure transnationale concernant les recherches sur l'immigration, l'intégration et la cohésion sociale en Europe. Ce réseau regroupant 20 centres de recherches et plus de 400 membres à titre individuel a été financé de 2004 à 2010 à hauteur de 4,6 millions d'euros. Rapport final IMISCOE, disponible sur : http://cordis.europa.eu/publication/rcn/12184_fr.html, consulté le 10 avril 2014.

¹¹⁹¹ C'est le cas notamment du coordinateur d'IMISCOE, Rinus Penninx, de l'Institute for Migration and Ethnic Studies d'Amsterdam. Ce dernier a déjà été à la tête d'un précédent de réseau de recherche international, financé par l'UNESCO « Multicultural policies and modes of citizenship in European Cities » de 1997 à 2001 et est invité à plusieurs reprises par d'autres réseaux de villes en raison de ses travaux sur la place des villes dans les politiques d'intégration telles que lors de la conférence des Villes intégratrices en 2012 à Amsterdam. Parmi les publications liées à ces projets, on peut citer : Rinus PENNINX (dir.), *Citizenship in European cities*, op. cit.

les séminaires puis rédigent la synthèse des politiques mises en place avant de formuler des recommandations aux acteurs locaux, nationaux et européens ¹¹⁹².

La dimension « recherche » du réseau de villes se retrouve dans les quatre publications thématiques (politiques de logement, politiques d'emploi, politiques « interculturelles » et politiques de promotion pour l'entrepreneuriat des minorités ethniques). Ces rapports se caractérisent par leur important volume (en moyenne une centaine de pages), une attention portée aux concepts utilisés et aux interprétations nationales des termes d'intégration, de migrants ou encore de diversité ¹¹⁹³ et un référencement en annexe des sources bibliographiques (principalement des publications des institutions communautaires et quelques productions scientifiques). La mention de *best practices* ou de *guidelines* pour les municipalités est bien présente mais de façon secondaire par rapport aux travaux des réseaux de villes Cités interculturelles et Eurocités. Les municipalités y sont présentées comme étant les autorités les plus à même de mettre en œuvre des politiques d'« intégration des étrangers » qui s'orientent principalement autour de la lutte contre les discriminations et la reconnaissance de communautés ethniques empruntant dès lors plutôt à des représentations de l'« intégration » britannique et néerlandaise que française.

L'étude de ces publications dévoile également le poids de la DG Emploi et Affaires sociales, qui siège au sein d'Eurofound, dans la définition de ces politiques d'« intégration des étrangers ». Il s'agit de résoudre un « problème social » et non un « problème juridique » ou un « problème économique ». Les liens avec la DG JAI sont plus limités puisqu'ils se cantonnent principalement à la mention des travaux du réseau de villes CLIP sur le Portail européen de l'intégration. Cela reflète les logiques de concurrence entre les deux directions générales sur la place des « politiques d'intégration des étrangers » dans l'architecture communautaire. Ces concurrences affectent en partie le travail des agents administratifs d'Eurofound.

« Q : Et vos liens avec la Commission ? »

¹¹⁹² European network of cities for local integration policies for migrants (CLIP), evaluation report, p 6 – 12.

¹¹⁹³ Le rapport consacré à l'emploi s'attarde dans un premier temps sur les usages distincts des termes de « discrimination », « égalité » ou encore « management de la diversité ». CLIP/Eurofound, « Equality and diversity in jobs and services: city policies for migrants in Europe », 2008, p 6 – 9.

R : Comme nous sommes une institution, nous avons des liens très forts avec la DG Emploi, la DG Education et la DG JLS avec la nouvelle Commissaire, et l'Agence de Vienne [Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne] est dans son portefeuille. Voilà, on a eu le soutien pour CLIP de la DG Emploi qui est toujours très concernée par l'immigration, une thématique sur laquelle on ne peut pas faire l'impasse. Il y a bien sûr non pas des tensions mais des points de vue différents entre les deux DG, elles n'ont pas forcément la même perspective, ce n'est pas le même exercice. »¹¹⁹⁴

Finalement, en 2011 et après plusieurs mois de débats, le conseil de direction d'Eurofound acte de ne plus financer le réseau de villes CLIP jugeant que les sommes allouées sont trop conséquentes¹¹⁹⁵ par rapport à l'ambition du projet¹¹⁹⁶. Parmi les sources de financements alternatives, le comité de direction suggère une subvention par l'intermédiaire du FEI¹¹⁹⁷, confiant le dossier à la DG Affaires intérieures, ou d'un rapprochement avec l'Agence européenne des droits fondamentaux et la DG Justice. Ces deux options révèlent que l'« intégration des étrangers » continue d'être une question pour laquelle les DG compétentes sont en concurrence. Si le coût financier du réseau explique pour partie la fin du soutien d'Eurofound, sa dimension « recherche » rend également difficile l'adhésion et l'investissement des élus locaux. Les travaux recherche du réseau de villes CLIP sont même qualifiés de « lunaires » par l'adjointe déléguée à l'intégration et à l'égalité de la municipalité de Nantes¹¹⁹⁸. L'absence de soutien politique constitue alors la difficulté majeure pour la survie des activités du réseau¹¹⁹⁹.

« R2 : Mais l'autre élément, ce sont les élus. Le fait est que nos élus ne vont pas dans ces rencontres internationales [de CLIP].

R1 : Oui je pense que c'est une barrière. Nous pensons que certains projets européens sont intéressants parce que nous pourrions présenter quelques

¹¹⁹⁴ Entretien avec la responsable du réseau de villes CLIP, correspondante pour l'agence Eurofound, et chargée de mission, le 18 février 2010, dans leur bureau, Bruxelles.

¹¹⁹⁵ Environ 800 000 euros par an y sont consacrés par l'agence Eurofound sans compter les salaires des chercheurs d'Eurofound dédiés à ce réseau. CLIP, Evaluation report, 2013, p 50.

¹¹⁹⁶ Procès verbal du conseil de direction d'Eurofound, point relatif au programme de travail de 2009, 2 juillet 2008.

¹¹⁹⁷ Procès verbal du Conseil de direction d'Eurofound, Point sur le programme de travail de 2010, 23 octobre 2009.

¹¹⁹⁸ Entretien avec l'adjointe déléguée à l'intégration et à l'égalité, le 29 octobre 2011, à son bureau à l'Hôtel de ville, Nantes.

¹¹⁹⁹ La conférence finale avait annoncé en 2012 la poursuite des échanges par l'intermédiaire d'une plateforme collaborative dématérialisée, immigrationpolicy2.eu.À la fin de l'année 2013, les travaux de CLIP n'y étaient toujours pas recensés et les échanges de pratiques entre les municipalités n'avaient plus lieu.

uns de nos projets. Mais nous [administratifs] ne pouvons pas présenter ces travaux au réseau CLIP, aux autres municipalités, c'est un vrai problème. »¹²⁰⁰

Cette absence de soutien politique ne permet pas de transformer la légitimité scientifique du réseau, offerte par la mobilisation de centres de recherche, en une légitimité politique pour encourager le développement de politiques municipales d'« intégration des étrangers » dans l'Union européenne. Ce réseau de villes ne parvient pas à trouver sa place dans l'architecture communautaire en se refusant de définir un « modèle d'intégration » unique en Europe. Alors même que les DG indiquent vouloir fonder leur politique sur une « expertise », le milieu universitaire, qui est investi au sein du réseau de villes CLIP, est rapidement mis sur la touche en raison de conflits entre les DG de la Commission européenne et un positionnement qui n'a pas pour maître mot le *benchmarking* et les « bonnes pratiques ».

À l'inverse, les réseaux de villes Cités Interculturelles et le groupe de travail « Migration & Intégration » s'emploient à promouvoir et à diffuser un « modèle européen d'intégration », en adoptant les méthodes encouragées par la Commission européenne qu'est le recours au *benchmarking* et l'identification des « meilleures pratiques » par des pairs.

2.3. S'imposer dans l'espace communautaire par le recours aux techniques managériales et à la diffusion d'un « modèle européen d'intégration ».

Les réseaux de villes Cités interculturelles et le groupe de travail « Migration & Intégration » orientent leurs activités pour participer à l'édification d'un « modèle » pour les politiques municipales d'intégration. Ils mobilisent tous les deux le triptyque suivant : un recours systématique à des cabinets de consultants (re)connus des institutions européennes, la mise en place d'une technique de *benchmarking* et une adéquation de leurs contributions aux principes de base communs pour l'intégration préalablement définis par la Commission européenne.

¹²⁰⁰ Entretien avec la chargée de mission des politiques de diversité et de citoyenneté, département Égalité et Citoyenneté de la Diputacion de Barcelone et la « chargée de mission » des politiques de citoyenneté, département Égalité et Citoyenneté de la Diputacion de Barcelone, suivi du réseau de villes CLIP, le 4 mai 2011, dans les bureaux de la Diputacion, Barcelone, en espagnol (Nous traduisons).

Un travail mené en lien étroit avec des cabinets de conseils.

Le réseau de villes Cités interculturelles et le groupe de travail « Migration & Intégration » sollicitent des cabinets de consultants privés pour définir leurs activités s'appuient sur leur expertise pour affirmer leurs propres compétences.

Pour le réseau Cités interculturelles, le cabinet Comoedia, et en particulier les travaux de Phil Wood sur le concept de « Cités interculturelles », sont mobilisés¹²⁰¹. Cette notion de « Cités interculturelles » insiste sur les capacités d'attractivité qu'offrent aux villes une politique encourageant « le brassage et les échanges entre les différents groupes »¹²⁰². Ainsi, la définition retenue par le réseau de villes s'inscrit pleinement dans la recherche d'une performance du territoire, faisant écho aux injonctions pour une amélioration de la compétitivité des territoires européens inscrite au cœur de la stratégie de Lisbonne¹²⁰³.

« La Cité interculturelle a une population diverse, composée de personnes qui diffèrent par la nationalité, l'origine, la langue ou les croyances. La plupart de ses habitants considèrent la diversité non comme un problème, mais comme une richesse, et reconnaissent que toutes les cultures se modifient dès lors qu'elles se rencontrent dans l'espace public. Les responsables municipaux appellent publiquement au respect de la diversité et revendiquent l'identité plurielle de ville. La ville combat activement les préjugés et la discrimination, et veille à l'égalité des chances en adaptant ses structures de gouvernance, ses institutions et ses services aux besoins de tous ses habitants, sans compromettre les principes des droits de l'homme, de la démocratie et de la prééminence

¹²⁰¹ Après avoir été directeur d'un service de culture et de développement communautaire dans une grande ville britannique, Phil Wood est responsable d'un projet Urban intitulé « The Creative town initiative » entre 1997 et 2001 à Huddersfield, une ville anglaise faisant face à une forte crise économique et industrielle. En intégrant le cabinet Comoedia, créé au milieu des années 1970 pour conseiller les autorités locales dans les projets de revitalisation urbaine, celui-ci devient la personne référente du projet Cités interculturelles. Projets Urban, phase II, présentation du projet « The creative town initiative », disponible sur : http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/urban2/urban/upp/src/frame4.htm, consulté le 4 avril 2014.

¹²⁰² Cités interculturelles / Conseil de l'Europe, « La cité interculturelle pas à pas – Guide pratique pour l'application du modèle urbain de l'intégration interculturelle », mars 2013, p 17.

¹²⁰³ La Stratégie de Lisbonne a été adoptée lors du Conseil européen de mars 2000 et fixe pour objectif à l'Union européenne de « devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde ». Cette stratégie de Lisbonne se veut, comme le rappelle Isabelle Bruno, globale car elle concerne aussi bien des domaines du champ socio-éducatif (santé, enseignement supérieur) que du champ économique, et pragmatique en développant la MOC. Et surtout, elle systématise l'objectif de compétitivité par le *benchmarking*. Isabelle BRUNO, « La stratégie de Lisbonne : une révolution silencieuse », *Savoir/Agir*, vol.3, n°5, 2008, p. 143-152.

du droit. [...] Un fort degré de confiance et de cohésion sociale contribue à contenir les conflits et la violence, à accroître l'efficacité des politiques et à rendre la ville attractive pour les particuliers comme pour les investisseurs. »¹²⁰⁴

Le réseau de villes Cités interculturelles s'appuie sur une série de think tanks et de cabinets de consultants auprès des collectivités territoriales pour animer ses activités et non sur des instituts de recherche. Pour l'animatrice du projet au Conseil de l'Europe, les chercheurs sont incapables de proposer des solutions et de négocier avec les édiles en raison de leur hyperspécialisation.

« Q : Et les experts, ce sont des chercheurs ?

R: Non, on ne travaille pas beaucoup avec des chercheurs. Dans une autre vie, j'ai travaillé avec des chercheurs. Les chercheurs, comment dire ... les chercheurs savent faire de la recherche, pas de la politique ! Et le passage de l'un à l'autre est très, très difficile. [...] Il faut trouver des gens qui ont des connaissances sur des domaines aussi divers que le planning, le logement, le développement des quartiers. Il faut aussi sur quelque chose sur la gouvernance, un peu polyvalent, il faut être critique sur les administrations locales et il faut l'être ouvertement. [...] Ce sont plus des profils de consultant, parce que le contenu, ça s'apprend facilement. Ce n'est pas sorcier, ce n'est pas la science atomique. C'est plutôt le profil : comment gérer les relations avec le personnel politique, comment faire passer la pilule, etc »¹²⁰⁵

Le choix de s'appuyer sur des cabinets de consultants privés est présenté comme une nécessité pour répondre à l'ambition « pratique » de ce réseau de villes à savoir de proposer un « guide pour mettre en place un modèle urbain d'intégration interculturelle »¹²⁰⁶. Surtout, cette dynamique rend compte de l'idée selon laquelle les consultants privés sont identifiés comme les acteurs les plus à même de permettre la réforme des institutions publiques¹²⁰⁷, et dans ce cas particulier, d'offrir des solutions

¹²⁰⁴ Définition de la Cité interculturelle, « La cité interculturelle pas à pas – Guide pratique pour l'application du modèle urbain de l'intégration interculturelle », Conseil de l'Europe / Cités interculturelles, p 26.

¹²⁰⁵ Entretien avec la cheffe de la division Politique culturelle, Diversité et Dialogue interculturel, chargée du réseau de villes Cités interculturelles, (depuis 2008), DG 4, Conseil de l'Europe, le 15 novembre 2010, dans son bureau, Strasbourg.

¹²⁰⁶ Cités interculturelles, Conseil de l'Europe, « La cité interculturelle pas à pas – Guide pratique pour l'application du modèle urbain de l'intégration interculturelle », mars 2013.

¹²⁰⁷ Plusieurs travaux en science politique ont analysé la croissance de consultants privés spécialisés en gestion engagés pour réformer l'État. Pour une comparaison de la demande de consultants en gestion, se reporter à Denis SAINT-MARTIN, « Le consulting et l'État: une analyse comparée de l'offre et de la demande », *Revue française d'administration publique*, 2007, vol. 120, n° 4, p. 743-756.

pour réformer l'approche des élus locaux dans les politiques d'« intégration des étrangers ». Cela est d'autant plus facile que les institutions européennes n'ont eu cesse de s'appuyer sur des acteurs privés pour édifier leurs politiques publiques.

De manière comparable, la consultation des membres participants à la fois au groupe de travail « Migration & Intégration » et aux projets financés par la DG Affaires intérieures permet de révéler la participation de quatre cabinets de conseils : *Ethics etc*, *Ethical Partnership*, *Migration Policy Group* et *MigrationWork*. Pour les deux premières organisations, ils ne participent qu'aux deux premiers projets financés d'échanges de pratiques (projet IntiCities et projet Dive) sans assister aux réunions et internes du groupe de travail. En revanche, *Migration Policy Group* et *MigrationWork* animent et coordonnent des projets d'échanges de pratiques et assistent aux réunions internes du groupe de travail. Ces deux dynamiques se retrouvent en zoomant sur les membres du groupe de travail « Migration & Immigration » de l'analyse de réseaux représentée dans la figure n°10.

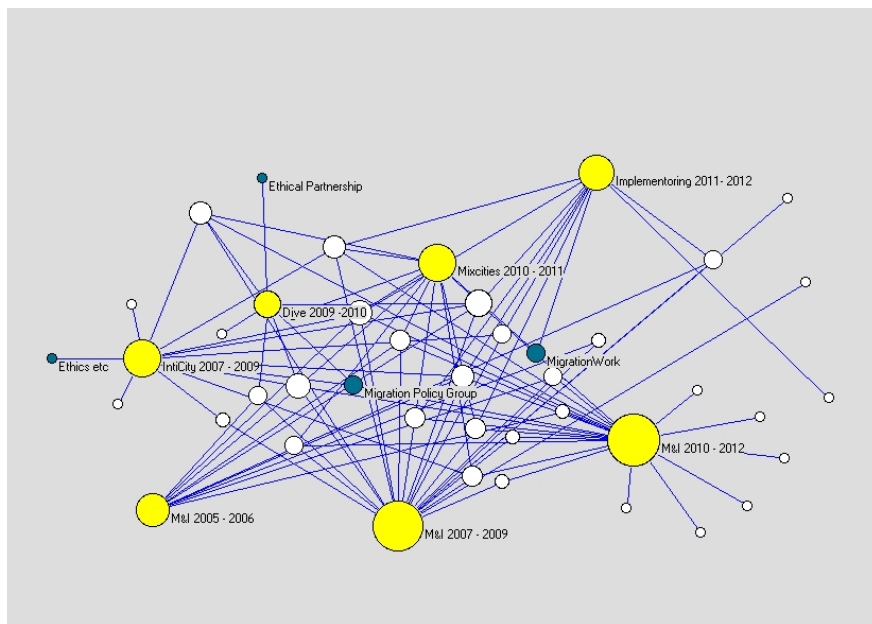


Figure n°12 : Participants au groupe de travail « Migration & Intégration »

En produisant des publications commandées par la Commission européenne ou le Parlement européen, *Migration Policy Group*¹²⁰⁸ est un acteur central à Bruxelles dans

¹²⁰⁸ Cette organisation est issue du Comité des Églises auprès des Migrants en Europe. Cette organisation a été l'une des premières organisations porte-parole des migrants dans l'espace communautaire balbutiant.

l'édification de nouvelles propositions pour des politiques européennes sociales, dont les politiques d'« intégration des étrangers ». Comme le souligne Adrian Favell¹²⁰⁹, la réputation de *Migration Policy Group* remonte au milieu des années 1990 lorsqu'elle parvient à être à l'initiative du groupe « Ligne de départ »¹²¹⁰. Solliciter cette organisation s'impose pour le groupe de travail « Migration & Intégration » qui ne parvient pas à bénéficier en 2004 d'un financement communautaire pour un projet d'échanges de pratiques¹²¹¹. Le salarié de *Migration Policy Group* suivant les projets IntiCities et Dive insiste sur l'« expertise » qu'ils offrent en ayant connaissance d'autres expériences municipales et leur proposition pour une méthodologie « originale »¹²¹². En réalité, cette méthodologie n'est autre que la mise en place d'un *benchmarking* entre les municipalités participantes qui s'appuie sur des recommandations formulées parallèlement par *Migration Policy Group* à la DG JLS pour évaluer les politiques d'« intégration des étrangers »¹²¹³.

La collaboration avec *Migration Policy Group* structure fortement les projets IntiCities et Dive, et plus largement ceux du groupe de travail « Migration & Intégration » puisque que les responsables pour le projet Dive participent à leurs réunions et aux conférences *Integrating Cities*. Cependant, en 2009, leur collaboration s'arrête en raison d'un désaccord sur l'intérêt de rédiger la Charte des Villes intégratrices. L'absence de mécanismes d'évaluation pour *Migration Policy Group* est la raison principale de leur désaccord.

Elle est une agence pour des Églises anglicanes, protestantes et orthodoxes des pays de la Communauté européenne.

¹²⁰⁹ Adrian FAVELL, « L'europanisation ou l'émergence d'un nouveau "champ politique"... », *art.cit.*

¹²¹⁰ Le groupe « Ligne de départ » était composé de plus de 400 membres (associations, syndicats, experts nationaux et églises) et a formulé au milieu des années 1990 une série de propositions en matière de discrimination et de droits des personnes extra-communautaires. Adrian FAVELL, « L'europanisation ou l'émergence d'un nouveau "champ politique"... », *art.cit.*

¹²¹¹ Entretien avec le chargé de mission Eurocités (2006-2011), chargé du suivi du groupe de travail « Migration & Intégration », le 5 octobre 2010, dans le bureau de l'organisation, Bruxelles.

¹²¹² Entretien avec le chargé de recherche de *Migration Policy Group*, suivi du projet IntiCities, le 25 octobre 2010, dans les bureaux de l'organisation, Bruxelles.

¹²¹³ En 2005, *Migration Policy Group* emporte un appel d'offre pour produire une étude sur « l'instauration d'un système d'évaluation comparative de la réussite des politiques d'intégration en Europe » pour le compte du Parlement européen en janvier 2007. Dans ses conclusions, l'étude met l'accent sur l'intérêt de développer un *benchmarking* pour « améliorer les politiques et pratiques d'intégration » et de confier une telle tâche à la DG Justice, Liberté, Sécurité pour dépasser la vision réductrice d'une DG centrée sur le contrôle des frontières en matière d'immigration. Elle propose également une série d'indicateurs pour conduire ce *benchmarking*. Étude de *Migration Policy Group* pour la Commission parlementaire « Liberté, Droits des citoyens, de la justice et des affaires sociales », « L'instauration d'un système d'évaluation comparative de la réussite des politiques d'intégration en Europe », janvier 2007.

« R : On pense qu'à partir du moment où tu crées une charte, tu ne fais que le quart du travail. Parce que la moitié du travail c'est de créer un mécanisme pour t'assurer que les villes signataires mettent en place ce sur quoi elles s'engagent. Alors ça n'a pas encore été fait, mais je pense qu'il faut laisser à Eurocités la chance de le faire avec ce projet là. On l'a vu comme une grande limitation de ce projet et que c'était quelque chose que l'on ne voulait pas répéter. »¹²¹⁴

L'organisation *MigrationWork* remplace alors l'organisation *Migration Policy Group*. Elle se présente également comme offrant une expertise dans l'élaboration et la conduite des politiques d'« intégration des étrangers » et ayant déjà participé à une série de travaux financés par les institutions européennes¹²¹⁵. L'expertise de ce cabinet de consultants est mobilisée aussi bien dans le cadre des projets de revues par les pairs et de *benchmarking* que sont *Mixities* et *Implementoring* que lors des réunions en interne du groupe de travail « Migration & Intégration ».

Le recours à ces experts permet d'accompagner le travail des salariés du réseau de villes Eurocités en charge de ce groupe de travail et d'offrir, comme le soulignent Aisling Healy et Sarah Russeil, des outils à « visée pédagogique » pour les villes. En étant bénéficiaire de financements européens, le réseau de villes Eurocités se doit de promouvoir la mise en œuvre des recommandations institutionnelles communautaires dans les politiques municipales de ces membres¹²¹⁶. Le projet *Implementoring* est éclairant sur ce point. En ayant pour objectif d'évaluer la mise en œuvre de la Charte des Villes intégratrices dans quatorze villes, ce projet vise à démontrer à la Commission européenne l'efficacité de cet outil et leur capacité pour diffuser des engagements en matière d'« intégration des étrangers » dans l'ensemble de l'espace communautaire, et donc finalement d'un « modèle européen d'intégration »¹²¹⁷.

Le deuxième outil pour démontrer leur capacité à promouvoir et à participer à l'édification d'un modèle européen d'intégration repose sur l'usage par ces deux réseaux

¹²¹⁴ Entretien avec le chargé de recherche de *Migration Policy Group*, suivi du projet *IntiCities*, le 25 octobre 2010, dans les bureaux de l'organisation, Bruxelles.

¹²¹⁵ Cela est visible lorsque nous assistons au groupe de travail « Migration & Intégration » à Amsterdam en mars 2012. La représentation de *MigrationWork* insiste à plusieurs reprises sur le fait que les outils proposés s'insèrent au cœur des orientations communautaires. Notes d'observation, Groupe de travail « Migration et Intégration », Eurocités, 7 mars 2012, Hôtel de ville, Amsterdam.

¹²¹⁶ Aisling HEALY, Sarah RUSSEIL, « Circulation de savoirs entre villes et sélection d'une expertise de l'urbain : la place des mondes académiques au sein des Eurocités », Congrès de l'Association Française de Science Politique, 2009.

¹²¹⁷ Notes d'observation, Groupe de travail « Migration & Intégration », point consacré à « The *Mixities legacy* », 7 mars 2012, Hôtel de ville, Amsterdam.

de villes de la technique du *benchmarking*, valorisant les formes de compétition et de concurrence entre les membres de ces formations.

Le benchmarking comme méthodologie plébiscitée des activités des réseaux de villes.

Le *benchmarking*, technique managériale exportée au sein des administrations publiques au cours de la décennie 1990, est au cœur de la MOC. Isabelle Bruno montre que la mise en place du *benchmarking* dans un domaine a pour objectif de « mettre en regard les progrès de chaque État membre de l'Union européenne vers les objectifs fixés collectivement, afin de distinguer les "meilleurs", de susciter une émulation propice à la réduction des différentiels de performance, et par là, de tendre vers cet objectif »¹²¹⁸. Pour procéder à un *benchmarking*, des standards sont établis par rapport auxquels sont évaluées les pratiques à travers des revues par les pairs (*peer review*). Ce dispositif introduit alors de la concurrence dans des secteurs non marchands, puisque pour devenir le meilleur, le dispositif soutient la mise en compétition des pairs¹²¹⁹.

Le réseau de villes Cités interculturelles souscrit pleinement à cette technique managériale de *benchmarking*. La revue par les pairs est au cœur des activités de ce réseau et permet d'identifier les « meilleures pratiques » entre les villes¹²²⁰. Par la suite, l'index des Cités interculturelles est créé. Présenté comme un outil pour les « responsables politiques qui n'ont pas le temps de lire les gros rapports »¹²²¹, cet index se défend d'établir un « classement » entre les villes. Il se présente comme un outil d'aide à la décision en identifiant « les domaines dans lesquels les efforts doivent se concentrer à l'avenir et les villes qui pourraient être la source de bonnes pratiques dans ces domaines spécifiques »¹²²². Pour autant, la représentation graphique de cet index (voir figure n°13 ci-dessous) permet, d'une part, de classer les différentes municipalités autour d'un indicateur synthétique, l'objectif étant d'atteindre les 100 points pour être une cité interculturelle. D'autre part, l'index indique les résultats des municipalités en fonction des années, renforçant la compétition entre elles. Il s'agit bien d'élever au rang

¹²¹⁸ Isabelle BRUNO, « La déroute du « benchmarking social ». La coordination des luttes nationales contre l'exclusion et la pauvreté en Europe », *Revue Française de Socio-Économie*, 2010, vol. 5, n° 1, p. 42.

¹²¹⁹ *Ibid.*

¹²²⁰ Entretien avec la chef de la division Politique culturelle, Diversité et Dialogue interculturel, chargée du réseau de villes Cités interculturelles, (depuis 2008), Conseil de l'Europe, le 15 novembre 2010, dans son bureau, Strasbourg.

¹²²¹ *Idem.*

¹²²² Présentation de l'index Cités interculturelles, disponible sur : http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/cities/Index/default_fr.asp, consulté le 7 avril 2014.

de « meilleures pratiques » certaines expériences, de déployer un arsenal commun sans prendre en considération les spécificités nationales ou locales, et de faire concourir les villes entre elles sans poser la question de la pertinence des indicateurs quantitatifs retenus.

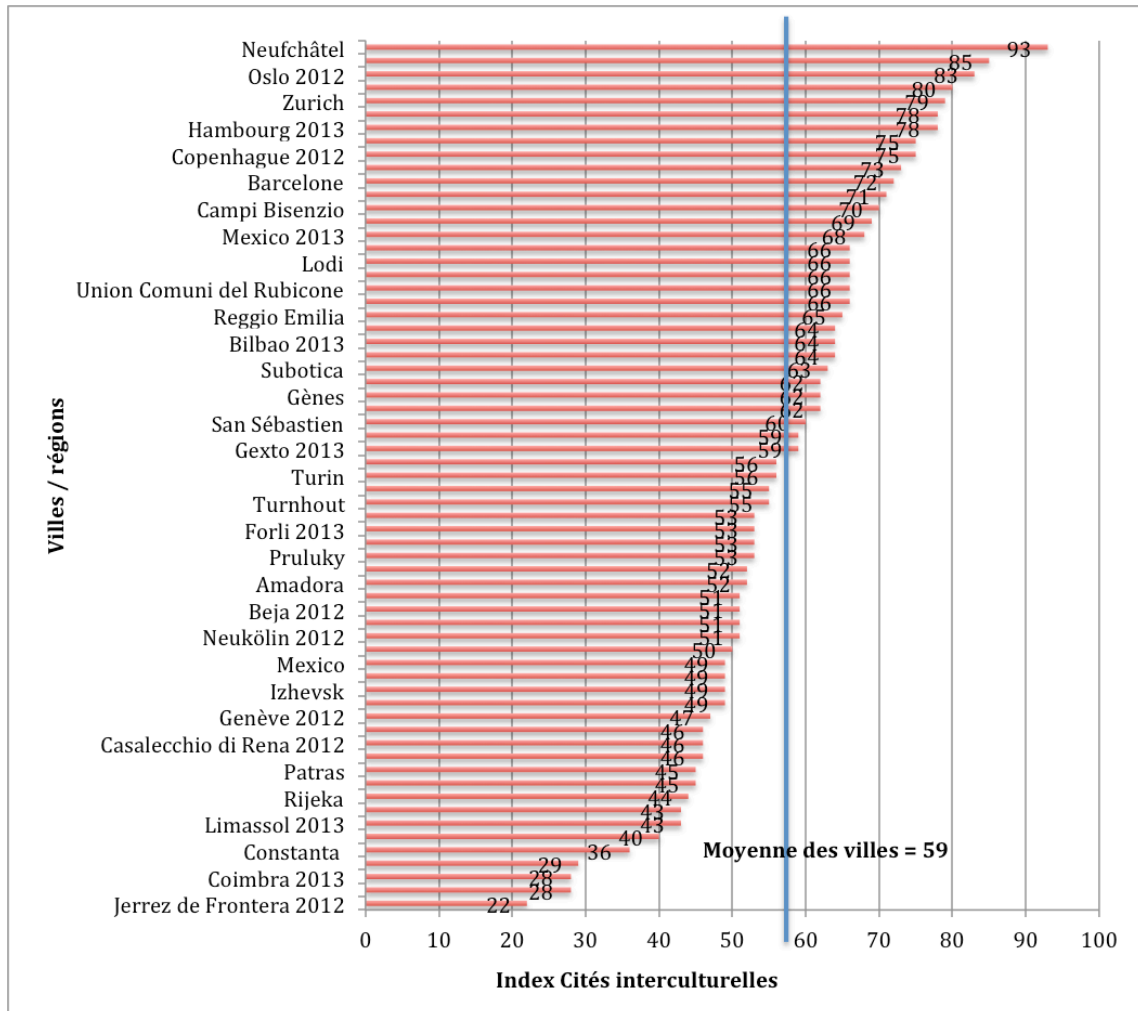


Figure n°13: Classement des villes selon l'index des Cités interculturelles, 2013.

Le *benchmarking* est également au cœur des projets développés au sein du groupe de travail « Migration & Intégration » par les différents cabinets de consultant. Cela démontre le travail produit par le réseau de villes Eurocités pour être en adéquation avec les méthodes communautaires plébiscitées et de surcroît de l'introduction d'une concurrence entre les municipalités membres. C'est ainsi que la présentation du projet Dive met l'accent sur l'intérêt de s'appuyer sur une revue par les pairs pour mesurer, en s'appuyant sur un référentiel défini en amont, les « résultats des

villes »¹²²³. Il s'agit d'avoir un « savoir décontextualisé pouvant s'appliquer à d'autres villes »¹²²⁴. Ce « savoir » se base sur une série de recommandations en fonction de « défis » communs identifiés et sont illustrées par quelques « bonnes pratiques » qui valorisent l'action d'une ou deux municipalités.

DÉFIS

Manque d'une conception d'ensemble partagée entre les départements concernés sur les étapes concrètes à suivre afin d'arriver à intégrer les politiques de la diversité et de l'égalité, ce qui suggère un manque de coordination et de leadership administratif

RECOMMANDATIONS

- L'utilisation de la diversité et de l'égalité comme variables-clefs dans la programmation et la mise en œuvre de politiques devrait être traduite par les chefs de départements et de services en des lignes de conduite claires pour chaque membre du personnel, pour que chacun sache comment les utiliser concrètement dans son travail
- Un leadership et un système de gestion solides doivent être instaurés afin d'assurer une constance entre les différents départements concernés, tout en laissant la place, dans ce cadre donné, à une flexibilité dans les réactions au sein de chaque département

BONNES PRATIQUES

BERLIN : « Politique en matière d'intégration » - présenter des objectifs, des instruments et des actions communs

En automne 2005, le Sénat de Berlin a adopté pour la première fois une « Politique globale en matière d'intégration » dans laquelle il définit la stratégie générale de la ville et établit des lignes de conduite pour une action commune par les différents départements. Cela implique d'identifier des objectifs et des instruments communs, ainsi que de se mettre d'accord sur les différents indicateurs utilisés pour évaluer l'efficacité de l'action de la municipalité dans ce domaine. La politique a donné au Commissaire de l'intégration un mandat pour superviser l'insertion des objectifs en matière d'intégration dans le travail des autres départements. Ce processus est actuellement en train d'être mis en place.

AMSTERDAM : engagement politique par un accord de coalition

À Amsterdam, l'engagement politique d'intégrer

Illustration n°8: Extrait de la publication finale du projet DIVE pour l'objectif « S'engager pour la diversité et l'égalité »¹²²⁵

Pour le personnel du réseau de villes Eurocités, ces comparaisons permettent de guider les décideurs municipaux sur les choix à faire et surtout de s'imposer comme des contributeurs à l'édification d'une politique communautaire d'intégration des étrangers. Ce *benchmarking* est mis en avant lors des conférences *Integrating Cities* auxquels des représentants de la DG Affaires intérieures assistent. Les élus locaux qui s'expriment insistent tous sur le fait que les projets européens d'échanges de pratiques constituent des apprentissages pour leur propre municipalité¹²²⁶. Le réseau de villes Eurocités se

¹²²³ Pour l'anecdote, le terme de « résultats » est utilisé dans la version française de la publication finale du projet DIVE tandis qu'en anglais la notion est celle de *performance*. Nous faisons l'hypothèse d'une plus grande réticence des municipalités françaises à mobiliser des termes managériaux dans ces premiers projets transnationaux.

¹²²⁴ Eurocités, DIVE, « Accueillir la diversité dans les villes. Conclusions et recommandations tirées du projet d'examen par les pairs Diversité et égalité dans les villes d'Europe », 2010.

¹²²⁵ Idem, p 15.

¹²²⁶ Notes d'observation, table ronde des élus municipaux ayant signé la Charte des Villes intégratrices, Conférence Integrating cities, thème : « Europe Enriched: towards a shared vision for migrant integration

positionne dès lors comme accompagnant la diffusion d'une politique communautaire en voie de construction.

Cette méthode est également valorisée par les agents municipaux assistant aux réunions du groupe de travail. Elle est identifiée comme un outil de mobilisation pour faire prendre conscience aux services et élus municipaux de l'importance de se saisir de la thématique de « l'intégration des étrangers »¹²²⁷. Par ailleurs, en participant à ces revues de pairs, les représentants municipaux espèrent pouvoir valoriser leurs pratiques comme de « bonnes pratiques » face à leurs homologues européens, et si nécessaire de s'inspirer d'autres actions municipales. C'est ainsi que la représentante de la municipalité de Leeds et chef du service « Égalité », insiste sur le fait que ces projets permettent d'être « meilleur » et de s'appuyer sur l'expérience des autres municipalités.

« Q : Et, est ce que vous diriez que cela vous a aidé à comprendre votre propre situation ?

R : Oui et non. Cela aide pour mieux comprendre mais surtout cela vous permet d'être meilleur. J'ai pris des bonnes idées d'autres villes et nous avons été capables de reconnaître qu'ils avaient de bonnes choses dans leur ville. Et certaines de ces choses peuvent être transférées. »¹²²⁸

Cette technique de *benchmarking*, qui fait la part belle à des recommandations décontextualisées des enjeux nationaux et locaux, n'est pas accueillie sans contestation au sein du groupe de travail « Migration & Intégration ». Le directeur de l'immigration, de l'intégration et de l'action communautaire au sein de la municipalité de Barcelone réfute l'usage de ce terme de *benchmarking* et de sa mobilisation récurrente dans les projets du groupe de travail. Il insiste sur le fait que ces techniques valorisent un seul type de « modèle d'intégration » alors même que les expériences des villes et les cadres législatifs nationaux sont pluriels.

« Q : Il vous semble qu'au sein d'Eurocités le modèle anglais est le plus présent ?

R : Je ne sais pas. Au départ, avec le premier projet de peer review auquel nous avons participé [IntiCities], les mots que l'on utilisait ne me

in European cities », organisée conjointement par la ville de Londres, le réseau de villes Eurocités et la DG JLS, 22 février 2010, City Hall, Londres

¹²²⁷ Notes d'observation, atelier « Quizz » sur les apports du projet Mixities, Groupe de travail « Migration & Intégration », Eurocités, 7 mars 2012, Hôtel de ville, Amsterdam.

¹²²⁸ Entretien avec la responsable de l'unité « Equality », suivi du projet IntiCities, municipalité de Leeds, (2008-2010), le 21 juin 2010, dans son bureau, Leeds, en anglais (Nous traduisons).

plaisaient pas. J'étais très critique. Pourquoi ? Un benchmark de quoi ? Enfin ! de quoi ? J'étais très critique avec cela. Un benchmark à Barcelone ne peut pas s'appliquer à Copenhague. C'est impossible. À Barcelone, nous ne voulons pas reproduire certaines erreurs mais de toute manière ... Il y a un indicateur qui est celui du nombre de fonctionnaires étrangers dans la municipalité. Cela paraît parfait. En Espagne, il y a une loi qui dit que pour être fonctionnaire, il faut avoir la nationalité. Il n'y a aucun étranger puisque c'est illégal. De fait, sur cet indicateur, nous obtenons zéro mais par rapport à quelle politique : au modèle interculturel ? au modèle multiculturel ? Chaque modèle a un benchmark distinct. »¹²²⁹

Malgré ces résistances, la Charte d'Eurocités des Villes intégratrices voit le jour en 2010 et est progressivement signée par un nombre croissant de municipalités (de dix-huit en 2010 à trente-deux en 2013) tout comme l'index des Cités interculturelles. Cette Charte fixe un cadre commun pour toutes les municipalités¹²³⁰ et a pour objectif d'être ratifiée par l'ensemble des villes membres du réseau de villes Eurocités voire au-delà. Elle est la première étape d'une formalisation d'un *benchmarking* puisque les municipalités s'engagent à « mesurer les progrès réalisés pour atteindre nos aspirations [...] à l'aide d'un ensemble d'indicateurs communs » en ayant recours à des « examens de pairs » dans le but d'« améliorer les politiques locales d'intégration »¹²³¹. Cet objectif renvoie très directement au dispositif encouragé par la MOC s'appuyant sur l'« incitation, [l'] émulation entre les pairs et la surveillance multilatérale » et surtout en instaurant une forme de « collaboration compétitive »¹²³² entre les États membres. Ici, les municipalités sont encouragées à collaborer tout en introduisant une dimension comparative et donc concurrentielle entre elles. Si cette méthode suscite quelques résistances, les demandes de participations aux projets Mixities et Implementoring pour développer les indicateurs de suivi et d'évaluation de la Charte sont très nombreuses. Cela s'explique, d'une part, par l'opportunité financière offerte, d'autre part, par une conformité à l'esprit du *New Public Management* s'étant progressivement fait une place

¹²²⁹ Entretien avec le directeur des services de l'immigration, de l'intégration et de coopération internationale, municipalité de Barcelone, président du groupe de travail « Migration & Intégration », (2008-2012), le 4 mai 2011, dans son bureau, Barcelone, en espagnol (Nous traduisons).

¹²³⁰ Les municipalités sont présentées comme étant des institutions au sein desquels les élus locaux occupent quatre rôles principaux : responsables politiques, prestataires de services, employeurs, acheteurs de biens et de services.

¹²³¹ Eurocités, Charte des Villes intégratrices « Notre engagement pour intégrer les migrants et les communautés migrantes en Europe », 2010.

¹²³² Isabelle BRUNO, « La recherche scientifique au crible du benchmarking. », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2009, vol. 55, n° 5, p. 42.

de choix au sein des administrations publiques, évaluant l'action publique par des critères de performance et non plus procéduraux¹²³³.

Au-delà de cet usage d'une technique managériale plébiscitée et encouragée par les institutions européennes, ces deux réseaux de villes proposent une politique d'« intégration des étrangers » s'appuyant fortement sur les dix principes de base commun pour une politique communautaire d'intégration¹²³⁴.

Convergence des propositions : des réseaux de villes au service de la promotion d'un « modèle européen d'intégration des migrants ».

Le réseau Cités interculturelles et le groupe de travail « Migration & Intégration » entretiennent des relations distinctes avec la Commission européenne. Le premier né de son initiative et le deuxième recherche auprès d'elle une reconnaissance toujours croissante. Qui plus est, le groupe de travail « Migration & Intégration » travaille principalement avec la DG JLS puis la DG Affaires intérieures tandis que le réseau Cités interculturelles travaille en priorité avec la DG Éducation et culture. Pour autant, dans les deux organisations, l'« intégration » est présentée comme un impératif pour permettre la coexistence entre deux groupes, des « nationaux » versus des « migrants » et des « minorités ethniques ». De surcroît, les autorités municipales sont présentées comme essentielles pour permettre la diffusion d'un modèle européen d'« intégration des étrangers » face à la reconnaissance partagée du caractère structurel de l'immigration en Europe¹²³⁵.

Dans les deux réseaux de villes, le phénomène migratoire est reconnu tout d'abord comme une « richesse »¹²³⁶, comme pouvant dynamiser le marché de l'emploi

¹²³³ Peters B. GUY, « Nouveau management public (New public management) », in Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT, Pauline RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po., Paris, 2010, p. 398-404.

¹²³⁴ Conseil des Ministres Justice, Affaires Intérieures de l'Union européenne, « Principes de base communs pour une politique communautaire d'intégration », 19 novembre 2004.

¹²³⁵ Ces constats s'appuient sur les différents positionnements de la Commission européenne au cours des années 2000 pour affirmer l'importance actuelle et dans les années à venir de l'immigration en Europe. C'est le cas dans sa communication en 2008 débutant par « L'immigration dans l'UE est une réalité.[...] Rien ne laisse présager que les flux d'immigration diminueront ». COM/2008/0359, Communication de la Commission européenne, « Une politique commune de l'immigration pour l'Europe: principes, actions et instruments », 17 juin 2008.

¹²³⁶ Eurocités, Charte des Villes intégratrices « Notre engagement pour intégrer les migrants et les communautés migrantes en Europe », 2010.

ou produire « une image de ville cosmopolite », vecteur d'attractivité¹²³⁷. Néanmoins, ce phénomène est aussi construit comme un « problème public » en ce sens où l'origine distincte des populations est présentée comme une source potentielle de « conflits »¹²³⁸, de tensions entre les « nouveaux arrivants et résidents »¹²³⁹. Ce critère ethnique n'est pas le seul à être retenu puisque la position socio-économique souvent fragile des nouveaux arrivants est évoquée. Finalement, pour les deux réseaux de villes, l'« intégration » est présentée comme une démarche à entreprendre en ayant pour public-cible les « arrivants »¹²⁴⁰, les *outsiders*, mais également les « résidents », les « habitants de longue date », les *established*, pour reprendre les termes de Norbert Elias¹²⁴¹. Cela s'inscrit en parfaite adéquation avec la définition processuelle de l'intégration retenue dans le premier principe de base commun pour l'« intégration des migrants »¹²⁴².

Ces deux réseaux de villes partagent une attitude équivalente face aux orientations communautaires en matière d'« intégration des étrangers ». Tout d'abord, les domaines d'action des municipalités sont les mêmes que ceux évoqués dans les principes de base communs pour l'intégration des migrants tels que l'emploi, la lutte contre les discriminations ou l'instauration d'un dialogue interculturel. Cette convergence se retrouve aussi dans les propositions émises par les deux réseaux de villes. Si l'on considère la « boîte à outil » consacrée aux politiques de diversité du projet Mixities, plusieurs propositions entrent en résonance avec la méthodologie à mettre en œuvre pour devenir une Cité interculturelle. C'est le cas concernant les relations à établir avec les médias. La « boîte à outils » du projet Mixities encourage la « sensibilisation de l'opinion » afin de lutter contre les idées reçues sur l'immigration en

¹²³⁷ Cités Interculturelles, « Vers un modèle d'intégration interculturelle », 2007, p 27.

¹²³⁸ Idem, p 32.

¹²³⁹ Charte des Villes intégratrices, Préambule, Eurocités, 2010.

¹²⁴⁰ Notons simplement que le réseau de villes Cités interculturelles, en émanant du Conseil de l'Europe travaille sans distinguer les ressortissants communautaires des ressortissants extra-communautaires. Il privilégie les termes de *migrants*, *ethnic minorities*, et évoque le statut des minorités nationales. En revanche, le groupe de travail « Migration & Intégration » reprend la distinction de la Commission européenne, notamment présente pour candidater au FEI.

¹²⁴¹ Norbert ELIAS, *Logiques de l'exclusion...*, *op.cit.*

¹²⁴² Conseil des Ministres Justice, Affaires Intérieures de l'Union européenne, 14615/04, « Principes de base communs pour une politique communautaire d'intégration », 19 novembre 2004.

s'appuyant sur les médias locaux¹²⁴³. Pour la stratégie d'une Cité interculturelle, cette question est également centrale, les municipalités devant s'engager avec les médias locaux à développer une « stratégie conjointe » pour valoriser le caractère « interculturel » de leur territoire¹²⁴⁴.

Ces objectifs et solutions comparables s'illustrent par le fait que neuf municipalités appartiennent à ces deux réseaux de villes¹²⁴⁵. Certaines parviennent même à faire accéder au rang de « bonnes pratiques » de mêmes expériences dans les deux réseaux de villes. C'est le cas de la municipalité de Barcelone avec une campagne municipale de lutte contre les rumeurs et les préjugés à l'encontre des populations étrangères¹²⁴⁶. Cet exemple confirme l'investissement de certaines municipalités pour s'imposer comme les plus « performantes » au sein de l'espace européen sur cette thématique de l'intégration et devenir des interlocutrices privilégiées des différentes DG de la Commission européenne.

Enfin, ces deux réseaux de villes confèrent une place importante aux édiles et sont imaginés comme des outils pour représenter les intérêts des municipalités dans l'architecture communautaire. Ainsi, la Charte des Villes intégratrices signée par le maire ou son équivalent et adoptée en conseil municipal présente cet engagement politique comme « jouant un rôle clé pour que l'intégration soit un succès » et permettant d'« influencer les politiques d'intégration »¹²⁴⁷ dans leurs échanges avec les institutions communautaires et nationales. De façon identique, la salariée pour le réseau Cités interculturelle met l'accent sur la place qu'occupent les élus pour porter une politique et faire advenir la « Cité interculturelle ». Elle délégitime ainsi le réseau de villes CLIP en soulignant l'absence d'un engagement politique en son sein.

« En Allemagne, ils ont lancé un réseau d'intégration d'une trentaine de villes qui est mené par Stuttgart [CLIP] mais il y a que les responsables

¹²⁴³ Projet Mixities, « Boîte à outils Promotion de la diversité culturelle », 2012 p 11 ; Cités Interculturelles, « La cité interculturelle pas à pas – Guide pratique pour l'application du modèle urbain de l'intégration interculturelle », 2013, p 41.

¹²⁴⁴ Cités Interculturelles, « La cité interculturelle pas à pas – Guide pratique pour l'application du modèle urbain de l'intégration interculturelle », 2013, p 92.

¹²⁴⁵ Il s'agit des municipalités de Barcelone, Berlin, Copenhague, Dublin, Munich, Lublin, Lyon, Rotterdam et Utrecht.

¹²⁴⁶ On retrouve cet exemple aussi bien dans la publication du réseau de villes Cités interculturelles que dans la « boîte à outils » du projet Mixities.

¹²⁴⁷ Eurocités, Charte des Villes intégratrices « Notre engagement pour intégrer les migrants et les communautés migrantes en Europe », 2010, p 2.

d'intégration qui sont là, c'est très technique. Ils se sont attardés sur un papier l'autre fois, sur chaque petit mot mais après ils ne savaient pas quoi faire avec ce petit papier. Il y avait rien de politique. »¹²⁴⁸

Cette forte impulsion politique, additionnée avec un recours constant aux outils et dispositifs communautaires de la MOC, les distingue non seulement du réseau de villes CLIP mais également du réseau de villes ECCAR et de la CIDP. Le groupe de travail « Migration & Intégration » et le réseau de villes Cités Interculturelles parviennent alors à s'affirmer comme des interlocuteurs réguliers et majeurs des différentes DG de la Commission européenne pour promouvoir un « modèle européen d'intégration ». Si pour le réseau Cités interculturelles, ces relations sont consubstantielles à sa création, pour le groupe de travail « Migration & Intégration », ce travail occupe une partie conséquente des rencontres entre les municipalités.

Au fil de cette section, nous avons tout d'abord mis en évidence comment une série de municipalités investissent la thématique des droits de l'homme permettant aux élus de se construire une image d'« humaniste » avec une faible traduction administrative de leur engagement politique. Leur engagement vise principalement à faire reconnaître les gouvernements urbains dans l'espace international et à s'en servir comme des outils de communication de leurs actions municipales. À l'inverse, si la recherche a pu être valorisée un temps par les institutions communautaires, la faible participation politique à ces travaux, les logiques de concurrence entre les différentes directions générales de la Commission européenne et leur usage limité des outils managériaux que sont le *benchmarking* et la valorisation de « bonnes pratiques » ont eu raison du réseau de villes CLIP. Finalement, les réseaux européens les plus proches des institutions européennes, par leurs orientations et leurs méthodes managériales, sont ceux qui parviennent à s'imposer en diffusant un « modèle européen d'intégration » en accord avec les orientations des principes de base communs. C'est bien parce qu'ils participent à une diffusion d'une même politique d'intégration des étrangers que ces réseaux de villes sont plébiscités par les institutions communautaires.

Par ailleurs, en étudiant ces cinq réseaux de villes, nous avons mis en évidence la présence de municipalités françaises dont Lyon, Nantes et Strasbourg. Ces dernières ont

¹²⁴⁸ Entretien avec la chef de la division Politique culturelle, Diversité et Dialogue interculturel, chargée du réseau de villes Cités interculturelles, (depuis 2008), Conseil de l'Europe, le 15 novembre 2010, dans son bureau, Strasbourg.

multiplié leur participation dans cet espace européen alors même qu'elles étaient absentes ou difficilement actives au cours de la décennie 1990. Ce basculement interroge les ressorts d'une telle participation. Les municipalités se seraient-elles détournées du « modèle d'intégration à la française » pour plébisciter une action en phase avec la construction d'une politique communautaire d'« intégration des étrangers » ? De quelle manière pouvons-nous qualifier les usages de l'Europe par ces municipalités ? Si nous avons déjà évoqué les stratégies de valorisation des territoires, l'analyse localisée de l'investissement dans ces réseaux de villes permet de rendre compte d'une attitude paradoxale des municipalités françaises face à cette communautarisation progressive des politiques d'« intégration des étrangers ».

Section 3. D'une recherche de légitimité pour les municipalités françaises aux usages contrastés des orientations communautaires.

Au cours de la décennie précédente, les trois municipalités françaises étudiées ont quasiment été absentes des deux réseaux de villes Eurocités et ELAINE. Quelques années plus tard, Lyon et Nantes occupent une place centrale dans l'analyse de réseaux sociaux (voir figure n°11) tandis que Strasbourg adhère au réseau de villes CLIP (2009) et assiste à quelques réunions du réseau de villes Cités interculturelles à la fin de l'année 2012. La politique nationale menée en France continue d'être présentée comme un exemple-type du modèle assimilationniste dans les publications de ces réseaux de villes¹²⁴⁹. Néanmoins, la transcription de la directive relative aux discriminations raciales a marqué un changement dans la perception française de la notion de « race »¹²⁵⁰ et a conduit à une affirmation du paradigme de la « lutte contre les discriminations » face au paradigme de l'« intégration »¹²⁵¹. Alors même que ces deux approches font l'objet d'une forte déconnexion en France¹²⁵², une fenêtre d'opportunité s'est ouverte pour les municipalités afin de s'engager dans ces réseaux de villes abordant la lutte

¹²⁴⁹ Voir par exemple dans le paragraphe consacré au débat politique relatif aux politiques nationales d'intégration, le réseau de villes CLIP présente la France comme le « prototype » d'une démarche universaliste et assimilationniste. CLIP / Eurofound, « Integration of migrants : contribution of local and regional authorities », 2006, p21.

¹²⁵⁰ Gwénaële CALVES, « « Il n'y pas de race ici » », *Critique internationale*, 2002, vol. 17, n° 4, p 173-186.

¹²⁵¹ Didier FASSIN, « L'invention française de la discrimination », *art. cit.*

¹²⁵² Sur la déconnexion entre une politique de lutte contre les discriminations et la politique d'intégration au début des années 2000, se reporter à Vincent-Arnaud CHAPPE, « Le cadrage juridique, une ressource politique ? », *Politix*, 2011, n° 94, n° 2, p. 107-130.

contre les discriminations raciales et l'« intégration des étrangers » de manière conjointe. Ainsi, nous nous intéresserons dans un premier temps à l'usage politique fait par ces réseaux de villes par les élus locaux. Nous montrerons comment cela s'inscrit dans une stratégie de valorisation de l'internationalisation de leur territoire et dans une quête de légitimité des élus dans leur propre municipalité et face aux autorités nationales. Cependant, cette tendance croissante à l'investissement de ces trois municipalités dans les réseaux européens révèle également des concurrences dans les usages de l'Europe entre les agents administratifs des municipalités et les édiles pour résoudre le « problème » de l'« intégration des étrangers ». Finalement, les municipalités de Lyon, Nantes et Strasbourg adoptent une attitude paradoxale dans l'espace européen. Si elles s'appuient sur les travaux des réseaux de villes Cités interculturelles et du groupe de travail « Migration & Intégration » pour justifier leurs actions, elles continuent de défendre le « modèle français d'intégration ».

3.1. Un usage politique des réseaux de villes pour se légitimer en Europe et dans sa propre municipalité.

L'investissement progressif des municipalités françaises dans ces réseaux de villes nous permet de dévoiler tout d'abord comment l'investissement sur cette thématique s'inscrit dans une stratégie municipale plus large de leadership de ces réseaux de villes. Ensuite, ces engagements sont autant de ressources pour légitimer l'action d'une délégation au sein de l'administration municipale. Enfin, ces investissements municipaux au cours de la décennie 2000 démontrent que l'espace européen est saisi comme un outil dans le rapport de force que les municipalités souhaitent instaurer avec les autorités nationales dans la définition et la conduite des politiques d'« intégration des étrangers ».

L'Europe comme outil de légitimation des actions politiques et administratives pour une « politique municipale d'intégration ».

Les municipalités multiplient leurs engagements au sein des groupes de travail et projets menés, dont ceux relatifs à la problématique de l'« intégration des étrangers », afin de prendre le leadership de ces réseaux de villes.

C'est le cas de la municipalité de Lyon élue présidente du réseau de villes Eurocités de 2006 à 2008 après avoir siégé au sein de son comité exécutif¹²⁵³. Assurer cette fonction de présidence lui permet d'être reconnue par ses pairs comme une équipe municipale investie et capable de porter la voix des villes en Europe. L'investissement de la municipalité de Lyon sur la thématique de l'« intégration des étrangers » date de 2001, au moment où Gérard Collomb (PS) est élu maire. Ainsi, en octobre 2001, lors de l'assemblée générale du réseau à Malmö, aux côtés des élus de Rotterdam, Copenhague, le vice-président chargé de la politique de la ville pour le Grand Lyon (201-2004) et maire de Vaulx-en-Velin, présente la stratégie de l'agglomération lyonnaise concernant l'« intégration multiculturelle » pour « répondre au risque de fractures sociale et spatiale, mais aussi culturelle » posé par l'immigration¹²⁵⁴. Et surtout il propose de conduire une étude intitulée « Peuplement et migration dans les villes européennes » en lien avec la Direction de la prospective et de la stratégie d'agglomération (DPSA) du Grand Lyon, l'association Peuplement et Migration¹²⁵⁵ et Eurocités.

Mener cette étude revêt trois objectifs pour le Grand Lyon¹²⁵⁶ : faire accéder à une visibilité internationale l'association chargée de l'enquête, faire de la question de l'« intégration des étrangers » une question de l'agglomération et non une question saisie ou non par les villes qui la compose et faire émerger « un réseau européen des institutions et des acteurs qui interviennent dans la gestion des phénomènes migratoires »¹²⁵⁷. Si le

¹²⁵³ La ville de Lyon est membre du comité exécutif de 1992 (date de sa création) jusqu'en 1997 puis réélu de 2002 à 2006, avant d'en être élue présidente. Sur l'évocation de ces élections au sein du réseau de villes Eurocités, voir Renaud PAYRE, *Ordre politique et gouvernement urbain*, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Université de Lyon, 2008.

¹²⁵⁴ AML, 1815 WP 11, Note « Intervention du vice-président délégué à la politique de la ville au Grand Lyon – Atelier du réseau Eurocités, le choix de la diversité : actions d'intégration multiculturelle », octobre 2001.

¹²⁵⁵ L'association Peuplement & Migration est une association vaudoise créée au milieu des années 1990 pour promouvoir l'histoire des travailleurs immigrés ouvriers venus s'installer en nombre dans cette ville. Le projet majeur de l'association est de créer un musée pour recueillir cette histoire. L'association participe ensuite à la mission de préfiguration de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration. Daniel PELLIGRA, « L'escale, cité du voyage. », *Hommes & Migrations*, 2004, n° 1247, p. 85-90.

¹²⁵⁶ L'administration intercommunale est chargée de ce dossier par l'intermédiaire de sa Direction de la Prospective et de la stratégie d'agglomération particulièrement investie à la fin des années 1990 et au début des années 2000 sur les questions européennes. Par la suite, au sein du groupe de travail « Migration & Intégration », c'est la Mission Égalité qui s'y investit.

¹²⁵⁷ AML, 1815 WP 11, Note « Intervention du vice-président délégué à la politique de la ville au Grand Lyon – Atelier du réseau Eurocités, le choix de la diversité : actions d'intégration multiculturelle », octobre 2001.

premier objectif renvoie à la place que souhaite occuper l'association nationalement¹²⁵⁸, les deux autres objectifs montrent que l'espace européen est perçu comme un outil pour mettre en œuvre des dispositifs d'action publique renouvelés et positionner l'agglomération comme l'un des chefs de file sur cette thématique de l'« intégration des étrangers ».

Les premières conclusions de l'étude intitulée « Peuplement et migration dans les villes européennes » sont présentées par le maire de Lyon, l'année suivante, à l'assemblée générale du réseau de villes à Barcelone. L'immigration est décrite comme un phénomène « structurant aujourd'hui mais aussi à long terme »¹²⁵⁹ en Europe et donc pour les municipalités. Les deux publications issues de cette étude – un lexique sur les différentes approches de l'intégration en Europe¹²⁶⁰ et un questionnaire sur les pratiques des municipalités concernant « la citoyenneté des étrangers », « la religion », « l'intégration urbaine » et « l'intégration économique » – ainsi que les interventions des édiles du Grand Lyon aux assemblées générales de 2001 et de 2002 révèlent un usage régulier des termes « multiculturel » et « pluriculturel ». Cela paraît surprenant au premier abord puisque ces termes renvoient à des politiques mises en place au Royaume-Uni. Or, ces politiques sont massivement rejetées par les acteurs associatifs et institutionnels de l'agglomération lyonnaise. Elles sont même décrites comme « l'anti-modèle absolu » dans les entretiens conduits pour cette étude¹²⁶¹. Pour autant, les édiles mobilisent ces termes dans leurs prises de parole et valorisent ce modèle anglo-saxon lors de rencontres européennes. C'est le cas lorsque le maire de Lyon s'exprime en introduction à la journée de prospective intitulée « Les discriminations raciales » en juin 2003¹²⁶².

« Parmi les différentes politiques conduites dans les pays européens pour lutter contre ces discriminations, Gérard Collomb a fait référence au "modèle anglo-saxon, plus efficace dans certains domaines, comme celui

¹²⁵⁸ La proximité du maire avec cette association est très forte puisque par la suite, l'un de ses militants devient son chef de cabinet de 2008 à 2012. Une grande partie de ses activités consiste à la fin des années 1990 à participer aux travaux de préfiguration de la CNHI.

¹²⁵⁹ AML, 1815 W 11, Note sur la démarche du thème de la ville multiculturelle, non datée, probablement octobre 2002.

¹²⁶⁰ AML, 2103 WP 41, Les cahiers de Millénaire 3, « Intégration et cohésion sociale en Europe », et « Lexique – les différentes approches de l'intégration en Europe », 2002.

¹²⁶¹ AML, 2103 WP 41, Rapport de cadrage, « Intégration des populations étrangères /issues de l'immigration et place des pratiques minoritaires », novembre 2002, p 34.

¹²⁶² AML, 2103 WP 41, Compte rendu de la journée prospective « Les discriminations raciales », Axe de travail « Villes pluriculturelles et cohésion sociale en Europe », 3 juin 2003.

de la représentation des minorités, que le modèle républicain français, qui défend en apparence une égalité plus rigoureuse". En témoigne notamment la composition des corps électifs au Royaume-Uni et dans notre pays, à tous les niveaux. »¹²⁶³

La campagne menée pour investir le comité exécutif du réseau de villes se traduit par l'usage par le maire de Lyon et de son équipe de termes mobilisés par les autres municipalités membres, quitte à utiliser des termes critiqués dans l'espace national ou local. Ces discours et l'engagement personnel du maire s'inscrivent au cœur d'une stratégie de conquête du réseau de villes Eurocités, à savoir celle d'être élu membre du comité exécutif puis président de l'organisation. Finalement, le maire de Lyon tente de faire « carrière » au sein de cette organisation pour gagner en visibilité sur la scène internationale¹²⁶⁴.

Cette recherche de légitimité est également notable pour l'élue déléguée à l'intégration et aux droits des citoyens à la municipalité de Lyon (2001–2006). Alors que le maire de Lyon a investi le réseau de villes Eurocités, cette dernière, élue PCF au sein de la majorité municipale, s'engage dans le réseau de villes ECCAR en participant à son comité exécutif¹²⁶⁵, en assistant aux conférences européennes des droits de l'homme dans la ville et en soutenant l'organisation de la conférence à Lyon en 2006¹²⁶⁶. Par cet engagement politique, l'élue déléguée à l'intégration et aux droits des citoyens affirme sa place au sein de l'exécutif municipal en internationalisant le travail de sa délégation tout en se détachant des orientations du maire socialiste puisqu'elle s'investit dans un autre réseau de villes. Cette position ne laisse pas indifférent le cabinet du maire. À plusieurs reprises, des tensions surgissent entre l'adjointe et l'une des chargées de mission du cabinet de maire sur qui est compétent pour traiter de la question d'« intégration » au sein de la municipalité et sur l'opportunité d'investir le réseau de villes ECCAR¹²⁶⁷.

¹²⁶³ AML, 2103 WP 41, Introduction du président du Grand Lyon et maire de Lyon, « Pour la reconnaissance de cultures différentes dans la ville », journée prospective « Les discriminations raciales », Axe de travail « Villes pluriculturelles et cohésion sociale en Europe », 3 juin 2003.

¹²⁶⁴ Cette hypothèse d'une carrière au sein du réseau de villes Eurocités par Gérard Collomb est évoquée par Renaud PAYRE, « Ordre politique et gouvernement urbain », *op. cit.*, p. 165.

¹²⁶⁵ AML, 2103 WP 25, Invitation à l'attention de l'adjointe chargée de l'intégration et des droits des citoyens au comité exécutif du réseau ECCAR, 19 octobre 2005.

¹²⁶⁶ AML, 2103 WP 26, Compte rendu de l'organisation de la cinquième conférence de la Conférence européenne des droits de l'homme dans la ville, 9 mai 2005.

¹²⁶⁷ Dans un de ces échanges, l'adjointe déléguée à l'intégration souligne à la chargée de mission du cabinet être « la seule adjointe à l'intégration et aux droits des citoyens. Votre seul interlocuteur, c'est donc moi ! ». AML, 2253 WP 004, Série d'échanges de mails imprimés entre avril 2004 et mai 2005 entre la

Cet investissement des élus et des agents municipaux dans les réseaux de villes pour légitimer leurs actions est également notable au sein des municipalités de Nantes et de Strasbourg. L'exemple de l'adjointe déléguée à l'intégration et à l'égalité de Nantes (2001-2012) est particulièrement éclairant à ce sujet.

Après avoir été en position non éligible sur les listes de Jean-Marc Ayrault en 1995, cette militante au PCF intègre l'exécutif municipal en 2001. Elle hérite de la délégation « Jeunesse et Intégration », rebaptisée « Intégration et citoyenneté » afin d'être sur « une cible bien précise, quelque chose de concis dans les politiques publiques »¹²⁶⁸. Elle se démarque de la délégation précédente car l'assimilation entre « jeunesse » et « immigration » lui semble inappropriée. Cette délégation ne bénéficie que d'un seul poste de secrétariat dédié aux attestations administratives pour les demandes de regroupement familial. En plus de la faiblesse du soutien administratif dont elle dispose, cette élue affiliée au PCF siège au sein d'une majorité principalement socialiste. Cela lui confère une position marginale renforcée par les relations conflictuelles qu'elle entretient au sein de son propre groupe¹²⁶⁹. Selon cette adjointe, le désintérêt de son parti pour sa délégation est à l'origine de leurs débats.

« Si mes souvenirs sont bons, enfin ce qu'on m'en a dit, [le maire] était pour me filer une délégation plus importante que j'ai pas eue au final. C'est mon groupe qui a refusé et qui a demandé la délégation que j'ai eue en disant : « on veut bien celle là parce qu'il n'y aura rien à faire dessus ». Et donc le clash, il est venu de là. J'ai bossé sur ma délégation donc ça m'a pris du temps. »¹²⁷⁰

Pour sortir de cet isolement administratif et politique, l'adjointe s'emploie en premier lieu à faire recruter un fonctionnaire de catégorie A afin qu'une Mission soit créée, la Mission Intégration devenue ensuite Égalité, Intégration, Citoyenneté (voir chapitre 6). Elle s'intéresse aux mesures prises par d'autres municipalités et découvre à cette occasion la

chargée de mission du cabinet du maire et l'adjointe relatif à l'organisation de la conférence européenne des droits de l'homme.

¹²⁶⁸ Entretien avec l'adjointe déléguée à l'intégration et à l'égalité, le 29 octobre 2011, à son bureau à l'Hôtel de ville, Nantes.

¹²⁶⁹ Cette adjointe adhère au PC en 1994 et le quitte en 2010 suite à un conflit sur les orientations politiques de son parti dans la majorité conduite par Jean-Marc Ayrault et les conditions de reversement des indemnités d'élus. Elle finit son mandat sans siéger au sein d'un groupe politique et sans être à nouveau encartée. Entretien avec l'adjointe déléguée à l'intégration et à l'égalité, le 29 octobre 2011, à son bureau à l'Hôtel de ville, Nantes.

¹²⁷⁰ Idem.

CEDHV en assistant au Forum social de Porto Allegre en 2003. Trois ans plus tard, en octobre 2006 la municipalité de Nantes adhère formellement au réseau de villes ECCAR et confie à l'adjointe déléguée à l'intégration et à l'égalité la charge de la représenter en son sein et non à son homologue chargé des relations internationales¹²⁷¹. En assurant la vice-présidence du réseau de 2006 à 2008 ainsi que les qualités de vice-présidente au sein de la CIDP à partir de 2008, cette adjointe inscrit sa démarche dans celle plus globale d'internationalisation visée par l'exécutif nantais¹²⁷². Elle légitime par cet intermédiaire le travail mené au sein de sa délégation tout en favorisant pour sa part des réseaux de villes dans lesquels l'investissement politique personnel est central tels que le réseau de villes ECCAR et la CIDP et refuse à l'inverse de s'investir dans le réseau de villes CLIP.

« Alors le réseau CLIP, on a envisagé sauf que le réseau CLIP, ce n'est pas un réseau politique. Je fais la différence entre les réseaux politiques et les réseaux techniques »¹²⁷³

La recherche d'une légitimité est essentielle pour cette adjointe, en raison de sa singularité dans la majorité. L'investissement dans ces deux organisations montre par ailleurs qu'elle envisage l'« intégration des étrangers » à travers la promotion des droits de l'homme, marquant un fort attachement à un discours sur l'égalité des droits et à la citoyenneté.

Cet engagement européen pour asseoir sa légitimité est comparable pour l'adjointe déléguée à l'état civil, aux affaires électorales et à la citoyenneté au sein de l'exécutif strasbourgeois de 2008 à 2013. Son positionnement politique au sein de l'exécutif municipal est pourtant distinct de l'élue nantaise. Elle appartient à la majorités socialiste et est chargée de réformer et de remettre en place un conseil des résidents des étrangers après sa suppression par l'équipe municipale précédente, outil principal de la politique municipale d'« intégration des étrangers » (voir chapitre 6). Ainsi, en 2009, la municipalité de Strasbourg adhère au réseau de villes CLIP, en participant au dernier projet de recherche sur l'« entrepreneuriat ethnique » et candidate pour rejoindre le comité exécutif. L'adjointe

¹²⁷¹ Déclaration d'adhésion à la Coalition européenne contre le racisme et la discrimination, Délibération du Conseil municipal, 13 octobre 2006.

¹²⁷² À titre d'exemple, Nantes est élue au sein du comité exécutif d'Eurocités en 2006 puis trésorière de l'association en 2010 et vice-présidente du réseau en 2013. La même année, la ville de Nantes décroche le label de Capitale verte de l'Europe par la Commission européenne.

¹²⁷³ Entretien avec l'adjointe déléguée à l'intégration et à l'égalité, le 29 octobre 2011, à son bureau à l'Hôtel de ville, Nantes.

investit personnellement cette organisation alors même que la publication relative à la municipalité de Strasbourg conclue à l'absence de « bonnes pratiques » concernant l'entrepreneuriat ethnique¹²⁷⁴, et que l'adjointe indique que cette thématique n'est « pas leur tasse de thé »¹²⁷⁵. Elle présente cet investissement comme « fondamental » pour pouvoir répondre à des enjeux sur lesquels elle estime l'exécutif municipal peu compétent.

« Q: Et qu'est ce que vous espérez [du réseau CLIP] ?

R: On est vraiment sur la coopération et l'échange de bonnes pratiques entre les villes. Et je pense qu'aujourd'hui il incombe aux premiers magistrats des villes de développer des politiques pour lesquelles ils ne sont pas forcément armés. D'avoir un réseau d'experts conséquent, de bénéficier d'apprentissages de ce qui se fait ailleurs à Zagreb, à Amsterdam et ailleurs. Puisque CLIP c'est aujourd'hui 38 villes européennes et pas des moindres ! Strasbourg, c'est la seule ville française et on est tout petit par rapport à Stuttgart ou à d'autres villes, même si on prend la communauté urbaine [...] Mais aujourd'hui le réseau est fondamental, finalement les villes font face, elles sont toutes internationales, ouvertes vers le monde, et elles ont besoin d'échanger entre elles. »¹²⁷⁶

Résultant d'une sollicitation directe par le Conseil de l'Europe, cette adhésion au réseau de villes CLIP est une opportunité pour bâtir une politique municipale de participation des étrangers. Cet investissement permet également à la municipalité strasbourgeoise, et plus exactement de cette élue, de se démarquer de ses homologues françaises en étant la seule à participer aux travaux de ce réseau de ville. L'engagement de l'adjointe peut se lire comme l'un des outils majeurs de l'internationalisation de la ville.

Ces trois récits illustrent comment les réseaux de villes sont utilisés par des élus aux délégations secondaires ou en position de minorité au sein du conseil municipal pour affirmer leur légitimité à agir. Cette recherche de légitimité est également présente du côté des agents municipaux et se traduit par un investissement dans ces organisations européennes. Ils mobilisent les expériences des autres municipalités européennes pour faire

¹²⁷⁴ Cette absence s'explique par l'absence même de mesures concernant l'entrepreneuriat spécifique des « minorités ethniques », terme également peu utilisé en France. CLIP / Euroufound, « Ethnic entrepreneurship. Case study : Strasbourg », 2010, p 42.

¹²⁷⁵ Entretien avec l'adjointe déléguée à l'État civil et à la citoyenneté, (2008-2014), le 15 novembre 2010, dans son bureau à l'Hôtel de ville, Strasbourg.

¹²⁷⁶ Idem.

accéder au rang de propositions certaines de leurs convictions personnelles auprès des édiles ou pour souligner l'intérêt du travail mené dans leurs services.

Dans cette perspective, les travaux de la DPSA du Grand Lyon menés sur les « discriminations raciales » s'appuient sur le récit d'autres expériences européennes. Il s'agit de lutter contre l'usage limité voire « tabou »¹²⁷⁷ de ce terme au début de la décennie 2000. Nous retrouvons ici des réticences comparables à celle identifiées par Vincent-Arnaud Chappe dans l'étude de la mise en place de la Halde¹²⁷⁸. En effet, engager un travail sur les « discriminations raciales » s'oppose avec le mythe républicain consistant à ne pas reconnaître l'existence de communautés au sein de la société et surtout aux principes de la Constitution de 1958 disposant que les citoyens sont tous égaux devant la loi « sans distinction d'origine, de race ou de religion ». Déroger à cette règle aussi bien de la part d'institutions publiques que privées est même perçue comme dangereux¹²⁷⁹. L'appui sur les homologues européens investis au sein du réseau de villes Eurocités et engagés dans la lutte contre les discriminations ethniques permet aux agents administratifs de la DPSA de légitimer un travail sur une nouvelle problématique au sein du Grand Lyon.

Le chef de la Mission Égalité de la ville de Lyon mobilise également l'exemple d'autres villes européennes pour appuyer sa proposition d'évaluation des pratiques de discriminations dans le logement social lors d'une réunion avec l'adjoint délégué au logement et à la politique de la ville. Il insiste sur la faisabilité d'une telle démarche en présentant l'existence d'un dispositif identique à Rotterdam et indique que l'adoption d'une telle démarche leur permettrait de se comparer avec cette ville reconnue dans ses dispositifs de lutte contre les discriminations raciales¹²⁸⁰. Pendant la réunion, l'adjoint reste assez perméable à cet argument estimant pour sa part que le contexte français ne permet pas de s'enrichir véritablement de cette expérience. Cependant, quelques minutes plus tard, au

¹²⁷⁷ Entretien avec le directeur de la Direction de la prospective et du dialogue public, Grand Lyon, le 2 juin 2010, dans son bureau, Lyon.

¹²⁷⁸ Vincent-Arnaud CHAPPE, « Le cadrage juridique, une ressource politique ? », *art.cit.*

¹²⁷⁹ C'est dans cette optique que Daniel Sabbagh montre comment la mise en place de la Convention établit entre Sciences Po Paris et certains lycées en zone d'éducation prioritaire les opposants et les défenseurs du projet condamnent tous les deux la discrimination positive ethno-raciale américaine. Daniel SABBAGH, « Une convergence problématique », *Politix*, vol.1, n°73, p. 211-229.

¹²⁸⁰ Rotterdam est évoqué par les municipalités européennes les plus engagées par le chef de projet de la Mission Égalité lors de notre entretien. Entretien avec le chef de la Mission Égalité, le 22 avril 2010, dans un café, Lyon.

cours de notre entretien avec celui-ci, il reconnaît que ces projets européens peuvent être pertinents.

« Q : Et par exemple le GIPEV [Groupe d'intégration pour l'Égalité dans la Ville] a pensé à des liens européens ?

R : On était dans le groupe de travail Logement avec des membres du GIPEV et la question des projets européens est posée pour travailler sur cette question de lutte contre les discriminations. Il y a sûrement des idées avec lesquelles on peut développer des partenariats et travailler sur ce thème là. »¹²⁸¹

De manière équivalente, la chargée de mission pour le Conseil nantais des citoyens étrangers (CNCE) multiplie les contacts informels avec des municipalités membres du groupe de travail « Migration & Intégration » ayant installé un conseil consultatif dans leur ville. En octobre 2012, deux représentants du CNCE sont invités à une réunion du groupe de travail pour présenter deux projets financés à 50% par le FEI. Cela est rapporté dans la publication du CNCE avec un titre éloquent « Le CNCE contribue aux travaux d'Eurocités »¹²⁸². Si cela relève tout d'abord d'une demande de la part des membres du CNCE de prendre connaissance des autres expériences européennes¹²⁸³, la chargée de mission noue des liens avec les municipalités du groupe de travail « Migration & Intégration » et confirme alors l'intérêt des activités de la Mission « Égalité, intégration, citoyenneté » au sein de la municipalité. Cette mission n'est pas uniquement un outil à destination des populations étrangères installées à Nantes mais s'inscrit au cœur de la stratégie de rayonnement international de la ville.

L'appui sur l'expérience d'une autre municipalité européenne permet aussi de souligner le caractère novateur de la mesure proposée. C'est le cas lors de la proposition de création d'une mission Égalité au sein de la ville de Lyon. En s'appuyant sur les expériences recensées par le projet « Villes pluriculturelles et cohésion sociale », les membres du Groupe d'initiative pour l'intégration dans la ville (GIPIV) (voir chapitre 6), et en particulier les agents municipaux qui y siègent, insistent auprès des élus et du maire sur le caractère exceptionnel de leur proposition par rapport aux autres municipalités européennes. Adopter cette

¹²⁸¹ Entretien avec l'adjoint chargé de la politique de la ville et du logement, municipalité de Lyon (2001 – 2014), le 7 juillet 2010, dans son bureau, Lyon.

¹²⁸² « Le CNCE contribue aux travaux d'Eurocités », La Lettre du CNCE, Nantes, n°9, février 2013, p. 9.

¹²⁸³ Entretien avec la chargée de mission du CNCE, le 6 février 2012, dans un restaurant, Nantes.

proposition permet de positionner Lyon comme une ville motrice sur les questions d'égalité au sein de l'espace européen.

« Cette mission Égalité pourrait avoir la compétence d'agir sur tout mobile discriminatoire, en particulier relativement au sexe ou à l'orientation sexuelle, à l'« origine » ou à la « race », au handicap ou à l'âge. [...] Aucun autre exemple d'autorité locale n'aurait mis en place un instrument équivalent [Mission Égalité] parmi les Eurocités à l'exception notable de Birmingham »¹²⁸⁴

L'investissement des municipalités au sein de ces réseaux de villes s'inscrit, d'une part, au cœur d'une stratégie politique municipale de rayonnement dans l'espace européen et de légitimation des élus au sein des exécutifs municipaux. D'autre part, il est un outil au service des agents administratifs pour faire reconnaître la pertinence de certaines de leurs propositions. Cet investissement européen est aussi à comprendre comme une manière d'instaurer un rapport de force entre les municipalités et les autorités nationales pour revendiquer de nouvelles compétences et des changements législatifs en matière de politiques à l'égard des étrangers.

Instaurer un dialogue avec les institutions communautaires pour se faire entendre des autorités nationales.

L'exemple du Conseil pour une citoyenneté de résidence (Cofracir) illustre parfaitement la manière dont les municipalités tentent d'instaurer un rapport de force avec les autorités nationales en matière d'« intégration des étrangers » et d'affirmer leurs compétences en la matière.

Les 15 et 16 octobre 2010, en lien avec le CPLRE du Conseil de l'Europe, le Club de Strasbourg¹²⁸⁵ et la municipalité de Strasbourg organisent une conférence intitulée

¹²⁸⁴ AML, 2084 WP 1, Compte rendu de la réunion du GIPIV, présentation du rapport du GIPIV relatif à l'intégration socioprofessionnelle des personnes issues des quartiers difficiles et de l'immigration, 23 septembre 2003.

¹²⁸⁵ Le Club de Strasbourg est créé en 2003 par la Direction des relations européennes et internationales pour nouer des liens avec de futures capitales et grandes villes (trente-neuf au total) des nouveaux pays entrants dans l'Union européenne en 2004 et 2007. Ce club s'est progressivement élargi de nouvelles villes membres du Conseil de l'Europe puis de nouveaux pays entretenant des relations régulières avec cet espace (Algérie, Maroc, Canada). Organisé en commissions thématiques à partir de 2010, le Club de Strasbourg se définit comme traitant « des fonds structurels, de la culture, de l'attractivité des territoires urbains, des villes durables ainsi que de la gouvernance locale et la participation citoyenne et l'engagement des villes en faveur des Droits de l'enfant ». Présentation du Club de Strasbourg, disponible

« L'intégration des résidents étrangers à la vie publique locale ». Des représentants des municipalités européennes telles que Bruxelles, Stuttgart et Zagreb y participent ainsi que des représentants des réseaux de villes CLIP et Cités interculturelles. Avec cette conférence, l'exécutif strasbourgeois¹²⁸⁶ souhaite, d'une part, être reconnu comme l'une des villes européennes leader dans la lutte pour la participation politique des résidents étrangers, d'autre part, poser les premiers jalons du futur Conseil français pour la citoyenneté de résidence (Cofracir)¹²⁸⁷. Ce dernier a pour objectif de réclamer aux autorités nationales françaises « le droit de vote et d'éligibilité des résidents étrangers aux élections locales »¹²⁸⁸, élément présenté comme déterminant pour l'« intégration des étrangers ».

En liant la naissance du Cofracir à une conférence européenne, les municipalités qui s'y engagent, toutes socialistes, veulent initier un rapport de force avec le gouvernement de droite pour réclamer un changement constitutionnel. L'appui sur les institutions européennes est à lire comme une manière de gagner en légitimité dans ce rapport de force. C'est ainsi qu'après quelques mois d'existence, la DG Affaires intérieures propose au Cofracir de siéger au sein du Forum européen de l'intégration¹²⁸⁹. Si le ministre de l'Intérieur et de l'immigration refuse cette nomination, cette invitation de la part de la DG Affaires intérieures est un signe de reconnaissance du Cofracir et confirme l'instauration d'un rapport de force avec les autorités nationales¹²⁹⁰.

Cependant, une lecture partisane de l'opposition entre les municipalités et le gouvernement n'épuise pas la compréhension du rapport de force qui s'instaure par l'intermédiaire du Cofracir. En effet, les municipalités membres du Cofracir continuent

sur : <http://www.strasbourg.eu/developpement-rayonnement/europe-international/capitale-europeenne/le-club-de-strasbourg?ItemID=1749826071>, consulté le 15 avril 2014.

¹²⁸⁶ L'exécutif strasbourgeois participe activement à cette rencontre avec quatre membres qui interviennent et participent aux différents temps organisés : le maire, Roland Ries, le premier adjoint au maire, l'adjointe chargée des relations internationales et l'adjointe chargée de la citoyenneté.

¹²⁸⁷ Le Cofracir est finalement constitué le 16 avril 2011 à Toulouse et réunit 10 municipalités ayant un conseil de résidents étrangers : Aubervilliers, Creil, Grenoble, Lille, Paris, Saint-Denis, Strasbourg, Toulouse, Les Ulis et Roubaix, toutes avec une majorité PS à leur tête.

¹²⁸⁸ « Appel des maires pour le droit de vote des résidents étrangers », initiative lancée par Roland Ries, Maire de Strasbourg, 16 octobre 2010.

¹²⁸⁹ En lien avec le Comité économique et social européen, le Forum européen de l'intégration a été créé par la Commission européenne pour permettre l'expression de la société civile sur les politiques d'immigration et d'intégration dans l'Union européenne. Cent organisations nationales y siègent depuis 2006.

¹²⁹⁰ Archives du Cofracir, collectées à l'issue d'un entretien avec la chargée de mission pour le Cofracir, municipalité de Strasbourg, Compte rendu du premier comité directeur, Cofracir, Creil, 17 septembre 2011.

d'interpeller le gouvernement socialiste lors de leur premier congrès à Lille en octobre 2012 pour l'obtention de ce droit de vote¹²⁹¹. Certes, la ville de Paris s'est retirée du Cofracir invoquant l'engagement du nouveau président élu pour adopter un changement constitutionnel et rendre possible le droit de vote à tous les étrangers. Pour les autres villes participantes à ce congrès, ils restent sceptiques sur l'adoption d'une telle mesure et veulent se constituer comme un groupe de pression pour permettre son adoption avant les élections municipales de 2014¹²⁹². Ils s'appuient non seulement sur un relais au sein de l'Assemblée nationale, avec l'intervention du député PS, Razzy Hammadi, signataire d'une tribune dans *Le Monde* avec 76 autres députés pour ce droit¹²⁹³ mais également celle d'une députée française socialiste au Parlement européen, Hélène Flautre, qui insiste sur l'octroi de ce droit dans quinze autres États membres¹²⁹⁴. Par cette revendication, le Cofracir affirme comme essentiel l'adoption d'une législation par le gouvernement français en accord avec les orientations communautaires qui déconnecte la citoyenneté de la nationalité, élément central pour permettre l'« intégration des étrangers ».

« À l'heure de l'Union européenne, nous réaffirmons que la citoyenneté n'est plus rattachable uniquement à la seule question de la nationalité mais bien liée à la résidence. La citoyenneté de résidence peut ouvrir, demain, la voie vers une intégration pleine et entière ». ¹²⁹⁵

L'expérience du Cofracir nous éclaire sur la manière dont les municipalités françaises ont intégré l'engagement dans l'espace européen comme un outil pour faire entendre leur voix dans leur espace national, et ici pour l'obtention du droit de vote aux élections locales. En empruntant un répertoire d'actions compatibles avec les institutions européennes, en l'occurrence la création d'une association des conseils de résidents étrangers français, les municipalités françaises bénéficient d'un appui face aux autorités nationales. L'engagement pour la participation politique des étrangers est un thème d'autant plus porteur au sein de l'espace européen qu'il s'inscrit au cœur de la stratégie communautaire d'une disjonction

¹²⁹¹ Engagement 50, « J'accorderai le droit de vote aux élections locales aux étrangers », Programme du candidat François Hollande pour l'élection présidentielle, mai 2012. Disponible sur : <http://www.parti-socialiste.fr/dossier/le-projet-de-francois-hollande>, consulté le 16 avril 2014.

¹²⁹² Notes d'observation du 1^{er} Congrès du réseau Cofracir, « 2012 : de nouvelles perspectives ? » et assemblée générale du réseau, 12-13 octobre 2012, Hôtel de ville, Lille.

¹²⁹³ « Le droit de vote des étrangers aux élections, c'est maintenant », *Le Monde*, 17 septembre 2012.

¹²⁹⁴ Notes d'observation du 1^{er} Congrès du réseau Cofracir, « 2012 : de nouvelles perspectives ? » et assemblée générale du réseau, 12-13 octobre 2012, Hôtel de ville, Lille.

¹²⁹⁵ Motion votée à l'unanimité par le Congrès du Cofracir, Lille, 13 octobre 2012.

entre nationalité et citoyenneté pour faire advenir une citoyenneté européenne. Alors qu'au cours de la décennie 1990, l'engagement des maires avec la Déclaration de Vizille avait instauré un rapport de force interne à l'hexagone avec le gouvernement pour modifier la législation nationale concernant les certificats d'hébergement, le rapport de force est cette fois-ci instauré en s'appuyant sur le relais offert par les institutions communautaires et européennes.

Les acteurs municipaux de Lyon, Nantes et Strasbourg, qu'ils soient élus ou agents municipaux, ont tous investi à leur manière et dans des temporalités distinctes cet espace européen. L'engagement dans des réseaux de villes est perçu comme un outil nécessaire pour acquérir une légitimité dans la définition des politiques d'« intégration des étrangers » aussi bien au sein de leurs administrations municipales que face à un État frileux et réticent à engager des réformes majeures en matière de citoyenneté. Cette analyse des usages de l'Europe par les municipalités françaises dissimule leur investissement irrégulier. L'usage est principalement politique et au sein de ces réseaux de villes, les acteurs municipaux s'arcbutent pour valoriser des actions compatibles avec la philosophie républicaine de l'« intégration des étrangers » lors de leur participation à des projets d'échanges de pratiques.

3.2. Une attitude dualiste des municipalités françaises dans les réseaux de villes européens : attachement au « modèle d'intégration français » et volonté d'innovation.

Si les municipalités de Lyon, Nantes et Strasbourg se sont appuyées sur les réseaux européens pour légitimer leur action en matière d'« intégration des étrangers », nous souhaiterions interroger minutieusement les acteurs qui ont porté ces investissements. L'usage politique de l'Europe est souvent de courte durée et ne permet pas d'engager des actions concrètes de la part des services municipaux. Ce dernier est d'autant plus difficile à mettre en place que les moyens alloués à cette internationalisation sont restreints et que les participations à plusieurs réseaux de villes soulignent les contradictions et oppositions au sein des municipalités sur ce que doit être un engagement municipal auprès des populations étrangères et de leurs descendants. Un paradoxe naît alors dans les municipalités : les élus et les agents municipaux insistent sur les spécificités d'un « modèle d'intégration français », et sur sa

défense dans l'espace européen, tout en insistant sur la nécessité de prendre en compte les apprentissages de leurs homologues européens.

Des velléités européennes largement tributaires de l'engagement des exécutifs municipaux.

La participation des trois municipalités françaises dans les réseaux de villes est particulièrement liée aux usages et bénéfices politiques escomptés par les différents élus de cet investissement.

A cet égard, le cas de la municipalité de Lyon est particulièrement éclairant puisqu'elle est membre de quatre des cinq réseaux de villes étudiés entre 2004 et 2012. En réalité, la participation de la municipalité de Lyon ne se fait que sur une courte durée, de 2001 à 2008, correspondant au premier mandat du maire de Lyon. En effet, en 2004, la ville de Lyon adhère au réseau ECCAR, accueille en décembre 2006 la cinquième conférence de la CEDHV, candidate en 2008 pour être membre du réseau de villes Cités interculturelles et rejoint le groupe de travail « Migration & Intégration » en 2004 en participant au projet IntiCities. Or, une désaffection de ces réseaux de villes se produit au cours du deuxième mandat.

Pour le groupe de travail « Migration & Intégration », le compte rendu des villes présentes à celui-ci montre qu'aucun représentant de Lyon n'y participe à l'exception de la réunion finale de présentation du projet IntiCities¹²⁹⁶. À l'issue de ce projet, le responsable de la Mission Égalité déclare avoir des liens non plus avec le groupe de travail « Migration & Intégration » mais seulement avec certaines municipalités et *Migration Policy Group*. Le travail mené par le groupe de travail est déprécié et présenté comme une sorte de tourisme d'affaires.

« Q : Et au niveau européen, l'échange RH [projet de collaboration sur la lutte contre les discriminations dans les ressources humaines], il se fait dans le cadre d'Eurocités ?

R : On l'a créé comme des grands, il est toujours en lien avec Eurocités pour identifier les villes. Pour nous, Eurocités c'est toujours un contact potentiel. Parce que leur groupe de travail, c'est hallucinant comme ça fonctionne. Enfin, moi j'y suis allé ...

¹²⁹⁶ Notre participation à trois reprises à ce groupe de travail entre 2010 et 2012 conduit à un amalgame pensant que nous serions mandatée par la municipalité de Lyon pour assister aux travaux. Après nos rectifications, nous sommes interpellée à plusieurs reprises pour expliquer les raisons d'un tel désengagement. Notes d'observation du groupe de travail « Migration et Intégration », Eurocités, 31 mai et 1 juin 2010, Hôtel de ville, Gand.

Q : Le groupe de travail « Migration & intégration » ?

R: Ouais... Voilà il y a un gros entre soi. Il y a un petit côté sympa, des gens qui viennent faire un peu de tourisme, d'aération dans leur travail. J'étais allé à Malmö, c'est très intéressant. Attention, Eurocités c'est Eurocités, il y a des villes qui se bougent grave [...].

Q : Et des contacts sont restés, de travail, avec les villes suite au projet ?

R: On a gardé des liens [...]. On a gardé Belfast et avec un certain nombre de villes où j'avais rencontré les gens. Et j'ai surtout gardé la collaboration avec MPG [Migration Policy Group] avec lequel j'ai maillé le réseau IRDSU [association de professionnels du développement social et urbain] pour organiser l'étude.»¹²⁹⁷

Si le chef de projet de la Mission Égalité a participé au projet IntiCities, il préfère candidater avec des partenaires qu'il choisit à des financements européens. Bien qu'il se présente comme étant peu réceptif aux orientations des élus chapeautant sa Mission entre 2005 et 2010¹²⁹⁸, la période de son investissement au sein du groupe de travail « Migration & Intégration » recoupe la période durant laquelle le maire de Lyon est président du réseau Eurocités. Son désinvestissement s'explique également par l'intérêt politique moindre pour les travaux menés par la municipalité au sein de ce réseau de villes, et en particulier sur la thématique de l'« intégration des étrangers ».

Cette désaffection concerne également le réseau ECCAR et les conférences annuelles de la CEDHV. En juin 2002, la signature de la CEDHV par le Conseil municipal est présentée, par le président du Conseil Lyonnais du respect des droits (CLRD)¹²⁹⁹, comme une étape supplémentaire et essentielle de l'internationalisation de la municipalité.

« Le caractère international d'une ville, Mesdames et Messieurs les élus, ne se mesure pas qu'au nombre de ses congrès et colloques, et à

¹²⁹⁷ Entretien avec le Chef de la Mission Égalité, le 22 avril 2010, dans un café, Lyon.

¹²⁹⁸ Quand nous abordons la question du poids des élus dans la mission, il insiste sur ce pouvoir de résistance. « On a un devoir de résistance face aux élus, j'aurais pris sinon le modèle A., le modèle D., le modèle L., le modèle G., le modèle K., j'aurais fait cinq politiques ». Entretien avec le chef de la Mission Égalité, municipalité de Lyon, le 22 avril 2010, dans un café, Lyon.

¹²⁹⁹ Cette instance est la nouvelle mouture de la commission extra-municipale du respect des droits à partir de 2001 avec pour principal changement la nomination d'un président délégué du CLRD extérieur à l'exécutif municipal. (voir chapitre 6).

l'accueil du G7 et d'étapes du Tour de France. Une ville internationale est avant tout une ville ouverte, composite, solidaire »¹³⁰⁰.

En 2006, la municipalité de Lyon prolonge son engagement en accueillant la cinquième conférence européenne des droits de l'homme dans la ville. Ensuite, l'adjointe chargée de l'intégration et des droits des citoyens, ainsi que la nouvelle chargée de mission du cabinet du maire sur les politiques d'égalité, suivent de très près les discussions entre les villes signataires et la naissance du réseau de villes ECCAR¹³⁰¹. Après 2008, la participation à la CIDP et à ECCAR diminue fortement. Cette désaffection est notée par la présidente du réseau de villes ECCAR, l'adjointe déléguée à l'intégration et à l'égalité au sein de la ville de Nantes. Cela se traduit par une représentation de la ville qui n'est plus celle d'élus mais d'agents administratifs.

« R : C'est devenu un petit plus flottant et en plus avec une vraie difficulté pour Lyon [...] Il n'y avait que Lyon qui déjà à l'époque n'envoyait que des collaborateurs de cabinet ou des gens des administrations et du coup on ne savait jamais à qui on parlait. »¹³⁰²

Ce désengagement à la fin du premier mandat dévoile un usage politique de l'engagement dans l'espace européen en ce qui concerne les politiques de lutte contre les discriminations et d'« intégration des étrangers ». Alors que les activités de ces réseaux de villes ont continué après 2008, la municipalité de Lyon n'y participe plus pour deux raisons. D'une part, l'élue PCF n'est plus membre du Conseil municipal et de ce fait l'engagement personnel au sein du réseau de villes ECCAR et de la CIDP n'est plus. De la même manière, l'intérêt du maire de Lyon pour le réseau de villes Eurocités retombe après en avoir été le président. D'autre part, l'orientation prise par la Mission Égalité consiste principalement à se positionner dans une politique de lutte contre l'ensemble des discriminations et à abandonner une focalisation spécifique sur les discriminations ethno-raciales (voir chapitre 6).

Cet engagement politique dans les réseaux de villes européens est parfois limité dans le temps en raison du faible soutien en ressources humaines accordé à ce travail.

¹³⁰⁰ AML, 2103 WP 24, Intervention du président délégué du CLRD en séance plénière du Conseil municipal, 16 juin 2002.

¹³⁰¹ AML, 2103 WP 25, Discussions relatives aux liens à établir avec le CGLU pour le secrétariat de la CEDHV, positionnement de Lyon face au nouveau réseau ECCAR,, Compte rendu de la réunion préparatoire de la cinquième conférence de la CEDHV, 6 juin 2006, Lyon.

¹³⁰² Entretien avec l'adjointe déléguée à l'intégration et à l'égalité, le 29 octobre 2011, à son bureau à l'Hôtel de ville, Nantes.

C'est le cas à Nantes. L'exécutif municipal investit fortement le réseau de villes Eurocités à partir de 2004 pour intégrer le comité exécutif.

« Q : Et sur le prochain groupe de travail, Nantes y va ?

R : Oui c'est à Munich. [...] Il y a deux éléments de stratégie dans Eurocités. Le maire est trésorier d'Eurocités et on ne travaille pas sur du vide. Il y a la présence de Nantes sur les services publics, l'éducation et l'intégration. Ce sont les trois espaces sur lesquels on s'investit. »¹³⁰³

Dans cette optique, le chef de la MEIC est encouragé à participer au groupe de travail « Migration & Intégration ». Néanmoins, il dispose de peu de moyens pour investir les activités de ce groupe de travail les autres réseaux de villes d'échanges de pratiques¹³⁰⁴. C'est ainsi qu'il a refusé de participer au projet d'échanges de pratiques Mixities et au réseau de villes CLIP.

« Q : Et sur la Charte Dive, il y a des choses qui ont avancé ?

PR : On est dans Dive [plus exactement suivi de la Charte], on n'est pas dans Mixities, on ne pouvait pas ! On était à 50 jours de travail par an, on ne peut pas ! C'est très intéressant mais ça demande des ressources nouvelles. L'idée, ça serait d'avoir des personnes de la direction Europe compétentes là-dessus. [...]

Q : Sur les réseaux européens, CLIP a été envisagé ?

PR : Oui on avait, la direction des relations internationales voulait à tout prix que j'aie dans CLIP mais il faut prendre un appart entre Strasbourg et Bruxelles ! Il ne faut pas habiter à Nantes ! »¹³⁰⁵

Cette injonction de l'exécutif municipal à investir l'espace européen ne peut se traduire pleinement en raison des faibles ressources de la MEIC. Cette dernière compte quatre salariés : une secrétaire administrative, une chargée de mission dédiée à l'animation du CNCE, un agent chargé du traitement des dossiers administratifs d'étrangers en difficulté et le chef de la mission chargé de l'animation de la politique publique dans l'ensemble des services municipaux et de sa promotion dans l'espace national et européen. Cet investissement se fait d'autant plus difficilement que l'élue

¹³⁰³ Entretien avec le chef de la Mission MEIC, le 28 septembre 2011, dans un restaurant puis dans son bureau, Nantes.

¹³⁰⁴ Cet investissement est d'autant plus difficile de façon personnelle pour le chef de la Mission Égalité qu'il peine à s'exprimer en anglais, la langue de travail de tous ces réseaux de villes.

¹³⁰⁵ Entretien avec le chef de la Mission MEIC, le 28 septembre 2011, dans un restaurant puis dans son bureau, Nantes.

déléguée aux affaires européennes ne souhaite pas qu'un agent du service soutienne l'action de la MEIC. Elle préfère que les agents de tous les services municipaux s'investissent directement dans les projets et réseaux de coopération européens, dont le réseau de villes Eurocités¹³⁰⁶. Cette divergence de stratégie ne permet pas au chef de la MIEC de s'investir fortement dans l'espace européen.

À Strasbourg, l'investissement dans le réseau de villes CLIP date seulement de 2009 et a été l'un des chantiers investis par l'adjointe déléguée à la citoyenneté. Cette élue est convaincue de l'intérêt d'investir politiquement ce réseau pour la municipalité en s'appuyant sur la démarche du Cofracir qu'elle préside. Pour autant, en ne missionnant ni les agents municipaux du service Europe ni ceux chargés de l'animation du Cofracir et du Conseil des résidents étrangers, la participation à ce réseau de villes n'est que le fait de l'élue et du représentant « citoyen » des conseils de résidents étrangers membres du Cofracir. Si l'espace européen apparaît comme pertinent pour la chargée de mission du Conseil des résidents étrangers, la faiblesse des moyens alloués rend impossible son engagement.

« Q : Vous avez des relations avec des conseils européens ?

R : [...] Pour l'instant, le maire n'a pas voulu adhérer à Intercultural Cities mais il y a le réseau CLIP [la ville adhérera à la fin de l'année 2012]. Anne-Pernelle [L'adjointe déléguée à la citoyenneté] et Alphonse [représentant associatif du Cofracir] sont allés en Turquie présentés le Cofracir, c'est l'Europe qui devient l'échelon pertinent.

Q : Et vous avez pas des relations avec vos voisins allemands ?

R : Non pas du tout. Parce que le temps me manque. Et peut être que... Ça peut être une piste pour le Cofracir, de représenter l'échelon national dans les réseaux européens et hors Europe. Je pense que pour l'instant ce n'est pas encore fait.

Q : Pour quelles raisons, le maire a refusé de travailler à Cités Interculturelle ?

R : (rires). Alors, ça coûte cher et ça coûte cher, enfin pas financièrement mais en personnel, il faut deux chargés de mission dédiés. Le choix du maire et de l'adjoint à la culture ça a été de voir ce que ça donne. »¹³⁰⁷

¹³⁰⁶ Entretien avec l'adjointe chargée des questions européennes, le 9 février 2011, à son bureau à l'Hôtel de ville, Nantes.

¹³⁰⁷ Entretien avec la chargée de mission du Conseil de résidents étrangers de Strasbourg, le 7 juin 2012, dans son bureau, Strasbourg. (Nous soulignons)

Cet entretien traduit bien le coût d'une participation plus prononcée au sein de l'espace européen pour les agents administratifs. Et si le retour du PS à la tête de la municipalité s'est traduit par un investissement pour animer le Cofracir, l'initiation de coopérations avec le réseau de villes CLIP ou les institutions européennes ont principalement été le fait de l'adjointe déléguée à la citoyenneté sans jamais se traduire par un soutien administratif. Cela illustre bien le décalage entre une volonté politique d'exister dans cet espace et un positionnement au sein de l'exécutif municipal qui reste secondaire ne permettant pas à l'élue de se voir épauler par une équipe administrative plus dense.

Cette absence de soutien administratif aux côtés des édiles reflète soit la place secondaire des élus au sein de l'équipe municipale soit un investissement politique de courte durée dans l'espace européen. L'investissement pluriel des municipalités dans plusieurs réseaux de villes reflète également les concurrences internes sur ce que doit être une politique d'« intégration des étrangers ».

Des participations plurielles qui reflètent des visions différenciées des politiques à mener pour l'« intégration des étrangers ».

Tour à tour, nous avons évoqué comment les réseaux de villes mobilisent soit la notion d'« intégration », soit celle de « défense des droits de l'homme » soit de « la lutte contre les discriminations ». Ces différents termes renvoient à des perceptions différenciées des politiques publiques à mettre en œuvre pour les populations étrangères et leurs descendants. Or, les confrontations entre ces différents paradigmes se produisent aussi bien entre les élus qu'entre les agents municipaux.

C'est le cas de la ville de Nantes, membre du réseau de villes ECCAR, de la CIDP et du groupe de travail « Migration & Intégration ». Ce positionnement révèle une divergence sur la manière dont l'action municipale doit être définie entre l'adjointe déléguée à l'intégration et l'égalité et avec le chef de la MEIC, soutenu par l'élue déléguée aux affaires européennes. À partir de 2010, ce dernier assiste aux rencontres du groupe de travail « Migration & Intégration » et échange sur ce sujet principalement avec le service « Europe » et l'élue en charge des affaires européennes et internationales. En revanche, la participation de Nantes au réseau de villes ECCAR et à la CIDP repose sur l'engagement personnel de l'adjointe déléguée à l'intégration et à l'égalité. L'adjointe considère qu'un engagement dans la lutte contre le racisme et pour les droits de

l'homme est ce qui apportera l'égalité entre les populations étrangères et les nationaux. À l'inverse, le groupe de travail du réseau de villes Eurocités est uniquement présenté comme offrant des ressources financières et non des outils pour promouvoir l'égalité.

« Q : Et sur le groupe de travail « Migration & Intégration », ce n'est que le chef de la mission ?

R : Oui, je m'en fiche de ça, c'est du pipi de chat. Enfin, je le dis comme ça, ce n'est pas gentil mais... On y va parce qu'il y a des fonds à prendre et que ça fait bien pour une grande ville d'être dans Eurocités. Autant je conçois que sur d'autres délégations ça ait du sens, autant sur notre délégation, ce n'est pas Eurocités qui va nous apporter quoique ce soit en termes de plan d'actions, etc. Le seul truc qu'on a à prendre c'est : des sous ! Je suis allée signer la charte européenne de l'intégration mais ce n'est pas l'engagement que je mets en avant. Je fais même plutôt l'inverse. J'oublie presque même d'en parler parce que pour moi c'est presque un engagement technique plus que politique. »¹³⁰⁸

Quant au chef de projet de la Mission Égalité, intégration, citoyenneté », l'engagement dans le réseau de villes ECCAR et la CIDP est un engagement de principe politique, un engagement symbolique, et non une ressource pour penser l'action publique municipale de lutte contre les discriminations à l'égard des populations étrangères et de leurs descendants. Or, pour lui, échanger au sein du réseau de villes Eurocités permet de réfléchir concrètement au développement des actions de la MEIC.

« Q : Sur le groupe de travail Eurocités, c'est quoi l'objectif pour Nantes ?

R : Au départ, on est parti sur la coalition européenne contre le racisme. Il y a une réunion à Gand en novembre [2011]. Il y a le cadre des 10 préconisations, après on a du mal à voir les plans d'action. C'est plus de l'affichage comme la Ville amie des enfants. [...] Donc l'élue continue d'aller à la coalition [ECCAR], je vais plus à Eurocités, elle n'est pas pro Eurocités. [...] Quand on se déplace, c'est dense, on a de l'échange pratique. On reste sur des bonnes pratiques, elles nous montrent ce qu'elles ont envie de nous montrer. »¹³⁰⁹

La pluralité des réseaux de villes investis révèle donc les contradictions entre les orientations politiques et administratives sur les politiques à mener au sein de la municipalité. C'est ainsi que deux orientations guident le travail de la municipalité

¹³⁰⁸ Entretien avec l'adjointe déléguée à l'intégration et à l'égalité, le 29 octobre 2011, à son bureau à l'Hôtel de ville, Nantes.

¹³⁰⁹ Entretien avec le chef de la MEIC, le 28 septembre 2011, dans un restaurant puis dans son bureau, Nantes.

nantaise dans l'espace européen : la défense des droits de l'homme et la lutte contre les discriminations, toutes deux pour permettre l'« intégration des étrangers ».

Des oppositions se font également entre les agents administratifs municipaux au sein de la ville de Lyon.

Au-delà du choix politique de ne plus être actif au sein d'ECCAR après le départ de l'adjointe déléguée à l'intégration et aux droits des citoyens en 2008, ce désinvestissement s'explique aussi par la réticence du chef de la Mission Égalité à y participer. Il évoque pour cela deux raisons. D'une part, le service des relations internationales ne considère par la question des droits de l'homme comme une priorité et rend difficile un investissement administratif conséquent. D'autre part, ce travail est décrit comme visant à « pallier les problèmes de gestion de l'État »¹³¹⁰ et non comme un outil offrant des ressources pour conduire l'action municipale. Dans les faits, le chef de la mission Égalité s'oppose fortement à l'idée qu'il mène une politique pour les droits de l'homme ou d'« intégration des étrangers ». Il déclare vouloir adopter une démarche de lutte contre toutes les discriminations pour permettre l'égalité de traitement.

« Q : Et sur la mission Égalité, il y a un premier poste qui est créé ou c'est créé autour de trois personnes ?

R : Alors la Mission [...] Il y a un renversement de la charge de la preuve, ce n'est pas un glissement sémantique. Ce n'est pas l'intégration mais la lutte contre les discriminations, le modèle comme acteur du territoire c'est de donner sa juste place. Il y a eu un complet renversement des questionnements à la ville. »¹³¹¹

Cet investissement dans la lutte contre toutes les discriminations le mène à critiquer d'autres réseaux de villes. Ainsi, le réseau de villes Cités interculturelles est jugé sévèrement, comme un « projet occupationnel », tandis que les projets suivis par son propre service, à savoir le projet IntiCities du groupe de travail « Migration & Intégration », est présenté à l'inverse comme « hyper organisé, avec des personnes hyper compétentes »¹³¹². La distinction produite repose sur un désaccord sur la notion d'« interculturalité » portée par le réseau Cités interculturelles, qui renvoie selon à lui à

¹³¹⁰ AML, 2253 WP 11, Note de synthèse du chef de la Mission Égalité sur la participation de la municipalité de Lyon au réseau de villes ECCAR, non datée, probablement début 2009.

¹³¹¹ Entretien avec le chef de la Mission Égalité, municipalité de Lyon, le 22 avril 2010, dans un café, Lyon

¹³¹² Idem.

une démarche d'intégration. Or, s'il y oppose car il estime que l'« intégration » passe sous le silence la production de discriminations par la collectivité.

Le chef de la Mission Coopération culturelle souligne pour sa part les tensions existantes entre les édiles sur les « modèles » à privilégier et de l'intérêt de recourir à la notion de « diversité » en complément à la lutte contre les discriminations.

« Q : Est-ce que travaillez comme ça avec quatre, cinq, six élus ? Enfin comme vous l'avez dit, ils peuvent avoir des visions distinctes de la diversité, est-ce que vous parvenez quand même à travailler ?

R : [...] On est une plateforme avec élus, enfin la politique de la ville, on travaille déjà avec ces quatre élus. Ça oblige déjà à poser la question de la place de la culture dans les territoires [...] il y a des frictions parfois entre les uns et les autres. [...]Après c'est ...La lutte contre la discrimination, un certain nombre d'outils comme ça, mais après vers quel modèle on veut aller, là les choses ne sont pas assez claires. C'est comme ça que le présente le Conseil de l'Europe, avec une grille de modèles. On est sur un modèle assimilationniste, un modèle sans politique là-dessus, un modèle d'intégration, un modèle communautaire et interculturel. Enfin ce n'est pas forcément posé comme la perspective idéale [le modèle interculturel] mais au niveau local on peut se positionner [...] Après on peut être sur un mixte des deux ou trois choses. Aujourd'hui, la difficulté c'est d'affirmer un modèle, d'affirmer collectivement un modèle pour le niveau local. [...] Notre cheminement nous a amené à poser un peu les choses, la question de la lutte contre la discrimination, la question de la diversité. [...]Et puis à côté de ça, il y a quelque chose qui vient compléter tout ça, qui est une politique plus positive, de la reconnaissance de la diversité [...] nous on travaille plus sur les questions culturelles ici, ça permet de s'interroger sur la place des pratiques culturelles, qu'est-ce qu'elles peuvent apporter par rapport à tout ça. »¹³¹³

Cet intérêt pour la « diversité », et donc une forme de reconnaissance des différentes communautés, met en lumière les oppositions internes à la municipalité sur la politique publique à mettre en œuvre. Ces divergences expliquent alors le positionnement dans une série de réseaux de villes européens à une même période. Ces agents municipaux envisagent différemment l'action municipale à promouvoir à l'égard des populations étrangères et de leurs descendants, tout comme les élus. De surcroît, les représentants élus et administratifs des municipalités françaises s'engagent dans ces réseaux de villes en portant un regard critique sur ses bénéficiaires.

¹³¹³ Entretien avec le directeur de la Mission « Coopération Interculturelle », municipalité de Lyon, le 17 mai 2010, dans son bureau.

Une participation à l'espace européen pour défendre le « modèle d'intégration français » et soutenir de nouvelles politiques municipales.

Les acteurs municipaux français adoptent une attitude paradoxale dans les réseaux de villes européens s'intéressant à l'« intégration des étrangers » ou à la « lutte contre les discriminations ethno-raciales ». En effet, ils insistent sur l'inadéquation de la plupart des recommandations formulées avec le modèle républicain en soulignant l'importance de la laïcité et du non-recours à des critères ethniques pour catégoriser les populations. Néanmoins, contrairement à la décennie précédente, ils louent les échanges de pratiques comme des procédures opérantes pour apprendre de leurs homologues européens et interroger leurs pratiques et *in fine* cette « philosophie d'intégration » française¹³¹⁴.

Le responsable de la Mission Égalité à Lyon, lorsqu'il fait le récit du projet IntiCities, souligne ainsi l'inadéquation de la méthodologie utilisée en raison d'un cadre de référence puisé dans le modèle anglo-saxon rendant impossible une analyse pertinente des dispositifs municipaux lyonnais.

« Il y a deux choses qui parasitent l'échange à l'échelle européenne, c'est déjà les lunettes pour déchiffrer la réalité. Il y a des cultures nationales qui sont extrêmement fortes et des spécificités législatives et donc on a X manières de le traiter, de voir les choses et donc de les voir et donc les transposer, c'est pas possible, on peut même pas l'imaginer. Nos amis anglais sont très en avance sur un certain nombre de choses, l'évaluation, les critères ethno-raciaux etc. Nous, on a développé des approches processus, non discrimination, universelles. [...] Sur Lyon, ils n'ont rien compris. J'ai même plus corrigé à la fin tellement je me suis dit « lâche l'affaire ». On a organisé des échanges avec les acteurs locaux et on avait des filtres extrêmement axés sur les politiques de diversité, et impossible de décoder la réalité telle qu'elle est développée par l'action publique de la ville. Il y avait un choc culturel de fond, en sachant que leur référentiel de benchmark ils l'ont construit à partir de modèle anglo-saxon. »¹³¹⁵

Ce diagnostic est partagé par le chef de projet de la MEIC de la ville de Nantes. À l'issue d'une rencontre à Amsterdam, ce dernier nous livre son ressenti sur la présentation des résultats du projet Mixities. Il reconnaît l'intérêt de certaines

¹³¹⁴ Adrian FAVELL, *Philosophies of integration: immigration and the idea of citizenship in France and Britain*, op.cit.

¹³¹⁵ Entretien avec le chef de la Mission Égalité, municipalité de Lyon, le 22 avril 2010, dans un café, Lyon, (Nous soulignons)

démarches municipales en Europe. En revanche, parmi les « boîtes à outil » proposées, il se fait peu d'illusions sur sa capacité à convaincre les élus locaux de mobiliser les outils relatifs à la « promotion de la diversité culturelle ». Les notions de « diversité » et de « mixité » font référence à un discours porté par un gouvernement dirigé par la droite. Les édiles socialistes nantaises s'y opposent alors et privilégient un recours à la notion d'« égalité » en accord avec leur rhétorique partisane¹³¹⁶.

Des réticences comparables sont exprimées par des acteurs municipaux, agents administratifs et élus, lors des rencontres de l'IR-DSU¹³¹⁷ à Poitiers en avril 2011 consacrées à « l'articulation des différentes politiques d'égalité ».

Le représentant de *Migration Policy Group*, ayant animé le projet IntiCities pour le réseau Eurocités, intervient pour souligner la faible participation des municipalités françaises dans la sollicitation de fonds européens en matière de lutte contre les discriminations¹³¹⁸. À l'issue de son intervention, plusieurs agents municipaux prennent la parole pour souligner, d'une part, les différents projets auxquels ils ont déjà participé en insistant sur les difficultés de gestion des projets et d'échanges concrets avec leurs homologues européens. D'autre part, ils pointent l'inadéquation de plusieurs appels d'offre avec les politiques de lutte contre les discriminations développées en France et sur leur territoire. À cette remarque sur les contradictions entre les orientations communautaires et les orientations nationales, le représentant *Migration Policy Group* rappelle le caractère « culturellement formaté » du domaine de la lutte contre les discriminations. Il insiste sur le fait qu'une participation plus soutenue à ces projets européens peut être un « apport majeur » pour « enrichir des visions différentes », si et seulement si, les acteurs municipaux acceptent de « revoir leurs positions »¹³¹⁹. En étant porte-parole d'un travail municipal à mener en Europe, et en soulignant les ressources

¹³¹⁶ Notes d'observation sur les échanges avec le chef de projet de la MEIC, municipalité de Nantes, en marge du groupe de travail « Migration & Intégration », 7 mars 2012, Amsterdam.

¹³¹⁷ L'inter-réseaux des professionnels du développement social urbain (IR DSU) est une association qui se définit comme « une association qui soutient, mobilise, et représente des professionnels du développement territorial et notamment du développement social urbain. Elle a pour objet de contribuer à la promotion et à l'évolution du développement territorial [...] en s'appuyant sur les savoir-faire de ses adhérents, par la formalisation et la diffusion de leurs pratiques professionnelles, par le développement de dispositifs d'information, de réflexion collective et de formation ». Article 2, Statuts de l'IR-DSU, adoptés en assemblée générale extraordinaire à Paris, 13 décembre 2013.

¹³¹⁸ Les prises de parole par la suite des municipalités nuancent ces propos. La municipalité de Villeurbanne insiste par exemple sur sa participation active au réseau ECCAR.

¹³¹⁹ Notes d'observations de la journée « Les politiques d'égalité: concurrence des publics ou convergence des luttes? », intervention d'un salarié de *Migration Policy Group*, journée organisée par l'IR-DSU, 15 avril 2011, Poitiers.

financières qui y sont disponibles, le représentant de *Migration Policy Group* pointe le paradoxe des acteurs municipaux français. Ils investissent l'Europe pour démontrer leur engagement propre face aux autorités nationales en matière de lutte contre les discriminations ou de politiques d'« intégration des étrangers » sans toutefois remettre en cause les cadres cognitifs nationaux.

Ce paradoxe est incarné par le chef de la Mission « Coopération interculturelle » engagé dans le réseau de villes Cités interculturelles lorsque nous l'interrogeons sur les apprentissages possibles de la part d'autres municipalités.

« Q : Il y a eu des villes où vous avez eu l'impression que vous pouviez apprendre plus de choses ?

R : Il y a plein de petites recettes, et plein de petites choses à prendre. C'est plutôt des recettes, sur Neufchâtel ils ont quand même développé une Charte qui est allée assez loin là-dessus, à Reggio Emilia aussi il y a des choses intéressantes, c'est plutôt des petites recettes. Mais c'est surtout une manière de penser les choses différemment, d'envisager les choses différemment et ça nous oblige à repenser les choses. Mais quand on se retrouve ici il y a un poids des contraintes, de l'histoire, des modes de fonctionnement. La difficulté du réseau c'est qu'on a du mal quand on a vu à un certain nombre de choses à faire repartager aux plus nombreux ce qu'on a vu. On peut en parler aux élus, aux associatifs, même si on a des documents, etc ça reste limité il faut du temps pour que ça redescende et qu'il y ait une influence. »¹³²⁰

Finalement, les interrogations menées sur leurs pratiques sont l'effet principal d'une participation pour ces agents municipaux à ces réseaux de villes. Sans remettre en cause radicalement un « modèle français d'intégration », voire en le défendant¹³²¹, ces échanges permettent d'envisager de nouveaux dispositifs comme l'instauration d'une Mission Égalité à Lyon et soutenir l'action collective des municipalités contre les autorités nationales, comme la signature de la Charte européenne des Villes intégratrices ou la présentation du Cofracir au sein du réseau de villes CLIP en attestent.

¹³²⁰ Entretien avec le directeur de la Mission « Coopération Interculturelle », municipalité de Lyon, le 17 mai 2010, dans son bureau.

¹³²¹ À cet égard, nous retrouvons un phénomène presque comparable à l'analyse d'Adrian Favell concernant les faibles effets de l'eupéanisation des politiques d'intégration. Celui-ci met en lumière le développement croissant de politiques nationales sur cette thématique sous prétexte de « cohésion sociale ». Les municipalités sont dans un processus comparable avec une croissance des recettes de chaque municipalité pour répondre à ce « problème » de l'« intégration des étrangers ». Adrian FAVELL, « Immigration, migration et libre circulation dans la construction de l'Europe », *Politique européenne*, 2010, n° 31, vol. 2, p. 42-44.

Au fil de cette dernière section, nous avons analysé en détails la participation accrue de Lyon, Nantes et Strasbourg dans les réseaux de villes européens, en mettant l'accent non seulement sur les usages distincts de ceux-ci et les raisons d'un positionnement multiple dans ces organisations. Par leur adhésion à ces réseaux de villes, les municipalités françaises s'affirment, face au gouvernement français, comme des actrices incontournables dans la conception et la mise en œuvre des politiques à l'égard des étrangers, que cela se fasse à travers la promotion de politiques de lutte contre le racisme (ECCAR), de promotion des droits de l'Homme (CIDP), des politiques d'intégration (CLIP et Eurocités) ou encore des politiques interculturelles (Cités interculturelles). L'objectif est de s'assurer des liens formels avec les institutions européennes pour s'affirmer face à des gouvernements nationaux qui continuent d'être des acteurs majeurs des politiques d'« intégration des étrangers ». Participer à ces organisations est au cœur d'une dynamique de légitimation pour des services administratifs et des édiles qui s'investissent sur une thématique secondaire voire marginale dans leurs municipalités. Face au développement du « modèle d'intégration européen » dans ces organisations, les acteurs municipaux ne renoncent pas au « modèle d'intégration français » dont nous avons souligné l'évocation récurrente au cours de la décennie 1990 comme l'un des freins majeurs à leur participation. Cependant, si celui-ci est évoqué pour expliquer un positionnement parfois frileux à participer aux projets européens d'échanges de pratiques, les acteurs municipaux adhèrent à ces réseaux de villes afin d'interroger leurs représentations et leurs pratiques mais également pour rendre visible l'action municipale menée dans cet espace européen.

Conclusion du chapitre 5

Notre chapitre a été l'occasion de montrer comment la Commission européenne tente d'europaniser les politiques d'« intégration des étrangers » en s'appuyant sur les réseaux de villes. Au cours de la décennie 2000, ces réseaux de villes se sont étoffés en raison du caractère incontournable qu'ils ont acquis auprès des municipalités pour se présenter comme des villes internationales. Cela permet également aux municipalités de participer à la définition communautaire de ces politiques d'« intégration des étrangers ». Ces différentes formations associant des municipalités européennes ont recours à des définitions et des méthodes variées sur ce que doit être une action à l'égard des populations étrangères et de leurs descendants. Ces divergences les conduisent à entrer en concurrence pour s'imposer comme l'organisation leader au sein de l'espace européen.

Parmi les cinq réseaux de villes étudiés, deux d'entre eux se sont affirmés auprès de la Commission comme les acteurs les plus légitimes : le réseau Cités interculturelles et le groupe de travail « Migration & Intégration » du réseau de villes Eurocités. Cela s'explique par leurs recours aux techniques managériales promues par les institutions communautaires et internationales que ce soit dans la conception de politiques municipales d'« intégration des étrangers » ou dans la diffusion d'actions communes. Par leur engagement à la diffusion de ce modèle européen d'« intégration des étrangers » en construction et non stabilisé, ces réseaux de villes s'assurent de leur légitimité sur cette scène européenne. Ils deviennent alors des partenaires consultés par la Commission européenne dans la définition d'un « modèle européen d'intégration des étrangers » et affirment leurs compétences auprès des autorités nationales.

L'étude de ces réseaux de villes a également permis de noter la croissance du nombre de municipalités françaises impliquées. Les villes de Lyon, Nantes et Strasbourg ne sont pas restées en marge de ce processus de construction communautaire des politiques d'« intégration ». Leur mobilisation dans l'espace européen dévoile des usages pluriels de ces réseaux de villes. Tout d'abord, cela s'inscrit au cœur d'une stratégie d'internationalisation des territoires. À cet égard, les politiques d'« intégration des étrangers » sont bien mobilisées comme des outils pour le rayonnement international d'une ville, et en capacité d'accueillir de nouvelles populations. Toutefois, s'assurer de

l'attractivité de son territoire n'épuise pas la compréhension de l'engagement des municipalités dans ces réseaux de villes. L'espace européen est aussi utilisé pour légitimer les orientations d'édiles et d'agents municipaux au sein de leur propre municipalité. Il s'agit finalement de convaincre le reste de l'équipe municipale de l'importance de gouverner l'« intégration des étrangers » ou de la « lutte contre les discriminations ethno-raciales » ou promouvoir des politiques de « diversité ». Or, cette pluralité des objectifs fixés expliquent pourquoi les municipalités françaises ont multiplié leurs engagements plusieurs réseaux de villes. Les élus et les agents municipaux s'opposent entre eux sur la manière de concevoir une action à l'égard des populations étrangères dans leur ville et sur les retombées effectives de leur participation à ces réseaux de villes.

Enfin, en privilégiant une analyse localisée des usages de ces réseaux de villes, nous avons dévoilé le paradoxe des municipalités françaises. Ces dernières continuent de défendre et d'agir dans l'espace européen en évoquant leur attachement aux représentations françaises de l'intégration alors qu'elles plaident dans le même temps pour une reconnaissance de leurs compétences à agir en contournant les autorités nationales. Finalement, l'effet principal de la participation des agents municipaux à ces réseaux de villes réside dans le fait que cela permet d'offrir un nouveau registre de justification pour les actions proposées au sein des municipalités.

La participation des municipalités françaises dans cet espace européen, non sans hésitation et reculade, révèle toutefois la présence d'élus et d'agents municipaux engagés en matière d'« intégration des étrangers » et/ou de « lutte contre les discriminations ». Cela nous conduit dès lors à interroger les formes que l'action municipale prend en dehors de ces interactions avec l'espace européen et à questionner la manière dont les municipalités se sont saisies au début de la décennie 2000 de ces deux enjeux.

CHAPITRE 6

DE LA MISE EN ADMINISTRATION DE L'« INTEGRATION DES ETRANGERS » A LA CONCURRENCE AVEC LA « LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ETHNO-RACIALES » (2001-2012).

En 2013, trente ans après la Marche pour l'Égalité, un « classement des villes en matière de lutte contre le racisme » est publié par deux associations : République & Diversité¹³²² et le CRAN (Conseil représentatif des associations noires)¹³²³. Les critères retenus concernent les dispositifs municipaux internes (processus de recrutement et gestion des ressources humaines, formation du personnel dans la lutte contre le racisme et les discriminations) et externes (sept domaines d'actions sont recensés et déclinés tels que la communication politique établie contre le racisme, les liens établis avec les associations de lutte contre le racisme, la formation de la police municipale). Après que les villes ont répondu aux questionnaires envoyés par les deux associations et qu'une enquête de terrain a été menée, ce classement place les villes de Strasbourg (11ème), de Nantes (14ème) et Lyon (15ème) au coude à coude.

Les critères retenus dans ce classement sont révélateurs tout d'abord de la mise en concurrence des territoires sur une multitude de critères, dont celui de la « lutte contre le racisme ». Ensuite, une partie du secteur associatif s'intéresse bien aux politiques déployées non pas uniquement par l'État mais également par les

¹³²² République & Diversité se présente comme un think tank avec pour visée de « promouvoir la diversité » tout en s'inscrivant dans une démarche républicaine. Ce think tank est proche du CRAN, d'associations engagées pour la reconnaissance du handicap, pour la parité et a été créé en 2011.

¹³²³ Dossier de presse, « Baromètre contre le racisme, classement des villes de France en matière de lutte contre le racisme », Classement établi par République & Diversité et le CRAN, 2013, disponible sur : http://republiqueetdiversite.fr/wp-content/uploads/2013/12/RD-DP-Racisme_palmar%C3%A8s-des-50-plus-grandes-villes-de-FranceDEF.pdf, consulté le 6 janvier 2014.

municipalités dans ce domaine. Enfin, cette démarche associative permet de mettre en lumière la façon dont certaines municipalités françaises, en ayant répondu à ce questionnaire, revendiquent leur place d'actrices dans la mise en place de politiques de « lutte contre les discriminations ethno-raciales » et d'« égalité ». Or, la revendication d'une politique d'« intégration des étrangers » ou d'une politique de « lutte contre les discriminations » ne s'appuie pas sur une même lecture des rapports sociaux.

Les travaux en science politique ont montré comment la question des discriminations ethno-raciales s'est progressivement imposée comme un « problème public » en France. Cela s'est traduit, sous l'impulsion de la législation communautaire¹³²⁴, par la mise en place d'une action publique juridique¹³²⁵ qu'est la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (HALDE) en 2005¹³²⁶. Une politique de lutte contre les discriminations renverse « l'imputation causale ». En effet, alors que l'« intégration » a pour objectif d'agir sur les populations étrangères, la « lutte contre les discriminations » vise à modifier le fonctionnement de la société¹³²⁷. Ainsi, l'émergence de la lutte contre les discriminations ethno-raciales au début de la décennie 1990 s'appuie sur l'idée que le « problème » de l'« intégration » des personnes perçues comme issues de l'immigration repose avant tout sur des formes de discrimination qui pénalisent leur insertion¹³²⁸. Si le paradigme de la « lutte contre les discriminations » s'impose progressivement au sein de l'action publique, celui de l'« intégration » continue d'être central des politiques publiques à l'égard des populations étrangères et de leurs enfants¹³²⁹. Laure Bereni et Vincent-Arnaud Chappe insistent sur la concurrence qui se crée entre ce nouveau paradigme de la « lutte contre les discriminations » et d'anciens paradigmes « auxquels se réfèrent des politiques publiques plus fortement instituées en direction des groupes sociaux concernés par la discrimination, comme les migrants et leurs descendants (politiques

¹³²⁴ Virginie GUIRAUDON, « Construire une politique européenne de lutte contre les discriminations : l'histoire de la directive " race " », *art.cit.*

¹³²⁵ Didier FASSIN, « L'invention française de la discrimination », *art.cit.*

¹³²⁶ Vincent-Arnaud CHAPPE, « Le cadrage juridique, une ressource politique ? », *art.cit.*

¹³²⁷ Didier FASSIN, « L'invention française de la discrimination », *art. cit.*, p. 411.

¹³²⁸ Fabrice DHUME, Nadine SAGNARD-HADDAOUI, *Les discriminations raciales à l'emploi. Une synthèse problématique des travaux*, IS CRA, 2006, p. 6-7.

¹³²⁹ Virginie GUIRAUDON, « L'intégration des immigrés ou la politique de l'esquive », in Pepper D. CULPEPPER, Peter HALL, Bruno PALIER (dir.), *La France en mutation. 1980-2005*, Paris, Presses de Sciences Po., 2006, p. 265-299.

d' "intégration")»¹³³⁰. La concurrence ne se produit pas uniquement entre l'« intégration des étrangers » et la « lutte contre les discriminations ethno-raciales ». Les politiques publiques et les politiques d'entreprises ont recours également aux notions de « diversité » et d'« égalité ». L'usage de ces termes a été analysé, principalement au sein du monde de l'entreprise, comme la dilution de la question des discriminations ethno-raciales en France dans des dispositifs plus englobant au sein desquels d'autres discriminations, comme celles liées à l'âge, au sexe ou au handicap, s'imposent¹³³¹.

En nous appuyant sur cette série de travaux en science politique et en sociologie, nous souhaitons interroger plus spécifiquement les usages de ces deux paradigmes, celui de l'« intégration » et celui de la « lutte contre les discriminations ethno-raciales » par les municipalités de Lyon, Nantes et Strasbourg. De quelle manière ces deux paradigmes se confrontent-ils ou coexistent-ils dans l'action municipale ? Assiste-t-on aux mêmes dynamiques de dilution des discriminations ethno-raciales que celles constatées dans le monde de l'entreprise ?

Dans un premier temps, nous montrerons comment une action municipale d'« intégration des étrangers » fait l'objet d'une institutionnalisation en s'appuyant sur la nomination de nouveaux élus locaux. Une forte compétition électorale conduit à ce que l'« intégration des étrangers » soit l'objet d'un enjeu pour les différentes équipes municipales en concurrence. Nous montrerons également que les édiles qui héritent de ces délégations ont moins une socialisation au militantisme associatif que lors de la décennie précédente et sont bien des militants partisans. Néanmoins, la délégation dont ils ont la charge occupe une place secondaire au sein de l'exécutif municipal (section 1). Ensuite, nous étudierons les dispositifs administratifs, principalement des missions, au sein desquels s'insèrent ces politiques d'« intégration des étrangers ». Nous analyserons comment cette institutionnalisation est rendue possible par un recours aux expériences d'autres municipalités, d'« experts » extérieurs à la municipalité. Toutefois, les actions mises en œuvre continuent d'être fortement liées à la politique de la ville malgré une volonté d'autonomie de la part des élus et des agents municipaux qui en ont la charge (section 2). Finalement, nous nous attarderons sur la manière dont le critère ethnique

¹³³⁰ Laure BERENI, Vincent-Arnaud CHAPPE, « La discrimination, de la qualification juridique à l'outil sociologique », *Politix*, 2011, vol. 94, n° 2, pp. 7-34.

¹³³¹ Voir sur la dilution des discriminations ethno-raciales, le numéro spécial de Laure BERENI, Alexandre JAUNAIT (coord.), « Usages de la diversité », *Raisons politiques*, 2009, vol.3, n°35.

est mobilisé par les municipalités pour dessiner la frontière entre « étrangers » et « nationaux ». Ce processus est particulièrement net au sein des instances de consultation des résidents étrangers. Celles-ci révèlent également la montée en puissance du paradigme de la « lutte contre les discriminations » tendant progressivement à remettre en cause l'opportunité d'une politique d'« intégration des étrangers ». Les exécutifs municipaux préfèrent alors mettre l'accent sur la lutte globale contre les discriminations, qui leur paraît être en adéquation avec la construction d'une image de « ville moderne ». Ce choix dévoile alors comment les municipalités ne s'attèlent ni à résoudre les difficultés socio-économiques ni les phénomènes de ségrégation vécus par les populations étrangères et leurs descendants (section 3).

Section 1. L'intégration comme problème municipal : de la lutte partisane à la nomination d'élus « minoritaires ».

La décennie étudiée se caractérise par deux élections municipales, la première en 2001 et la seconde en 2008. L'étude de la compétition électorale dans ces trois municipalités démontre qu'une forte instabilité politique contribue, non pas à l'institutionnalisation d'une politique d'« intégration des étrangers », mais à ce qu'elle constitue un enjeu lors de l'installation de la nouvelle équipe municipale. Le clivage national droite/gauche sur l'attitude à réserver aux populations étrangères se répercute alors dans l'espace local. Quant aux élus chargés de mettre en œuvre cette politique publique, nous montrerons comment leurs trajectoires personnelles sont comparables en raison de leur sexe, de leur parcours migratoire, et/ou de leur appartenance partisane. Ces élus occupent une position secondaire au sein de l'exécutif municipal, ou ont une délégation vaste au sein de laquelle cet enjeu est secondaire.

1.1. Une politique de gauche ? Les alternances municipales comme moments d'un investissement ou d'un désinvestissement des « étrangers ».

Les configurations locales de l'exercice du pouvoir municipal se modifient au cours de la décennie 2000 à Lyon et plus encore à Strasbourg. Ces deux municipalités connaissent toutes les deux des alternances « inattendues » : Lyon est gouvernée à partir de 2001 par une majorité municipale de gauche ; Strasbourg connaît l'alternance de la

gauche vers la droite en 2001 puis de la droite à la gauche en 2008. *A contrario*, à Nantes, la configuration politique locale est plus stable. Jean-Marc Ayrault est réélu au premier tour des élections municipales de 2001 et de 2008 sur une liste d'union PS, PCF et Verts. Les politiques municipales d'« intégration des étrangers » sont investies par les nouveaux exécutifs comme un domaine d'action pour se démarquer des équipes municipales sortantes, d'autant plus fortement que la configuration politique locale est incertaine.

L'alternance : une mise en discours des priorités de la nouvelle équipe municipale élue.

En 2001, la droite lyonnaise est divisée entre les partisans de Charles Millon (RPR) et ceux de Michel Mercier (UDF). Cette division fait état du conflit ayant opposé la droite au Conseil régional de Rhône Alpes en 1998 alors que Charles Millon fait le choix de s'appuyer sur les voix du FN pour être élu Président de l'assemblée. Sa candidature aux élections municipales de Lyon en 2001 est une façon pour l'homme politique de retrouver une place sur la scène politique nationale. Par ailleurs, le soutien à la candidature de Michel Mercier se fait sans enthousiasme de la part d'une partie des membres de l'UDF et du RPR qui lui auraient préféré Henry Chabert, ancien premier adjoint de Michel Noir et également confronté à des enquêtes judiciaires. Le candidat socialiste, Gérard Collomb (voir encadré n°34) bénéficie de ces divisions de la droite. Chef de file d'une liste de gauche plurielle « En avant Lyon » (PS, PCF, Verts, et formations du centre), il parvient à emporter la municipalité et à présider la Communauté urbaine de Lyon en s'alliant avec des élus du centre-droit¹³³². Finalement, Gérard Collomb, figure de l'opposition à Lyon depuis 1977, devient l'homme de l'alternance politique en 2001.

¹³³² La division de la droite n'explique pas à elle seule la victoire d'un maire socialiste à Lyon. Cette ville a aussi connu des évolutions démographiques structurelles majeures au cours de la décennie 1990 caractérisées par un rajeunissement de la population, l'installation de populations étudiantes et de jeunes cadres séduits par certaines propositions, en particulier culturelles du candidat. Pour une description plus détaillée du contexte de l'élection municipale de 2001 à Lyon, Paul BACOT, « Lyon. La gauche a gagné la bataille du clivage. », in Bernard DOLEZ, Annie LAURENT, *Le vote des villes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 49-65 ; Yves GRAFMEYER, Isabelle MALON, Jean-Yves AUTHIER, Marie VOGEL, *Sociologie de Lyon, op.cit.*, p. 86-89.

Encadré n°34 : Gérard Collomb ou la longue quête de la municipalité de Lyon.

Né en 1947 à Chalon-sur-Saône, cet agrégé de lettres classiques est proche de Pierre Mauroy au sein du PS et tente à la fin des années 1970 de s'imposer sans succès au sein de la fédération PS du Rhône dominée alors par Charles Hernu, maire de Villeurbanne et Jean Poperen, maire de Meyzieu. Élu conseiller municipal à Lyon dès 1977, il est élu député du Rhône de 1981 à 1988 et retrouve un mandat national en 1999 en devenant sénateur¹³³³.

Malgré l'hostilité d'une partie de la fédération PS, Gérard Collomb parvient à s'imposer progressivement comme le leader de la liste d'union du PS, du PCF et des Verts aux élections municipales de 1995. Il parvient à conquérir trois arrondissements à la droite et est élu maire du 9^{ème} arrondissement. Dans cet arrondissement caractérisé par l'existence d'un quartier d'habitat social, la Duchère, le futur maire de Lyon rône un discours qui allie développement économique et mixité sociale. C'est sur cette même rhétorique qu'il s'appuie au cours de sa campagne en 2001 avec sa liste « En avant Lyon »¹³³⁴ ce qui lui permet de quitter les habits de l'opposant éternel pour être élu maire de Lyon.

Son premier mandat est marqué par un engagement pour le développement économique de l'agglomération entamé par ses deux prédécesseurs¹³³⁵ et par une volonté d'amener Lyon à figurer dans le classement des grandes métropoles européennes. Cet investissement à l'international se traduit par une multiplication de l'engagement de Lyon dans des réseaux de villes européens, dont ceux relatifs à la défense des droits de l'Homme (voir chapitre 5).

Gérard Collomb est réélu confortablement en mars 2008, remportant au premier tour contre le candidat de la droite, Dominique Perben, six des neuf arrondissements. Il est à nouveau réélu en mars 2014, alors que la gauche subit une forte défaite électorale en France. Gérard Collomb confirme à cette occasion qu'il s'est imposé comme le maire de Lyon et le président du Grand Lyon.

L'arrivée du nouveau maire de Lyon se traduit pour la délégation « droits des citoyens et relation avec le personnel » d'être renommée « intégration et droit des citoyens ». A sa tête, une élue membre du PC est nommée (voir *infra*). Dès juillet 2001, l'adjointe déléguée à l'intégration sollicite le Préfet délégué à la ville de la Préfecture du Rhône pour une rencontre. Si cette rencontre constitue principalement un échange d'informations sur la situation des étrangers dans le Rhône (logement, demandes d'asile, soutien associatif), elle est l'occasion pour l'adjointe d'affirmer sa compétence à agir face aux services de l'État et plus largement de l'engagement de la nouvelle équipe municipale pour l'« intégration des étrangers »¹³³⁶. En effet, au sein du cabinet du maire,

¹³³³ Sophie LANDRIN, « Un agrégé de lettres classiques patient, obstiné et rusé », *Le Monde*, 21 mars 2001.

¹³³⁴ Sophie LANDRIN, « Gérard Collomb forme à Lyon un exécutif de vingt et un adjoints », *Le Monde*, 27 mars 2001.

¹³³⁵ Aisling HEALY, *Le gouvernement privé de l'action publique urbaine : Sociologie politique de la « gouvernance métropolitaine » du Grand Lyon (fin du XX^e siècle)*, Thèse de doctorat en science politique, Université Lumière Lyon 2, 2008, p. 15.

¹³³⁶ AML, 2103 WP 41, Compte rendu de la rencontre entre l'adjointe chargée de l'intégration et aux droits des citoyens et le sous-préfet à la ville, juillet 2001.

une chargée de mission est dédiée au suivi de cette thématique et pilote, avec l'adjointe, la mise en place d'un Conseil de résidents étrangers lyonnais (CREL), présent dans le programme du candidat socialiste en 2001, et qui voit le jour en 2005¹³³⁷ (voir section 2).

Trois axes de travail sont définis par la nouvelle délégation renvoyant à des conceptions distinctes de la place des étrangers dans la société et de la manière dont l'action publique doit être envisagée. Le premier a pour objectif d'agir sur les populations « étrangères » et leurs enfants en mettant en place des actions d'« intégration » dans des domaines aussi variés que la santé, le logement ou l'éducation ainsi que des actions de lutte contre le racisme ; le deuxième s'inscrit dans une rhétorique de valorisation des cultures étrangères et des cultes minoritaires, une démarche présentée comme « interculturelle », et le troisième objectif doit permettre l'« égalité des chances » en s'appuyant principalement sur une lutte contre les discriminations ethno-raciales mise en œuvre dans certains domaines (logement, emploi)¹³³⁸. Les différents paradigmes de l'action publique traitant de la place des étrangers dans la société sont donc mobilisés et coexistent au sein de cette délégation.

Par ailleurs, le nouveau maire de Lyon, rebaptise la commission extra-municipale du respect des droits en Conseil Lyonnais pour le Respect des Droits (CLRD)¹³³⁹. Une nouvelle fonction est créée : celle de présidence-déléguée. L'ancien adjoint délégué au respect des droits de Michel Noir est nommé de 2001 à 2008 au titre de son expérience associative et politique préalable¹³⁴⁰. Le maire insiste sur le « rôle de vigilance et d'alerte en matière d'éthique » que le CLRD doit occuper dans la vie de la cité¹³⁴¹ et il se

¹³³⁷ 2103 WP 1, Compte rendu d'une réunion avec le cabinet du maire et l'adjointe chargée de l'intégration et aux droits des citoyens, échanges autour de la formation d'un CREL, rappel des engagements dans le plan de mandat, 15 mai 2002.

¹³³⁸ AML, 2103 WP 41, Notes manuscrites de l'adjointe déléguée à l'intégration et aux droits des citoyens relative aux chantiers à mener pour la délégation, non datées, probablement fin de l'année 2001.

¹³³⁹ Une organisation comparable est retenue. Ce sont trois collèges qui siègent : un collège d'élus municipaux (adjointe chargée de l'intégration et aux droits des citoyens ; adjointe chargée de la solidarité et des affaires sociales et adjointe chargée des personnes âgées et de la solidarité), un collège d'élus d'arrondissement (un représentant par arrondissement) et d'associations engagés dans la lutte pour les Droits de l'homme dont la liste établie par le cabinet du maire peut être modifiée. Délibération du Conseil municipal, « Mise en place du CLRD, Cabinet du maire », ville de Lyon, 15 octobre 2001.

¹³⁴⁰ Il démissionne en juin 2009 en évoquant sa lassitude du faible engagement politique réel pour le respect des droits au sein de la ville de Lyon.. G.M., « J. démissionne du conseil lyonnais pour le respect des droits », *Le Progrès*, 9 juin 2009.

¹³⁴¹ AML, 2103 WP 51, Discours de Gérard Collomb, Sénateur-maire de Lyon pour l'inauguration des locaux du CLRD, mardi 15 octobre 2002.

positionne comme un ardent défenseur d'une collaboration étroite entre les associations et les acteurs politiques locaux. Ce choix renforce l'autonomie du CLRD et repose sur un double parti pris du maire : s'assurer une gestion des revendications associatives en un même lieu et se présenter comme un maire humaniste et engagé dans la défense des droits de l'homme. Cette promotion d'une ville « humaniste » se traduit par une politique centrée sur la promotion des droits de l'homme et une politique d'« intégration des étrangers », deux politiques au cœur de la stratégie municipale d'investissement de l'espace européen.

L'arrivée d'un maire socialiste à la tête de l'exécutif municipal lyonnais ne se traduit pas par une rupture majeure dans la conduite de l'action municipale, en atteste le maintien de la commission extra-municipale du respect des droits. Cependant, la redéfinition des axes de travail de la délégation de l'adjointe chargée de l'intégration et des droits des citoyens est révélatrice d'une volonté de démarcation avec l'équipe municipale sortante. Le nouveau maire de Lyon revendique son engagement pour initier une politique spécifique à l'égard des étrangers. La principale proposition est celle de la mise en place du Conseil des résidents étrangers lyonnais (CREL) présenté comme permettant « le dialogue des cultures, le brassage des populations et la compréhension mutuelle »¹³⁴². Cette mesure permet surtout au maire de s'assurer du soutien des militants associatifs engagés dans la promotion d'une citoyenneté de résidence en se détournant des « populations immigrées » au profit des « étrangers » dont le soutien paraît moins clivant électoralement. À Strasbourg, l'alternance entre la gauche et la droite se traduit par des oppositions plus marquées sur la politique à mettre en œuvre pour les populations étrangères et leurs enfants.

L'alternance politique comme moment d'une affirmation d'une nouvelle identité politique.

La ville de Strasbourg, ravie par la gauche en 1989, est à nouveau dirigée par la droite après les élections municipales de 2001. Les divisions internes à l'équipe sortante socialiste expliquent en partie la défaite tandis que la droite a peiné à s'entendre sur sa tête de liste. Finalement, une liste d'union avec Fabienne Keller (UDF) et Robert Grossmann (RPR) s'impose et remporte la municipalité (voir encadré n°35).

¹³⁴² AML, 2103 WP 3, Discours de Gérard Collomb, Introduction à la séance d'installation du CREL, 20 avril 2005.

À gauche, les conflits intrapartisans sont vifs entre Catherine Trautmann, ayant retrouvé son poste de maire en 2000, et Roland Ries, le maire par intérim entre 1997 et 2000. Si ce dernier accepte finalement de rendre les clés de la ville à Catherine Trautmann, plusieurs élus de la majorité s’y opposent tel que Jean-Claude Petitdemange, premier secrétaire de la fédération PS du Bas Rhin et ancien chef de cabinet de Michel Rocard à Matignon. Jean-Claude Petitdemange fait le choix de démissionner du PS en décembre 2000 et de présenter une liste réunissant quelques personnalités de droite et des déçus de l’ancienne majorité trautmannienne¹³⁴³. Cette déstabilisation de la gauche conduit à la victoire de la liste UDF-RPR au second tour des élections municipales avec 50,8% des voix contre la liste PS–Verts (40,4%) et celle de Petitdemange (8,7%)¹³⁴⁴. Ce résultat marque la fin de la période Trautmann et d’une domination de douze années du PS à Strasbourg. L’arrivée de la nouvelle équipe à l’Hôtel de ville se traduit par la création d’un « tandem » Keller-Grossmann pour poursuivre l’alliance de la campagne¹³⁴⁵. Fabienne Keller est élue maire de Strasbourg, Robert Grossmann obtient le titre de « maire-délégué » tandis qu’il est Président de la Communauté Urbaine de Strasbourg (CUS) et qu’elle en devient la « présidente-déléguée »¹³⁴⁶.

Encadré n°35 : Une nouvelle femme à la tête de Strasbourg : le parcours de Fabienne Keller.

Né dans le Bas-Rhin, à Sélestat en 1959, Fabienne Keller est polytechnicienne de formation. Après avoir occupé des postes dans la haute-fonction publique à Paris, elle s’installe à Strasbourg en 1989 où elle devient directrice générale d’un établissement bancaire. Fabienne Keller met en avant son engagement politique à travers la figure de son père, qu’elle décrit dans la presse « comme un modèle »¹³⁴⁷ pour sa politique¹³⁴⁸. En 1992, elle adhère à l’UDF et est tête de liste pour les cantonales qu’elle remporte. Cette première victoire, d’autant plus remarquée qu’elle est la première femme élue au Conseil général du Bas-Rhin¹³⁴⁹, signe le début d’un parcours en politique marquée par son accession à la tête de la municipalité de Strasbourg en 2001¹³⁵⁰.

¹³⁴³ Audrey FREYERMUTH, *Les facteurs locaux de la question sécuritaire...*, op.cit., p. 30.

¹³⁴⁴ Antoine LATHAM, « Strasbourg reconquis par la droite », *Les Echos*, 19 mars 2001.

¹³⁴⁵ Jean-Louis SAUX, « Fabienne Keller (UDF) et Robert Grossmann (RPR) expérimentent une cogestion à Strasbourg », *Le Monde*, 10 mai 2001.

¹³⁴⁶ Cela se fait d’autant plus facilement que les services de ces deux collectivités ont déjà fusionné, le principal changement s’appuie sur la création d’un cabinet commun et la nomination d’un nouveau directeur général des services pour la municipalité et la CUS.

¹³⁴⁷ Ludovic VIGOGNE, « Fabienne Keller par elle-même », *Le Point*, 6 avril 2001.

¹³⁴⁸ Son père, membre du RPR, a été conseiller municipal et premier adjoint de Sélestat pendant plus d’une trentaine d’années (années 1960 – 1990).

¹³⁴⁹ Jacques FORTIER, « L’équation gagnante de Fabienne Keller », *Le Monde*, 27 mars 2001, Christian BACH « Fabienne Keller peut-elle rebondir », *DNA*, 6 mai 2008.

¹³⁵⁰ En plus de son mandat de maire (2001-2008), Fabienne Keller est conseillère générale du Bas Rhin de 1992 à 2001, élue conseillère régionale d’Alsace de 1998 à 2004, et sénatrice du Bas Rhin depuis 2004.

Après une campagne imprégnée par le thème de la sécurité¹³⁵¹, le tandem « Keller-Grossmann » investit tout au long de son mandat plusieurs chantiers dont l'extension du tramway, la rénovation de la gare pour accueillir le TGV ou encore la mise en place de la Cité de la musique, prélude d'un réaménagement urbain important à proximité du bâtiment de la CUS¹³⁵². Cependant, ce tandem dont la presse décrit les « chamailleries »¹³⁵³ ne parvient pas à conserver la municipalité en 2008. Fabienne Keller rejoint alors les bancs de l'opposition, tandis que les anciens courants réunis au sein de l'UMP s'affrontent. Fabienne Keller insiste sur son positionnement de centriste contre les anciens militants du RPR.¹³⁵⁴ Ces tensions affaiblissent une droite qui ne parvient pas en mars 2014, avec la liste emmenée par Fabienne Keller à reprendre la municipalité à Roland Ries.

L'installation de ce tandem « Keller-Grossmann » se traduit aussi par l'arrivée au pouvoir de nouveaux adjoints et conseillers municipaux, peu rompus à l'exercice de gestion de la municipalité. La question de l'« intégration » ne disparaît pas de l'agenda municipal puisque une adjointe est nommée à l'intégration tout en étant adjointe du quartier de l'Elsau-Montagne Verte¹³⁵⁵.

En mars 2008, la liste PS emmenée par Roland Ries (voir encadré n°36) parvient à remporter la municipalité avec une large victoire (58,33%) contre le tandem sortant, faisant les frais à la fois d'une incompréhension de ce « tandem » et d'une poussée de la gauche dans plusieurs grandes villes¹³⁵⁶. Une nouvelle équipe municipale arrive aux manettes de la ville dont une adjointe déléguée à l'état-civil et à la citoyenneté.

Encadré n°36: Un nouveau maire rocardien à la mairie de Strasbourg.

Né dans une famille alsacienne en 1945, qu'il décrit comme « catholique et gaulliste »¹³⁵⁷, Roland Ries est agrégé de lettres en 1968. Dès le début des années 1970, il rejoint le PSU de Michel Rocard puis participe en 1977 à une liste d'union PS/PCF aux élections municipales de Sélestat. Ce premier échec marque le début de sa carrière politique. Après deux défaites aux élections législatives de 1981 et aux cantonales de 1982, il est élu

¹³⁵¹ Sur la manière dont le thème de la sécurité est mobilisé de façon plus marquée lors d'une période instable, voir Audrey FREYERMUTH, *Les facteurs locaux de la question sécuritaire. Neutralisation et saillance d'un problème politique...*, op. cit., p 252 - 268.

¹³⁵² Jacques FORTIER, « À Strasbourg, le tandem Keller Grossmann en difficulté », *Le Monde*, 15 février 2008.

¹³⁵³ François KOCH, « Un tandem en mal d'équilibre », *L'express*, 9 octobre 2003.

¹³⁵⁴ Denis TRICARD, « Fabienne Keller : dans les dossiers à Paris, et le cœur à Strasbourg », *DNA*, 27 septembre 2009.

¹³⁵⁵ Ce quartier de l'Elsau-Montagne Verte est un quartier situé à l'Est de la ville de Strasbourg. Ayant connu une période de forte urbanisation au cours des années 1950, ce quartier a fait l'objet de plusieurs programmes de rénovation urbaine et d'aménagements urbains dont l'arrivée du tramway en 2000. Une partie de ce quartier est une zone urbaine sensible. Présentation du quartier « Koenigshoffen, Elsau, Montagne Verte », Site de la municipalité de Strasbourg, disponible sur : <http://www.strasbourg.eu/territoire/les-quartiers/koenigshoffen-montagne-verte-elsau>, consulté le 9 octobre 2014.

¹³⁵⁶ « Le PS et ses alliés sortent grands vainqueurs des municipales », *Le Monde*, Edition en ligne, 17 mars 2008.

¹³⁵⁷ Ariane SINGER, « Roland Ries comme vous ne l'avez jamais vu », *Le Point*, 3 avril 2014.

conseiller municipal d'opposition en 1983 sur la liste PS de Jean Oehler aux côtés de Catherine Trautmann. En 1989, Roland Ries est nommé premier adjoint et vice-président à la CUS et hérite du dossier du tramway¹³⁵⁸. Assurant l'intérim de Catherine Trautmann entre 1997 et 2000, il voit sa popularité croître avant que le retour de la maire ne signe le début de fortes oppositions intra-partisanes. Finalement, en 2008, Roland Ries est élu maire de Strasbourg en ralliant les Verts au deuxième tour de l'élection et forme une nouvelle équipe municipale. L'accent est mis sur la « démocratie locale » présentée par l'équipe du PS comme une réponse à une gestion « autocratique » du précédent tandem¹³⁵⁹ ainsi qu'à un investissement pour donner à Strasbourg une envergure de ville européenne¹³⁶⁰. Cet investissement entre 2008 et 2014 est couronné de succès puisque Roland Ries est réélu en 2014 sur un programme valorisant le « rayonnement de la ville » et la participation des citoyens¹³⁶¹.

Alors qu'une adjointe est déléguée à l'« intégration » entre 2001 et 2008, et une autre est déléguée à la « citoyenneté » entre 2008 et 2014, l'alternance politique va se traduire par une forte critique des orientations de l'équipe précédente et par une réorientation majeure de l'action municipale en direction des « étrangers ».

En 2001, le changement politique produit par le tandem « Keller-Grossmann » se traduit par le maintien d'un portefeuille intitulé « Intégration ». Cependant, le seul outil de cette politique municipale, le CCE, est supprimé et les liens avec les associations d'étrangers, dont la CARES, se distendent. Fabienne Keller a pris position pendant la campagne contre le CCE¹³⁶². Dès juin 2001, Robert Grossmann reçoit le président du CCE pour demander la suspension de leurs travaux tandis que les membres de l'équipe administrative (le chargé de mission et la secrétaire) sont affectés à de nouvelles missions¹³⁶³. Dans le même temps, des échanges houleux ont lieu au sein du Conseil municipal concernant l'octroi du droit de vote à tous les étrangers. Une conseillère municipale verte demande la proclamation d'un vœu du Conseil municipal pour que le Sénat mette à l'ordre du jour une proposition de loi constitutionnelle de l'Assemblée nationale étendant le droit de vote aux étrangers extra-communautaires. Le tandem « Keller-Grossmann » refuse de formuler un tel vœu et accuse l'opposition de vouloir les

¹³⁵⁸ Jean-Jacques BLAESIUS, « La longue marche de Roland Ries, nouveau maire de Strasbourg », *DNA*, 17 mars 2008.

¹³⁵⁹ Fanny COSTES et Ariane VINCENT, « Roland Ries à Strasbourg : une campagne européenne et solidaire », Site internet du PS, Elections municipales de 2008, disponible sur : <http://municipales2008.parti-socialiste.fr/2008/01/16/roland-ries-a-strasbourg-une-campagne-europeenne-et-solidaire/>, consulté le 13 mai 2014.

¹³⁶⁰ Denis TRICARD, « Roland Ries, son programme complet », *DNA*, 22 février 2008.

¹³⁶¹ « Mes 103 propositions », propositions du candidat Roland Ries pour l'élection municipale de 2014.

¹³⁶² Entretien avec le chargé de mission pour le CCE (1993-2001), le 8 mars 2013, dans un café, Strasbourg.

¹³⁶³ Idem.

présenter comme « contre les étrangers ». Ils mettent en avant pour leur part leur attachement à un modèle d'intégration parachevé par l'« octroi de la nationalité française »¹³⁶⁴. Cette déclaration ne constitue qu'une nouvelle étape dans la disparition annoncée du CCE. En octobre 2001, une deuxième rencontre est organisée durant laquelle Robert Grossmann indique vouloir faire participer les résidents étrangers dans une nouvelle instance qui ressemblerait à un Conseil économique et social¹³⁶⁵. Enfin, en décembre 2001, Fabienne Keller et Robert Grossmann réunissent l'ensemble des membres du CCE afin de présenter leur démarche, insistant sur la rupture initiée avec l'équipe municipale précédente.

« Je voudrais rappeler avec beaucoup de délicatesse que si nous avons été élus par les Strasbourgeois, ce n'est évidemment pas pour continuer la même politique que celle menée par nos prédécesseurs. Ce qui ne veut pas dire non plus que nous voulons casser absolument tout ce qui a été fait. [...]»¹³⁶⁶.

Cette rupture concernant la politique à l'égard des « étrangers » se traduit concrètement par le refus d'utiliser le terme d'« étranger ». Robert Grossmann insiste sur la « connotation négative » du terme et prône à l'inverse l'idée d'une « citoyenneté strasbourgeoise » sans référence aucune à la nationalité¹³⁶⁷. Les dossiers traités par le CCE sont considérés comme nuls et non avenue, et si la dernière assemblée générale signe la fin du CCE, aucun communiqué officiel ne l'expose. C'est finalement par petites étapes (suppression de l'accès aux salles de la municipalité, refus de maintenir le journal *Devenir*) que cette instance disparaît.

« Q : Dès l'élection en 2001, tout de suite tout s'arrête ?

R : C'était annoncé. Lors des réunions publiques, on allait poser des questions et pour eux... elle [Fabienne Keller] disait que le CCE favorisait certaines populations. Pourquoi est-ce qu'on ferait une instance à ces populations alors que d'autres en auraient besoin ? Très vite, ils ont barré la possibilité de se servir de la salle municipale, les quelques moyens ont été supprimés, le journal. Ce qui est pénible c'est qu'il n'y a pas eu de

¹³⁶⁴ AMS, 1233 W 1, Note du secrétaire des assemblée pour le service de la territorialité et de la direction de l'action territoriale et de la tranquillité relatif au futur du CCE, rapport des propos tenus lors du Conseil municipal, 19 juin 2001.

¹³⁶⁵ AMS, 1233 W 2, Compte rendu des activités du CCE, 2000–2001.

¹³⁶⁶ AMS, 1233 W 2, Allocution de Robert Grossmann à l'occasion de l'assemblée plénière du CCE, 20 décembre 2001

¹³⁶⁷ Idem

communiqué, de communication, et on a laissé pourrir. [...] Cela mis un an avant de disparaître.[...] Cela a été une claque, un affront aux associations et à l'instance. Après l'histoire fait que voilà, on passe à autre chose. »¹³⁶⁸

La nouvelle équipe municipale critique le CCE sur trois aspects. D'abord, il est présenté par la nouvelle équipe municipale comme un outil au service de l'entretien d'une clientèle électorale par l'équipe socialiste, en favorisant certaines associations et en particulier la CARES, dont plusieurs membres sont proches du PS. Ensuite, le CCE est accusé de trahir le « modèle d'intégration républicain » en entretenant un dialogue avec des représentants de communautés étrangères. Enfin, le travail des membres du conseil est dévalorisé en étant présenté comme l'expression d'une seule revendication : la construction d'une mosquée à Strasbourg¹³⁶⁹. Le « problème » de l'« intégration des étrangers » devient plutôt le « problème musulman » pour lequel la solution serait la construction d'un lieu de culte. La nouvelle équipe municipale définit une nouvelle figure, celle du « Strasbourgeois », en refusant de reconnaître les différences de statut juridique des habitants qui y vivent, les revendications liées au droit de vote des étrangers ou l'existence de discriminations spécifiques. L'adjointe déléguée à l'intégration insiste sur la perspective retenue qui est de travailler avec l'ensemble des « Strasbourgeois ».

« R: C'était les mêmes problèmes qu'ont les Strasbourgeois : logement, travail, animation, ce genre de choses. C'était le même problème que rencontrait n'importe quel strasbourgeois, le même problème de la vie courante. Ils habitent à Strasbourg et la plupart m'a dit : Qu'est-ce que c'est [le Conseil] ? En regardant les archives, 66 associations étrangères, je ne comprenais plus ! À l'Elsau, il y avait une grande association de comoriens, de plus de 100 personnes, ils ne connaissaient pas. [...] Je trouvais que c'était une coquille vide. [...] C'était un groupe fermé et sur les 66 associations seulement 32 ou 33 étaient restés. Ils trouvaient sûrement que c'était des problèmes de vie courante : emploi, travail, surendettement etc. [...] Moi, j'estime que quand on vit à Strasbourg, on est Strasbourgeois. J'habite à Strasbourg, je suis strasbourgeoise. C'est comme ça que je vois les choses. »¹³⁷⁰

¹³⁶⁸ Entretien avec le chargé de mission pour le CCE (1993-2001), le 8 mars 2013, dans un café, Strasbourg.

¹³⁶⁹ Échanges informels avec un ancien membre du cabinet de Fabienne Keller, Journée d'étude Cibler, produire, mobiliser... gouverner les publics de l'action publique », La Rochelle, 13 juin 2014.

¹³⁷⁰ Entretien avec l'adjointe déléguée à l'intégration, (2001-2008), le 26 septembre 2012, à la permanence de l'UMP, Strasbourg.

Pour cette nouvelle équipe municipale de droite, il s'agit de se démarquer d'une gestion municipale considérée comme valorisant certaines communautés étrangères pour promouvoir l'unité de la République et l'accès à la nationalité française comme horizon final d'une intégration. Finalement, l'adjointe déléguée à l'intégration prend en charge principalement l'administration du quartier Elsau-Montagne Verte. La construction de la Grande mosquée de Strasbourg est perçue comme le seul enjeu réel que les « étrangers », en l'occurrence les communautés musulmanes strasbourgeoise¹³⁷¹. De manière plus exacte, le maire-délégué lors des rencontres entre des représentants religieux, des représentants d'associations de communautés étrangères, comme l'ASTTU, présente cette construction d'un lieu de culte musulman nécessaire pour lutter contre la délinquance et les violences urbaines¹³⁷². En revanche, l'adjointe déléguée à l'intégration n'est pas conviée à ces échanges, la gestion se fait au sein du cabinet du maire-délégué. La nomination de cette adjointe a pour objectif de continuer à afficher une politique d'« intégration des étrangers » sans moyens et d'entretenir des relations avec une communauté convoitée, celle des harkis dont l'adjointe est issue (voir *infra*).

L'opposition partisane droite / gauche est réactivée avec l'élection de Roland Ries en mars 2008. Ce dernier fait campagne en prenant six engagements dont celui de « redonner la parole à nos concitoyens et à les écouter », suggérant ainsi l'incapacité de l'équipe sortante à nouer des liens avec les associations du territoire. Roland Ries s'engage à « restaurer » le CCE, et donc à revenir sur la décision de ses opposants en cas de victoire¹³⁷³. C'est ainsi qu'en mars 2008, une nouvelle adjointe est nommée non plus à l'« intégration » mais à la « citoyenneté ». Par ce changement de dénomination, il s'agit pour la nouvelle équipe en place d'insister sur le fait que l'absence de droit de vote, de citoyenneté pour les étrangers, est le premier et principal chantier à investir. L'« intégration des étrangers » est rejetée car assimilée à une politique nationale de droite. Le droit de vote est présenté un moyen pour permettre aux étrangers de mieux vivre dans la cité strasbourgeoise¹³⁷⁴. Dans cette perspective, le Conseil des résidents

¹³⁷¹ La première pose de la Grande mosquée de Strasbourg a eu lieu en 2004 et elle a été inaugurée en novembre 2012. Le projet porté par l'imam marocain est finalement celui qui est choisi par la municipalité. « Manuel Valls inaugure la Grande mosquée de Strasbourg », *DNA*, 27 septembre 2012.

¹³⁷² Entretien avec le directeur de l'ASTTU, militant depuis les années 1990, membre du CRÉS, le 25 septembre 2012, dans les bureaux de l'association.

¹³⁷³ Entretien avec l'adjointe déléguée à l'État civil et à la citoyenneté, (2008-2014), le 15 novembre 2010, dans son bureau à l'Hôtel de ville, Strasbourg.

¹³⁷⁴ *Idem*.

étrangers de Strasbourg (CRES) est mis en place en étant décrit non plus comme un outil de « consultation » des populations étrangères mais comme une instance « participative »¹³⁷⁵, avec pour ambition que les membres participent au gouvernement de la ville.

La réinstallation d'un dialogue avec les associations d'étrangers à Strasbourg est présentée comme un engagement politique en faveur du droit de vote et d'éligibilité des étrangers. L'opposition avec la droite se traduit par la mise en récit d'une vision municipale distincte pour traiter les « étrangers » dans la ville avec la citoyenneté comme outil privilégié. Comme en 2001, l'équipe municipale sortante est accusée d'avoir favorisé des formes de « communautarisme » et de s'être appuyée sur des dignitaires religieux musulmans pour nouer des relations avec les communautés religieuses. Cette critique est formulée par l'adjointe déléguée à la citoyenneté et chargée de réinstaller le CRES.

« Il y a une alternance politique parce que c'est Fabienne Keller, maire UMP qui a gagné les élections, qui a mis fin au CCE. En mars 2008, Roland Ries s'était engagé à réinstaller le conseil consultatif des résidents étrangers et moi j'ai travaillé en tant qu'adjointe à la citoyenneté à sa réinstallation. [...] Dans nos cités, on a la coexistence de citoyens qui appartiennent à une même ville et qui sont inégaux en droit. On peut avoir une égalité sur le droit à la santé, sur le droit au logement mais le droit à la parole politique est un droit nié à toute une partie de la population. [...] Donc il y a trois sortes de citoyens dans les villes, les citoyens de plein droit, les français de souche, et ceux qui ont acquis la nationalité française, et les citoyens de l'Union européenne, et les citoyens non membres de l'Union européenne et tout ça doit composer dans les villes, et au maire, le premier magistrat à faire que la cohésion se fasse. [...] Et finalement les associations regroupant les étrangers, et les fils et filles d'immigrés, regroupant plus ou moins des enfants d'immigration plus ou moins récente, à part les grandes associations de stature, soit elles étaient mortes soit elles avaient perdu tout objet politique qui est de prendre part à la vie de la cité. Elles ne s'occupaient plus que dans les « couscous party » si on veut résumer soit dans le culturel. Fabienne Keller elle avait fait un truc dramatique. Sur le plan politique, elle s'est entourée d'imams en disant que c'est à eux de faire la police dans la cité. Donc soit on leur avait laissé les aspects culturels, soit on leur avait laissé les aspects

¹³⁷⁵ Projet social & de santé du territoire de la ville de Strasbourg, « Le droit d'être heureux. Au carrefour des solidarités », Document de communication sur les politiques municipales mises en œuvre, décembre 2010, p 15.

culturels mais uniquement culturel, coutumes, faites nous des grandes fêtes ! »¹³⁷⁶

La question de l'« intégration des étrangers » devient un enjeu à travers lequel les exécutifs municipaux strasbourgeois successifs critiquent l'action municipale des équipes sortantes, en utilisant un registre de dénonciation équivalent : celui d'avoir promu l'établissement de relations communautaires. Ce clivage partisan s'exprime d'autant plus que les configurations locales du champ politique se caractérisent par des incertitudes au sein de chaque camp politique. L'« intégration des étrangers » devient alors un enjeu saisi par les équipes municipales nouvellement investies afin de se démarquer idéologiquement de leurs opposants.

Une municipalité non menacée, ou la nomination d'une adjointe chargée de l'intégration sans remous.

Le maire sortant de Nantes est réélu au premier tour en 2001, à la tête d'une liste de la gauche plurielle (PS, PCF, Verts). Cette deuxième réélection est présentée par la presse régionale comme ayant manqué d'enjeux et d'oppositions idéologiques, en atteste un taux d'abstention supérieur à 49%, soit 10 points de plus qu'en 1995¹³⁷⁷. Son opposant UDF, Jean-Luc Harrouseau, ne parvient pas à dépasser les 35 % au premier tour. La liste conduite par Jean-Marc Ayrault en 2001 ne se distingue pas de façon majeure avec celle de 1995. Cette dernière avait déjà été le résultat d'un large rassemblement des partis de gauche et faisant entrer des personnalités sans étiquette pour mordre sur l'électorat de la droite modérée¹³⁷⁸. Il faut attendre 2008 pour que les militants Verts gagnent des positions éligibles sur la liste de Jean-Marc Ayrault. Une fois de plus, en 2008, la liste d'union de la gauche remporte l'élection au premier tour. La gauche conserve sa place de première force politique dans les quartiers populaires et progresse dans les quartiers les plus favorisés¹³⁷⁹.

La délégation « Intégration & Jeunesse » confiée à un adjoint pour le mandat 1995–2001 est maintenue en 2001 en étant confiée, une fois encore, à un représentant

¹³⁷⁶ Entretien avec l'adjointe déléguée à l'État civil et à la citoyenneté, (2008-2014), le 15 novembre 2010, dans son bureau à l'Hôtel de ville, Strasbourg.

¹³⁷⁷ Arnaud VAULERIN, « Une victoire à la Ayrault », *Le Point*, 23 mars 2001.

¹³⁷⁸ Philippe MASSON, Marie CARTIER, Rémy LE SAOUT, Jean-Noël RETIERE, Marc SUTEAU, « Jeux politiques à la nantaise », *op.cit.*, pp. 83-114.

¹³⁷⁹ Vanessa RIPOCHE, « Les quartiers populaires ont plébiscité Ayrault », *Ouest France*, 11 mars 2008.

d'un parti allié de la liste socialiste. Ainsi, une femme, militante au PCF, est nommée à la tête de cette délégation. Comme nous l'avons déjà évoqué, la nouvelle adjointe rebaptise la délégation « Intégration et égalité ». Il s'agit de distinguer les personnes habitant dans les quartiers populaires et étant de nationalité française des populations étrangères installées à Nantes devant faire l'objet d'une prise en charge spécifique de la part de la municipalité¹³⁸⁰. Ce portefeuille d'adjointe est conservée en 2008 et ce jusqu'en mai 2012, date à laquelle la nomination du maire comme Premier ministre conduit à rebattre les cartes pour les postes d'adjoints et de conseillers municipaux (voir *infra*).

L'existence de cette délégation au sein de l'exécutif nantais peut se lire tout d'abord comme une réponse au changement démographique en cours sur le territoire avec une augmentation du nombre d'étrangers s'y installant, principalement en provenance du Maghreb et d'Afrique subsaharienne¹³⁸¹. De surcroît, il s'agit de confier une délégation, sans soutien administratif au départ, à une jeune élue communiste, afin qu'elle fasse preuve de sa détermination et de son engagement par cet intermédiaire. Notons que l'opposition au Conseil municipal n'a critiqué que très faiblement les orientations prises par l'adjointe chargée de l'intégration et de la citoyenneté. La principale critique relative à la mise en place d'un conseil de résidents étrangers, le Conseil nantais des citoyens étrangers (CNCE), repose sur le refus de l'adjointe que des élus de l'opposition soient membres de droit. Le CNCE est mis en place pas tant pour pallier l'absence du droit de vote des étrangers que pour offrir un lieu d'expression à cette population qui se caractériserait par des enjeux singuliers (logement, éducation, santé)¹³⁸². Finalement, sur un territoire marqué par l'empreinte d'un maire socialiste à la tête de la municipalité pendant vingt-trois années, la question de l'« intégration des étrangers » n'a ni fait l'objet de luttes partisans ni été saisie comme un enjeu dans la compétition électorale. L'opposition, ne parvenant pas à faire émerger une seule et même figure sur l'ensemble de la période, ne conteste que de façon très mesurée les orientations retenues et n'en a fait pas l'un des enjeux de la campagne. L'institutionnalisation d'une politique municipale par la nomination d'un adjoint se

¹³⁸⁰ Entretien avec l'adjointe déléguée à l'intégration et à l'égalité, le 29 octobre 2011, à son bureau à l'Hôtel de ville, Nantes.

¹³⁸¹ Philippe RIGOLLIER, « Comment accueillir à Nantes des étrangers de plus en plus nombreux ? », *art.cit.*, p. 3-10.

¹³⁸² « Citoyenneté des étrangers : en travaux », *Ouest France*, 5 juillet 2005.

poursuit au cours de la décennie 2000 et s'accompagne, par la suite, de la création d'un service spécifique.

Au final, lorsque les compétitions électorales sont fortes dans les municipalités, un affrontement se produit sur la place à accorder aux étrangers pas tant durant la campagne que lors de la prise de fonction de la nouvelle équipe. Cette thématique est un enjeu particulièrement clivant entre la droite et la gauche à Strasbourg. Il s'agit de se démarquer en profondeur de l'équipe municipale sortante et donc d'affirmer son positionnement en s'appuyant sur une rhétorique partisane marquée. Les représentants de la droite faisant l'apologie d'une citoyenneté pleine et entière comme horizon d'une « intégration » et des représentants de gauche insistant sur une rhétorique de l'égalité comme principe fondamental de ce même modèle républicain. Prendre au sérieux l'alternance politique permet de souligner que le traitement par les municipalités du dossier des « étrangers », et plus exactement la mise en place de dispositifs présentés comme étant autant de modalités pour leur « intégration » ou leur « citoyenneté », est contingente du climat électoral de chaque ville. En effet, plus les tensions sont exacerbées entre les partis en opposition, plus la question de l'« intégration des étrangers » fait l'objet d'un positionnement marqué des nouvelles équipes municipales en faveur ou en défaveur d'une politique liée à l'« intégration des étrangers ». Il s'agit maintenant d'interroger la place que les différents adjoints chargés du dossier de l'« intégration », de la « citoyenneté » ou du « droit des citoyens » occupent dans les municipalités étudiées. Pour une partie d'entre eux, et les premières années des mandats politiques, ils représentent des « minorités » dans le champ politique et occupent une place secondaire au sein de l'exécutif municipal.

1.2. Des délégations confiées à des « minorités » du champ politique : le signe d'une fragilité institutionnelle ?

Les municipalités de Lyon, Nantes et Strasbourg ont des adjoints qui se chargent de suivre le dossier des « étrangers » à travers des délégations dont les dénominations varient en mobilisant le terme d'« intégration » entre 2001 et 2008, puis ceux d'« égalité » ou de « citoyenneté » entre 2008 et 2014.

Municipalités		2001-2008	2008-2014
Lyon	Intitulé de la délégation	« Intégration et droits des citoyens »	« Nouveaux modes de vie et droits des citoyens » (2008- 2009) puis « Culture, patrimoine et droits des citoyens » (2009-2014)
	Nombre d'adjoints	2	2
	Majorité municipale	PS-PC-Verts	PS-PC-Verts
Nantes	Intitulé de la délégation	« Intégration et citoyenneté »	« Intégration, égalité et citoyenneté »
	Nombre d'adjoints	1	1 (identique au mandat précédent)
	Majorité municipale	PS-PC-Verts	PS-PC-Verts
Strasbourg	Intitulé de la délégation	« Intégration »	« État civil, citoyenneté, affaires électorales et affaires de nationalité »
	Nombre d'adjoints	1	1
	Majorité municipale	Union UDF-RPR puis UMP	PS-PC-Verts

Tableau n°7 : Présentation des délégations municipales chargées de l'« intégration » et de l'« égalité »

Tout d'abord, ce tableau synthétique rend compte de la disparition progressive du terme d'« intégration » des titres des délégations tandis que celui de « citoyenneté » s'impose. Le choix de ne plus recourir au terme d'« intégration » dans les trois municipalités de gauche s'explique par la distinction que les équipes municipales souhaitent opérer avec les orientations successives de Nicolas Sarkozy à la fois comme ministre de l'Intérieur (2002-2004 ; 2005-2007) et comme Président de la République (2007-2012). Ce dernier insiste sur la nécessité de développer des politiques d'intégration en France plus coercitives qui s'incarnent notamment par la mise en place d'un document de contractualisation entre tout nouvel étranger et les autorités françaises (Contrat d'Accueil et d'intégration CAI)¹³⁸³. Ce discours se traduit également par des changements administratifs tels que la création du ministère de l'Immigration, de l'Intégration et de l'Identité nationale (2007-2010), un renforcement d'une politique de contrôle envers les populations étrangères et une nette diminution des crédits alloués aux politiques d'intégration (voir encadré n°37). Dans ce contexte, les

¹³⁸³ Violaine CARRERE, « Quelles politiques pour quelle intégration ? », *Plein droit*, 2007, vol. 72, n° 1, p. 4 -7.

municipalités de gauche s'engagent pour se présenter comme des porte-paroles d'une citoyenneté étendue à toutes les populations et à s'engager dans une lutte pour l'égalité. La diminution des ressources disponibles conduit aussi les associations à les solliciter plus directement¹³⁸⁴.

Encadré n°37 : Recomposition administrative et orientations politiques dans les politiques d'immigration en France (2005 – 2012).

En avril 2005, l'ANAEM (Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations) est créée suite à la fusion de l'Office des migrations internationales (OMI) et le SSAE. L'ANAEM est dédié à l'accueil des « primo-arrivants » indifféremment de leurs statuts (nouveaux titulaires de titres de séjour, regroupement familial, réfugiés) et a pour objectif principal d'établir un CAI avec chaque individu. En octobre 2006, le FASILD disparaît pour laisser la place à une nouvelle agence, l'Acsé (Agence nationale pour la cohésion et l'égalité des chances). L'Acsé intègre comme mission la lutte contre l'illettrisme, le service civil volontaire, la lutte contre les discriminations, des mesures en faveur des quartiers de la politique de la ville et les politiques d'intégration des populations immigrées (et non des primo-arrivants). Comme le souligne Violaine Carrère¹³⁸⁵, la création de ces deux agences distingue les « primo-arrivants » qui nécessitent une gestion spécifique et les étrangers installés en France depuis plus longtemps, qui bénéficient de mesures comparables aux personnes immigrées françaises ou aux populations habitant les quartiers les plus déshérités.

Puis en 2009, la Révision Générale des Politiques publiques (RGPP) entraîne de nouvelles modifications. L'Acsé perd toutes ses compétences en matière d'intégration pour les confier à l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII). La mission de l'OFII en matière d'intégration est circonscrite à la mise en œuvre des CAI (financements de cours de français, mesures d'accompagnement à l'intégration des étrangers). Son activité principale vise à lutter contre l'immigration illégale et à attirer une immigration qualifiée. Quant au budget consacré à l'OFII, il est diminué en raison de l'autofinancement dont il doit bénéficier par l'intermédiaire des taxes versées par les migrants lors des renouvellements de séjours¹³⁸⁶. Surtout, ces réformes ont conduit à un renforcement de la position du ministère de l'Intérieur au sein de l'architecture ministérielle pour contrôler l'immigration au détriment du ministère des Affaires sociales ou des Affaires étrangères reflétant l'orientation sécuritaire de ces politiques¹³⁸⁷.

Ce tableau met également en évidence les discontinuités et les continuités du personnel politique à la tête de ces délégations entre 2001 et 2014 (quatre adjoints successifs à Lyon, deux à Strasbourg, une seule à Nantes). En comparaison avec la période précédente, tous les postes sont ceux d'adjoints et non de conseillers

¹³⁸⁴ Nous assistons sur ce sujet à un échange téléphonique entre le chef de la MEIC et une association d'un quartier nantais. Celui-ci suggère d'émarger dans un premier temps aux financements de l'OFII pour ensuite solliciter sa délégation. Il ne cache pas qu'il est presque sûr que l'association se verra refuser l'allocation mais il veut ainsi bien souligner le manque de moyens offert par l'État. Échanges téléphoniques en juin 2009 au sein de la MEIC.

¹³⁸⁵ Violaine CARRERE, « Quelles politiques pour quelle intégration ? », *art. cit.*

¹³⁸⁶ Céline BURBAN, « Ministère de l'immigration : rupture ou continuité ? », *Plein droit*, 2009, n° 83, n° 4, p. 30-35.

¹³⁸⁷ *Ibid.*

municipaux, attestant une montée en charge de cette thématique par les exécutifs municipaux. Certains de ces adjoints sont principalement des représentants de « minorités » du champ politique en raison soit de leur appartenance partisane au sein de l'exécutif municipal, soit de leur parcours politique, leur sexe et leur parcours personnel face à la migration. Cette vision partagée par les élus de la droite et de la gauche repose sur l'idée que l'une des raisons de la crise démocratique est basée sur sa non-représentativité avec la société française. Nommer des personnes issues des « minorités » s'impose comme une opération politique nécessaire pour diversifier le personnel politique¹³⁸⁸. Si ces élus issus de cette « diversité » se refusent à parler pour un quelconque groupe, les « minorités » sont pourtant, pour reprendre les termes d'Eric Fassin, « vouées à prendre la parole en tant que, pour n'être pas traitées en tant que (Noirs, ou musulmans, etc.) »¹³⁸⁹. Les profils des élues nommées à Lyon et à Strasbourg en 2001 s'inscrivent particulièrement dans cette analyse. À Nantes sur l'ensemble de la période et à partir de 2008 pour Lyon et Strasbourg, les délégations ne sont plus confiées à des représentants de « minorités ethniques ». Ce sont principalement des femmes aux trajectoires politiques diverses qui sont à la tête de ces délégations.

Des « minorités » nommées pour être en charge de l'« intégration » à Lyon et à Strasbourg.

Les deux adjointes chargées de l'« intégration » à Lyon (2001–2006) à Strasbourg (2001–2008) incarnent toutes deux la figure des « minorités » en politique et occupent une place secondaire au sein de leur exécutif. Pour l'adjointe déléguée à l'intégration et aux droits des citoyens à Lyon, cette position en marge de l'équipe municipale s'incarne tout d'abord par le fait qu'elle est une élue du PCF, parti pour lequel elle a milité en Algérie puis en France (encadré n°38)¹³⁹⁰. Quant à l'adjointe déléguée à l'intégration au sein de la municipalité de Strasbourg, elle est une jeune recrue de la maire issue du milieu associatif strasbourgeois (encadré n°38). Surtout, ces deux femmes incarnent la

¹³⁸⁸ Vincent GEISSER, El Yamine SOUM, *Discriminer pour mieux régner. Enquête sur la diversité dans les partis*, Paris, Les Ateliers, 2004 cité par Martina AVANZA, « Qui représentent les élus de la « diversité » ? », *Revue française de science politique*, 2010, vol. 60, n° 4, p. 745.

¹³⁸⁹ Éric FASSIN, « Les couleurs de la représentation », *Revue française de science politique*, 2010, Vol. 60, n° 4, p. 661.

¹³⁹⁰ RB, « Sabiha A., une vie pour une société nouvelle humaniste, fondée sur l'égalité hommes – femmes », *LICRA NEWS*, n°12, avril 2004, p 12.

« diversité » au sein de l'exécutif municipal. À la suite de demandes croissantes d'associations, les partis politiques français se sont progressivement intéressés à nommer des représentants de la « diversité » sur leurs listes au début des années 2000¹³⁹¹. Ces élus présentés comme « issus de la diversité » sont « racialisés »¹³⁹² c'est-à-dire qu'ils sont considérés comme tels non pas en raison de leur lieu de naissance mais en raison du fait qu'ils sont « non-blancs ». L'idéal-type de l'élu est une « femme [...] d'origine maghrébine [...], souvent d'origine populaire mais ayant connu une trajectoire ascendante, souvent moderne, laïque »¹³⁹³. Les deux adjointes de Lyon et de Strasbourg reprennent la quasi-totalité des critères énoncés et sont les symboles de cette « diversité » au sein de leurs exécutifs. En revanche, ces deux femmes se distinguent par leur parcours migratoire. L'adjointe déléguée à l'intégration à Strasbourg est née en France, ses parents sont des « harkis ». Ils se sont installés en France en 1962 et ont opté pour la nationalité française. Quant à l'adjointe déléguée à l'intégration et aux droits des citoyens, née en Algérie en 1963, elle s'installe à Lyon au début des années 1990, fuyant un pays en proie à une guerre civile. Elle obtient la nationalité française en 1997.

¹³⁹¹ Martina AVANZA, « Qui représentent les élus de la « diversité » ? », *art. cit.*

¹³⁹² Nous reprenons ici le terme « racialisé » de Didier Fassin défini ainsi : « le qualificatif « racial » ne présuppose pas l'existence de « races », mais indique que, pour un certain nombre d'acteurs sociaux, des différences fondées en nature et manifestant une altérité radicale servent à classer les individus et, en l'occurrence, à les traiter inégalement ». Didier FASSIN, « L'intervention française de la discrimination », *art.cit.*, p. 405.

¹³⁹³ Martina AVANZA, « Qui représentent les élus de la « diversité » ? », *art. cit.*, p. 750.

Encadré n°38 : Deux parcours de « minorités visibles » pour des délégations municipales pour l'« intégration »

L'adjointe déléguée à l'intégration et aux droits des citoyens¹³⁹⁴ est née en Algérie en 1963 dans une famille où elle décrit son père, expert-comptable, comme un « francophile »¹³⁹⁵. Elle milite dans son pays d'origine dans une association féministe, alors qu'elle est étudiante en médecine, puis rejoint le Parti communiste algérien au cours des années 1980. En 1990, candidate aux élections municipales de Tizi Ouzou, elle perd contre le candidat du Front Islamiste du Salut (FIS). L'année suivante, cette algérienne rejoint la France et s'installe à Vaulx-en-Velin où elle poursuit son militantisme en se rapprochant des JALB et du PCF en 1993. Médecin en Algérie, elle se consacre à faire reconnaître son titre en France et obtient en 1997 la nationalité française. En 2001, elle est sur la liste de Gérard Collomb en tant que membre du PCF. Dans le plan de mandat de 2001-2007, la future adjointe décline ses objectifs autour de la formule « donner une dimension éthique à la citoyenneté lyonnaise » en créant une nouvelle citoyenneté (par l'intermédiaire du CREL), en défendant une mémoire commune sur la Shoah, le colonialisme ou l'esclavage, et en se mobilisant pour la mise en place de structures d'intégration. Elle occupe ses fonctions d'adjointe de 2001 à 2006, date à laquelle elle est suspendue de ses fonctions en raison de sa participation à un défilé pro-palestinien présenté comme « intégriste » par les membres de l'opposition. Elle est finalement réintégrée au sein du conseil municipal mais se voit confier la délégation pour l'égalité hommes-femmes. En 2008, elle est réélue conseillère municipale d'arrondissement sans poste à la mairie centrale, mandat qu'elle cumule avec celui de conseillère régionale (2004-2012). Durant son mandat, elle prend plusieurs fois position pour une défense de laïcité en revendiquant une action contre l'« islamisme » et s'emploie à faire reconnaître le 17 octobre 1961 dans la mémoire collective.

L'adjointe déléguée à l'intégration à Strasbourg¹³⁹⁶ est pour sa part née en France en 1966 à Clermont-Ferrand après que son père a fait venir sa famille restée en Algérie et a pu obtenir un emploi à la SNCF comme cheminot. S'installant ensuite à Strasbourg, son père participe aux activités de la Fédération des Français Musulmans créée en 1966. En 1995, une seconde association est créée, il s'agit de la Coordination Harkis d'Alsace et leurs enfants, présidée par le frère de l'adjointe. Lors de son décès en 1997, la future adjointe de Strasbourg prend sa succession et s'investit dans cette association qui vise à aider les « harkis » et leurs descendants dans les démarches du quotidien et milite pour une reconnaissance de la part de l'État français. À l'occasion de réunions trimestrielles à Paris du Conseil national des français musulmans, cette militante associative rencontre un membre du Comité économique et social, proche de Robert Grossmann. Ce dernier la contacte pour être sur ses listes aux élections municipales de 2001 et adhérer au RPR. Éluë en 2001 et déléguée à l'intégration, elle continue de travailler comme psychologue à mi-temps pendant toute la durée de son mandat. Elle est l'une des défenseurs de la construction d'une mosquée à Strasbourg pour la communauté harkie et s'engage pour promouvoir un « islam républicain ». Si elle est en désaccord avec plusieurs choix de l'UMP, et en particulier lors de la campagne présidentielle de 2012 qui consiste selon elle à « pêcher des voix au Front national », cette adjointe est présente sur les listes conduites par Fabienne Keller en 2008 et en 2014.

¹³⁹⁴ Nous n'avons pas pu voir cette ancienne adjointe en dépit de plusieurs sollicitations par l'intermédiaire du Conseil municipal de Lyon et d'un contact informel. Cette biographie s'appuie sur un document de la Licra et sur la lecture d'une série d'articles de la presse locale.

¹³⁹⁵ RB, « Sabiha A., une vie pour une société nouvelle humaniste, fondée sur l'égalité hommes -femmes », *art.cit.*

¹³⁹⁶ Entretien avec l'adjointe déléguée à l'intégration, (2001-2008), le 26 septembre 2012, à la permanence de l'UMP, Strasbourg.

La nomination de représentantes des « minorités » nous permet de nuancer le clivage droite /gauche à Strasbourg et des relations que souhaitent entretenir la municipalité avec certaines communautés identifiées. Comme pour le mandat de Catherine Trautmann, le tandem « Keller–Grossmann » nomme une adjointe à l'« intégration » issue de la communauté harkie. Ces deux nominations révèlent qu'il est essentiel pour les deux exécutifs municipaux d'entretenir des relations privilégiées avec cette communauté¹³⁹⁷. À Lyon, la nomination d'une femme née en Algérie et militante associative et politique permet de donner des gages non seulement au monde associatif engagée pour la défense des étrangers mais également à la communauté algérienne qui représente près de 30% de la population étrangère installée à Lyon¹³⁹⁸. Dans les deux cas, leur origine et la communauté qu'elles sont censées représenter, sont valorisées dans le champ politique local et les conduisent à obtenir les délégations consacrées à l'« intégration ».

Une surreprésentation de jeunes élues pour les délégations dédiées à l'« intégration ».

Si la volonté d'avoir des représentants issus de la « diversité » a pesé dans la nomination des deux adjointes à l'intégration à Lyon et à Strasbourg en 2001, la surreprésentation de femmes est également notable dans ces délégations. C'est le cas aussi bien à Nantes pour les deux mandats qu'à Strasbourg en 2008 et à Lyon avec la nomination d'une adjointe déléguée aux nouveaux modes de vie et aux droits des citoyens en 2008. Cependant, à l'exception de l'adjointe lyonnaise, ces nominations s'inscrivent à la suite d'un militantisme partisan précoce.

Les adjointes de Nantes (2001-2012) et de Strasbourg (2008-2014) ont commencé à militer jeunes voire très jeunes. Toutes deux nées en 1972, la future adjointe strasbourgeoise entre au MJS en 1986, alors que la mobilisation bat son plein contre le projet de loi Devaquet¹³⁹⁹, et en devient l'une des responsables de la section du

¹³⁹⁷ La Préfecture estime que dans le Bas-Rhin cette communauté représente 2000 personnes. En dépit des difficultés statistiques pour décrire cette population, soit majorée par les partisans de l'Algérie française, soit minorée par les autorités algériennes, la communauté harkie représenterait 60 000 personnes en France. Cette communauté est donc plutôt importante dans le département du Bas-Rhin. Laurent MULLER, Irini TSAMADOU-JACOBBERGER, « Regards croisés sur des récits de vie de Harkis vivant en Alsace », *Cahiers de sociolinguistique*, 2005, vol. 10, n° 1, p. 237.

¹³⁹⁸ Parmi les personnes habitant à Lyon et de nationalité étrangère, 30% sont nées en Algérie. Données du recensement 1999, exploitation principale, INSEE.

¹³⁹⁹ Le projet de loi Devaquet mobilise fortement les étudiants contre le principe de la sélection à l'université entre novembre et décembre 1986. La mort de Malik Oussekin, le 6 décembre 1986, par des

MJS du Bas-Rhin au cours de la décennie 1990¹⁴⁰⁰. Quant à la future adjointe déléguée à l'intégration et à la citoyenneté de Nantes, elle commence à militer à l'UNEF-Solidarité étudiante (Union nationale des étudiants de France) au début de la décennie 1990 avant de s'encarter au PCF en 1994. En 1995, la militante MJS strasbourgeoise, proche de Catherine Trautmann, entre au conseil municipal de Strasbourg¹⁴⁰¹ tandis que la militante communiste nantaise est en position non-éligible sur la liste d'union PS-PCF-Verts de Jean-Marc Ayrault avant d'être élue en 2001. Leur nomination s'inscrit dans la continuité d'un fort militantisme partisan. En revanche, le poids de leur délégation varie entre les deux municipalités reflétant leur position au sein de l'équipe municipale.

À Nantes, l'adjointe déléguée à l'intégration et à la citoyenneté occupe respectivement les places de 12^{ème} (2001-2008) puis de 10^{ème} (2008-2014) adjointe. Son positionnement secondaire au sein de l'équipe dirigeante municipale est renforcé par le fait qu'elle est élue PCF, un parti qui ne compte que six élus au sein de la majorité municipale, et qui n'a pas fait de l'« intégration » ou de l'immigration, un de ses thèmes de campagne¹⁴⁰². Cette marginalité se renforce à partir de décembre 2008, date à laquelle elle quitte le PCF, suite à des désaccords sur la gestion interne de son parti¹⁴⁰³. Lors de la recomposition de l'exécutif à la suite du remplacement de Jean-Marc Ayrault devenu Premier ministre en mai 2012, elle perd son titre d'adjointe non-apparentée tout en conservant sa délégation. La perte de ce titre illustre la fragilité de son positionnement au sein de l'exécutif municipal, d'autant que la politique de lutte contre les discriminations a progressivement été saisie par deux élus en charge du recrutement du personnel et des ressources humaines¹⁴⁰⁴.

À Strasbourg, l'adjointe déléguée à l'État civil et à la citoyenneté élue en 2008 incarne une nouvelle génération montante au sein de la section du PS du Bas-Rhin. Bien

policiers en marge de la manifestation provoque la démission du ministre Alain Devaquet et au retrait du projet de loi par le gouvernement Chirac. Olivier GALLAND, Marco OBERTI, « Mobilisation, organisations et participation étudiantes », in *Les étudiants*, Paris, La Découverte, 1996, p. 101.

¹⁴⁰⁰ Élément biographique rapporté par Virginie ANQUETIN, *La construction électorale des politiques municipales....*, op.cit., p. 764.

¹⁴⁰¹ Cette adjointe occupera au début des années 2000 le poste d'attachée parlementaire de Catherine Trautmann et de l'ancienne adjointe déléguée à l'action sociale et socio-éducative de Strasbourg. Philippe DOSSMANN, « L'atout R. », *Les Dernières nouvelles d'Alsace*, 12 janvier 2014.

¹⁴⁰² Yves SCHERR, « Le PCF dévoile ses candidats », *Ouest France*, 21 décembre 2000.

¹⁴⁰³ Entretien avec l'adjointe déléguée à l'intégration et à l'égalité, le 29 octobre 2011, à son bureau à l'Hôtel de ville, Nantes.

¹⁴⁰⁴ Celle-ci s'est notamment concrétisée en 2012 avec l'obtention du label Diversité, récompensant l'engagement d'une organisation dans sa politique de lutte contre les discriminations, d'égalité des chances et de promotion de la diversité (voir section 3).

qu'elle ne soit que 9^{ème} adjointe en 2008, elle est missionnée par le maire pour réinstaller le CRES¹⁴⁰⁵, l'un des symboles de la rupture que la nouvelle équipe municipale souhaite incarner. En revanche, la question des « résidents étrangers » n'est traitée au sein des services municipaux que par une chargée de mission, assurant le suivi et l'animation du CRES, et une chargée de mission pour suivre le Cofracir.

La nomination de l'adjointe déléguée aux nouveaux modes de vie et aux droits des citoyens à Lyon en 2008 incarne à l'inverse l'ouverture à des personnes non-encartées et présentées comme issues de la « société civile ». Sa nomination comme 2^{ème} adjointe illustre l'engagement du maire de Lyon pour construire l'image d'une ville engagée sur le thème des « droits » et mobilisant des forces au-delà des barrières partisanes. Néanmoins, cette expérience est de courte durée, en raison d'une invalidation des comptes de campagne de l'adjointe en juin 2009¹⁴⁰⁶, et conduit l'adjoint délégué à la culture et au patrimoine à hériter de cette nouvelle délégation en décembre 2009. Ce rattachement indique la position secondaire de ce dossier. Il est, une nouvelle fois¹⁴⁰⁷, ajouté à une délégation dont la portée est vaste puisqu'elle est en charge de l'organisation de grandes manifestations culturelles et de gestion des établissements culturels de la ville. Notons par ailleurs que l'adjoint qui hérite de la question du « droit des citoyens », et ainsi du CLRD et du suivi des travaux de la Mission Égalité, apparaît également comme représentant de la communauté arménienne à Lyon. Petit-fils de réfugiés arméniens, il crée à Lyon au début de la décennie 1980, la section lyonnaise de l'Union nationale de médecins arméniens en France en tant que chirurgien¹⁴⁰⁸. Entre 2001 et 2014, le dossier du « droits des citoyens » est confié à quatre adjoints distincts au sein de la municipalité de Lyon, dont deux femmes, et deux personnes identifiées comme représentantes d'une « communauté » à Lyon. L'octroi de celui-ci au deuxième adjoint en 2009 dissimule le fait que le « droit des citoyens » est un thème fort secondaire au sein de son portefeuille.

Cette première section a permis d'identifier que les alternances politiques sont des temps privilégiés durant lesquels les nouvelles équipes municipales s'emparent de

¹⁴⁰⁵ Entretien avec l'adjointe déléguée à l'intégration, (2001-2008), le 26 septembre 2012, à la permanence de l'UMP, Strasbourg.

¹⁴⁰⁶ Sophie MAJOU, « Heidi G., étoile filante de la politique », *Le Progrès*, 16 juin 2009.

¹⁴⁰⁷ Cela avait été le cas lors de la suspension de l'adjointe déléguée à l'intégration en 2006, la délégation avait été rattachée à l'adjoint aux finances de la municipalité de Lyon.

¹⁴⁰⁸ Vincent RAYMOND, « Qui sont vraiment les Arméniens de Lyon », *La Tribune*, 15 novembre 2012.

la thématique de l'«intégration des étrangers» pour contester l'action de leurs prédécesseurs. Pour la municipalité nantaise, qui n'a pas connu d'alternance politique, la question de l'«intégration des étrangers» ne surgit ni dans la compétition électorale ni comme un sujet d'opposition au sein du Conseil municipal. Ces configurations politiques locales sont également influencées par les évolutions nationales concernant les politiques d'immigration et d'intégration, en attestent les évolutions des dénominations sémantiques au fil de la décennie 2000 dans ces trois municipalités dirigées par un exécutif socialiste. Les personnes nommées à ces postes ont en commun une partie ou la totalité des critères suivants : leur âge (trente /quarante ans), leur sexe (femme), leur origine (né étranger ou étant fils ou fille de parents étrangers). En revanche, leur expérience politique diverge entre des militantes engagées très jeunes en politique et des militantes nommées en raison de la figure d'ouverture au-delà du champ politique qu'ils incarnent. Finalement, nommer une femme, voire une femme issue de l'immigration, confère l'image d'une municipalité engagée pour le renouvellement politique tout en leur confiant des délégations d'importance secondaire.

C'est dans ce contexte que se construit une action municipale caractérisée par un recours à la formation de « missions municipales » au sein desquelles gravitent des professionnels du développement social et urbain ainsi que des « experts » pour alimenter les travaux municipaux. Le défi majeur des élus et des agents municipaux, dont les positions restent fragiles est d'affirmer leur place dans les services municipaux, en dépassant leur caractère consubstantiel à une équipe ou à une couleur politique.

Section 2. Une institutionnalisation administrative en cours de construction.

Contrairement à la décennie 1990, les délégations municipales relatives à l'«intégration des étrangers» sont soutenues par la mise en place d'équipes administratives chargées de la conduite d'une politique municipale et la création d'une bureaucratie municipale spécifique. Concrètement, cette mise en administration est rendue possible par l'intermédiaire de la mobilisation de leurs homologues européens et nationaux pour légitimer les dispositifs mis en place. Ensuite, ces « missions » occupent une place fragile dans l'institution municipale. Au-delà de l'usage du terme de « mission », cette fragilité se caractérise par une forte proximité avec les services de la politique de la ville, tant par les professionnels qui travaillent que par leurs modalités

d'action. Or, cette proximité rend plus complexe l'autonomie de l'action menée et son développement sur tous les territoires de la ville. Enfin, le travail municipal s'appuie non plus sur un recours massif aux associations engagées pour la cause des étrangers mais à des « personnalités qualifiées », des experts de l'« intégration » et de la lutte contre les discriminations. Si ces experts peuvent être issus du milieu associatif, la place des universitaires et plus encore des professionnels de la « diversité » s'accroît. La sollicitation de cette expertise dévoile le processus de construction de compétences par ces missions et de leur recherche de légitimité au sein de la municipalité.

2.1. Une légitimation de l'action municipale par le recours aux expériences d'autres municipalités françaises et européennes.

La consultation des archives municipales et les entretiens menés avec les élus révèlent un fort investissement de ces derniers pour prendre connaissance des dispositifs et des formes d'action privilégiés par leurs homologues français et européens en matière d'« intégration des étrangers ». Cela constitue un préalable nécessaire avant d'initier une politique municipale. La stratégie de légitimation pour développer une action spécifique en matière d'« intégration des étrangers » s'appuie alors sur deux dynamiques contradictoires : ils insistent sur l'homologie dans les manières de penser et de mettre en œuvre l'action municipale dans l'ensemble des villes européennes tout en présentant leur propre action comme originale et novatrice. À ce titre, la mise en place de services administratifs et de dispositifs d'action municipale comparables au sein des municipalités étudiées fait écho aux travaux produits sur la convergence des politiques publiques¹⁴⁰⁹. Ici, nous nous intéresserons à la dimension cognitive et processuelle de la convergence en questionnant la manière dont les acteurs politiques et administratifs ont recours à ces expériences pour fonder leur action.

La mise en place de conseils de résidents étrangers à Lyon et à Nantes, toutes deux à la suite de la victoire aux élections municipales de 2001, illustre une homologie dans les manières de penser une action municipale à l'égard des étrangers. Les deux élus chargées de cette thématique mettent au cœur de leur argumentaire l'importance d'un changement constitutionnel pour autoriser le droit de vote des étrangers extra-

¹⁴⁰⁹ Patrick HASSENTEUFEL, « Convergence », in Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT, Pauline RAVINET, *Dictionnaire des politiques publiques*, 2010, p. 180-188.

communautaires et le soutien à cette revendication par la mise en place d'un conseil de résidents étrangers. À Lyon, le CREL naît en mars 2005 tandis que le CNCE se réunit pour la première fois en octobre 2003. Ces deux instances, dont nous verrons par la suite comment elles façonnent la catégorie de l'« étranger », (voir section 3.), sont créées en s'appuyant sur les expériences d'autres municipalités, en l'occurrence celles de Paris (Conseil de la citoyenneté des parisiens non communautaires, installation en juin 2002) et de Grenoble (Conseil consultatif des résidents étrangers grenoblois, installation en juillet 2001¹⁴¹⁰).

Les notes préparatoires de l'adjointe déléguée à l'intégration et à l'égalité à Nantes montrent que l'opportunité de mettre en place un conseil des résidents étrangers est justifiée, certes par l'expérience préalable de la municipalité avec la CEMII, et surtout par les expériences de Paris et de Grenoble, présentées comme « intéressantes à prendre à compte »¹⁴¹¹. Ces deux initiatives sont même rappelées par l'adjointe lors du Conseil municipal de janvier 2003 durant lequel elle présente son projet de CNCE. Si le cas de Bordeaux est évoqué, il est distingué car étant mené par une équipe municipale de droite¹⁴¹². Ces expériences sont évoquées pour inscrire la création du CNCE dans une dynamique plus large d'autres municipalités de gauche. C'est dans cette optique qu'en juin 2004, sur invitation de l'adjointe chargée de l'intégration et des étrangers non communautaires pour la municipalité de Paris, l'adjointe déléguée à l'intégration et à l'égalité de Nantes intervient à un colloque intitulé « La Participation citoyenne des étrangers à la démocratie locale ». Ce colloque est l'occasion pour les villes de Bourg-en-Bresse, Grenoble, Nantes et Paris de présenter leurs engagements communs pour le droit de vote des étrangers, leurs démarches entreprises pour lutter contre les discriminations raciales et de plaider pour un « projet politique » commun¹⁴¹³.

Cette participation à une démarche collective ne signifie pas le renoncement à la valorisation des spécificités de l'action menée par chaque municipalité. C'est ainsi que

¹⁴¹⁰ Michel SHAHSHAHANI, « Le Conseil consultatif des parisiens non communautaires : citoyenneté de résidence et droit de vote », *Hommes & Migrations*, 2002, n° 1235, p. 98.

¹⁴¹¹ Archives MEIC, Document « Pour un Conseil nantais de la citoyenneté des étrangers », document pour un séminaire municipal, 23 novembre 2002.

¹⁴¹² L'adjointe en parle en évoquant qu'« une telle instance existe...sous des formes différentes !! ». En effet, à Bordeaux, un conseil des communautés est mis en place dès 2002. Archives MEIC, Intervention de l'adjointe chargée de l'intégration et de l'égalité, Conseil municipal de Nantes, 31 janvier 2003.

¹⁴¹³ AML, 2084 WP 5, Synthèse des débats, Colloque « La participation citoyenne des étrangers à la démocratie locale », Paris, 18 juin 2004.

l'adjoint de la lutte contre les discriminations de Grenoble insiste dans son intervention sur l'absence de « mode d'emploi » tout comme un ancien adjoint chargé de cette question d'Amiens insiste sur l'absence de « recettes toutes faites » et de la nécessité de développer des actions en fonction de chaque territoire¹⁴¹⁴. Un double registre de légitimation est mobilisé pour mettre en place un conseil des résidents étrangers : le fait de s'inscrire dans un projet politique partagé et de développer une action municipale innovante et spécifique.

Les références aux expériences d'autres municipalités sont également présentes à Lyon pour la mise en place du CREL. Une stagiaire est engagée auprès de l'adjointe déléguée à l'intégration et aux droits des citoyens pour faire un compte rendu en 2002 de l'ensemble des initiatives municipales existantes pour le droit de vote des étrangers. Cette démarche est réitérée en février 2004 par un représentant de l'association Peuplement & Migration, déjà mobilisée par le Grand Lyon, pour le compte du cabinet du maire afin d'« inventer une citoyenneté participative basée sur la résidence »¹⁴¹⁵. Ainsi, la légitimation de cette instance s'appuie sur une référence aux expériences de pairs pour faire émerger la mise en place de ce conseil comme une nécessité incontournable.

« Un comité de ce type existe déjà à Grenoble, Paris. Un autre a été annulé à Strasbourg. Ma délégation à l'intégration et aux Droits des Citoyens a attendu trois ans afin de mener une réflexion approfondie sur le sujet et d'établir un état des lieux des comités existants dans les Villes françaises et européennes. Je ne voulais pas se voir répéter les mêmes erreurs. Mon souhait est de donner une certaine pérennité à ce conseil des résidents lyonnais. »¹⁴¹⁶

Cette multiplication des recherches sur les autres expériences municipales révèle toutefois la concurrence au sein de l'exécutif lyonnais concernant l'opportunité de créer un conseil de résidents étrangers. En effet, les premiers travaux relatifs à la mise en place d'un conseil de résidents étrangers sont menés au sein du cabinet de l'adjointe déléguée à l'intégration et aux droits des citoyens. Parallèlement à ce travail, le CLRD est sollicité en juin 2002 par le cabinet du maire pour travailler sur l'opportunité de

¹⁴¹⁴ Idem.

¹⁴¹⁵ AML, 2103 WP 1, Document intitulé « Projet de Conseil participatif des Lyonnais et Lyonnaises non communautaires. Proposition pour pilotage de projet », février 2004.

¹⁴¹⁶ AML, 2084 WP 4, Note pour la préparation d'une interview de l'adjointe déléguée à l'intégration avec une journaliste du *Progrès*, juin 2005.

développer une telle instance¹⁴¹⁷. Au sein du CLRD, plusieurs rencontres avec des élus de la région (Bourg-en-Bresse, Grenoble) se déroulent en 2003 ainsi que la constitution d'un dossier sur les expériences de municipalités françaises et européennes depuis le début de la décennie 1980. À l'issue de ces auditions, le CLRD propose de créer un dispositif de consultation des résidents étrangers mais à l'échelle de l'agglomération¹⁴¹⁸. Finalement, en 2004, l'adjointe déléguée à l'intégration et aux droits des citoyens préside avec une chargée de mission du cabinet du maire un comité de pilotage pour penser les modalités d'action de ce conseil de résidents étrangers. La réunion de ces dynamiques concurrentes permet au CREL d'être inauguré en 2005.

Les expériences des autres conseils de résidents étrangers sont mobilisées par les municipalités de Nantes et de Lyon principalement en ce qui concerne la nomination des membres. La municipalité de Lyon retient une organisation comparable à celle du Conseil de résidents étrangers grenoblois, en ayant comme membre du CREL des personnes siégeant à titre individuel tout en veillant à ce que les communautés étrangères aient un nombre de représentants proportionnel à leur importance numérique dans le recensement de la population de 2001¹⁴¹⁹. À l'inverse, à Nantes, les membres siègent à titre individuel, et si une attention est accordée à la représentation d'une diversité des communautés étrangères, la proportionnalité n'est pas un critère retenu¹⁴²⁰.

Si les initiatives d'autres municipalités sont décortiquées par les adjointes de Nantes et de Lyon, elles sont également propices à la critique s'inscrivant dans une stratégie de distinction. Ainsi, l'adjointe déléguée à l'intégration et à l'égalité à Nantes choisit de ne pas recourir à des représentants associatifs, comme cela avait été le cas pour le CCE de Strasbourg, et de ne pas se plier à une logique arithmétique pour représenter les différentes communautés étrangères.

« Q : Et justement, les gens qui sont dans le CNCE, parce que j'ai vu qu'on pouvait candidater, vous arrivez à avoir une diversité des gens présents ? »

¹⁴¹⁷ AML, 2103 WP 1, Compte rendu du groupe de travail « Intégration et citoyenneté », CLRD, juin 2002.

¹⁴¹⁸ AML, 2103 WP 51, Compte rendu des réunions du CLRD consacrées à la mise en place d'un conseil de résidents étrangers, 2002 - 2005.

¹⁴¹⁹ AML, 2084 WP 4, Compte rendu du comité de pilotage du CREL, modalités de représentations, 4 octobre 2004.

¹⁴²⁰ Entretien avec l'adjointe déléguée à l'intégration et à l'égalité, le 29 octobre 2011, à son bureau à l'Hôtel de ville, Nantes.

R: Oui. Au départ, ça a été rock'n roll au début. Enfin, ça a failli être un point de fâcherie. J'ai exigé qu'on n'ait pas des représentants des associations culturelles, qui représentent qu'eux même, qui n'ont à vocation qu'à représenter eux même, mais bien des individus. [...] Parce que historiquement, toutes les villes, toutes, étaient dans un truc de gestion. Autant on n'aime pas le communautarisme, autant des assos un peu tampon, on aime bien. On est en train de signifier à des associations qui s'étaient octroyées un rôle de représentation, qu'elles n'étaient représentantes que d'elles-mêmes. Donc ça a été compliqué, en interne de faire passer cette idée là et puis aux associations. La première fois, on a eu un jury pour présenter à des professionnels ce qu'était le conseil et pour essayer de trouver un équilibre : pays d'origine, les gens arrivés depuis longtemps, pas longtemps, les catégories socioprofessionnelles, la question de la parité bien sûr, ne pas avoir que des étudiants...Une représentation assez équilibrée sur l'ensemble des quartiers de Nantes [..]. On a réussi à avoir ça [...] »¹⁴²¹

Il s'agit pour l'élue de Nantes de légitimer sa démarche en interne à la municipalité, en rappelant à la fois que d'autres municipalités se sont d'ores et déjà engagées dans cette action et en soulignant sa capacité à avoir pensé à des mécanismes de participation et de représentation novateurs et non communautaires, qui fait figure de repoussoir. Une dynamique comparable se produit au sein de la municipalité lyonnaise. Les autres expériences municipales sont bien prises en compte tels que les dispositifs à mettre en place pour lutter contre l'absentéisme, phénomène largement évoqué dans le compte rendu des activités du Conseil des résidents étrangers de Grenoble en 2004¹⁴²². Pour autant, la municipalité de Lyon ne veut pas être qu'une municipalité de plus mettant en place un conseil de résidents étrangers. Cette initiative est présentée comme une opportunité pour être une des municipalités européennes leaders dans la promotion de la citoyenneté de résidence.

« Avant la fin 2003, nous pouvons organiser un colloque européen, afin de faire un état des lieux, échanger sur les enjeux et le contenu de la politique d'intégration et sensibiliser plus les villes européennes à cette problématique à une réelle prise de conscience de la nécessité de provoquer un débat politique sur la Citoyenneté par la résidence. »¹⁴²³

¹⁴²¹ Entretien avec l'adjointe déléguée à l'intégration et à l'égalité, le 29 octobre 2011, à son bureau à l'Hôtel de ville, Nantes (Nous soulignons).

¹⁴²² AML, 2103 WP 2, Synthèse du rapport d'activité du Conseil consultatif des résidents étrangers grenoblois, identification des problèmes rencontrés, 2004.

¹⁴²³ AML, 2103 WP 1, Document de projet pour un Conseil participatif des Lyonnais et Lyonnaises non communautaires. Proposition pour pilotage de projet », 2002.

Cette affirmation renvoie alors à la stratégie de l'équipe nouvellement en place d'investir l'espace européen, ici en proposant l'organisation d'un colloque (qui n'aura jamais lieu), sur la thématique des politiques municipales d'« intégration des étrangers ».

Le recours aux autres expériences municipales ne se cantonne pas à la mise en place des conseils de résidents étrangers. La création de « missions » dédiées à l'« intégration des étrangers » ou à l'« égalité » s'appuient également sur les initiatives de leurs pairs.

En 2003, le Groupe d'initiative pour l'intégration dans la ville (GIPIV) (voir composition *infra*.) propose dans son premier rapport sur l'emploi de créer une Mission Égalité. Alors que ce GIPIV, sous l'autorité de l'adjoint délégué au logement et à la politique de la ville (voir encadré n°39), a été présenté au départ comme un « Conseil consultatif pour l'intégration et la lutte contre les discriminations »¹⁴²⁴, la proposition d'une Mission Égalité met l'accent sur l'opportunité de développer une politique de lutte contre les discriminations au sein de la municipalité de Lyon. L'expérience de la ville de Birmingham, ville jumelée à la capitale rhône-alpine, est scrutée à la loupe par le cabinet du maire de Lyon¹⁴²⁵. La municipalité de Birmingham est présentée comme une municipalité « en avance » sur cette thématique et comme une expérience sur laquelle il serait bénéfique de s'appuyer¹⁴²⁶. Recourir à l'expérience de cette ville britannique repose sur une même logique que pour la mise en place de conseils de résidents étrangers. Il s'agit non seulement de légitimer une action en s'appuyant sur le fait que d'autres municipalités l'ont déjà mise en place, mais aussi de souligner le caractère innovant de la démarche entreprise, puisque s'appuyant sur une démarche étrangère.

Encadré n°39 : Un adjoint communiste pour engager une politique d'intégration dans la ville.

L'adjoint délégué à la politique de la ville et au logement est né dans une famille d'artisans gaulliste catholiques à Villeurbanne au milieu des années 1950. Trop jeune pour participer aux manifestations de mai 1968, il présente son adhésion à la Jeunesse ouvrière communiste (JOC) comme le moment fondateur où il « bascule » à gauche. Après un

¹⁴²⁴ AML, 2084 WP 1, Proposition de création d'un « comité de sages » relatif aux questions d'intégration et de lutte contre les discriminations, courriel de la chargée de mission du maire de Lyon aux directeurs adjoints du Grand Lyon chargés de la prospective, de la politique de la ville et du logement, 27 mars 2003.

¹⁴²⁵ Entretien avec le directeur de la Direction de la prospective et du dialogue public, Grand Lyon, le 2 juin 2010, dans son bureau, Lyon.

¹⁴²⁶ AML, 2084 WP 3, Réunion interne à la municipalité de Lyon en présence de l'adjoint chargé de la politique de la ville et du logement, de la chargée de mission Europe relative à un financement européen pour la Mission Égalité, 2 octobre 2004.

baccalauréat scientifique, il entreprend des études à l'École Normale catholique pour devenir instituteur, fonction qu'il occupe pendant deux années avant de démissionner jugeant ce métier « trop rigide, trop sclérosé ». Il travaille comme ouvrier dans une fonderie, où il découvre la condition de travailleurs immigrés avec qui il partage son quotidien. Proche du PSU à ce moment-là, il imagine créer une section de la CFDT avant de rejoindre finalement la CGT en 1976 pour conserver l'unité syndicale dans l'entreprise. Trois ans plus tard, en 1979, il adhère au PCF tout en militant au sein de l'Association ouvrière chrétienne. En 1986, il devient secrétaire de la section du PC pour le 8^{ème} arrondissement, avant d'être nommé secrétaire de la section du PC pour Lyon entre 1992 et 1993. Suite à cette expérience, il est présent sur les listes d'union de la gauche en 1995¹⁴²⁷ et est élu comme conseiller d'arrondissement avant d'être nommé adjoint au maire de Lyon en charge de la politique de la ville et du logement en 2001. Avec cette délégation, il initie le GIPIV en juin 2003 pour « faire en sorte que la Ville et l'agglomération offrent à tous les mêmes chances en matière d'accès à l'éducation, à l'emploi, à la culture et au logement » et pour être force de propositions¹⁴²⁸. Quinze personnes sont nommées au sein de cette instance et accompagnent le travail de la municipalité jusqu'en 2008. Le parcours de cet adjoint illustre l'engagement d'un militant chrétien de gauche dans l'espace local de la cause des étrangers.

En revanche, la municipalité de Strasbourg adopte une attitude paradoxale face à l'expérience de ses homologues. La création d'une mission de lutte contre les discriminations en 2010 s'appuie bien sur d'autres démarches municipales. En effet, l'Observatoire régional de l'Intégration et de la Ville (ORIV) est missionné en 2010 pour produire un « benchmark » des autres expériences alsaciennes¹⁴²⁹ et nationales en matière de lutte contre les discriminations. Des « contacts » sont établis avec d'autres municipalités. La chargée de mission évoque des visites de terrain à Paris et à Lyon en ce qui concerne les discriminations en raison de l'orientation sexuelle.

« Je suis d'ailleurs allée avec l'adjoint et des membres de l'association qui travaillaient sur le projet de création gay lesbien... J'ai organisé deux visites : une à Paris et une à Lyon pour rencontrer des associatifs, des élus, etc. On en a profité pour voir sur l'orientation sexuelle et les politiques en matière de lutte contre les discriminations. Et on avait pu voir, y compris dans les modes de fonctionnement, dans les organigrammes, [les différences]. L'exemple de Lyon, c'est une Mission Égalité, avec une équipe avec des entrées diverses. Cela a été présenté, ce n'est pas le choix qui a été fait dans un premier temps. [Ici] c'est comme pour [la chargée de mission aux droits des femmes et égalité de genre], elle est seule sur sa

¹⁴²⁷ Entretien avec l'adjoint délégué la politique de la ville et du logement, municipalité de Lyon (2001-2014), le 7 juillet 2010, dans son bureau, Lyon.

¹⁴²⁸ 2084 WP 1, Compte rendu de la première réunion du GIPIV, 2 juin 2003.

¹⁴²⁹ Entretien avec la chargée de mission « Lutte contre les discriminations », le 5 juillet 2012, dans son bureau, Strasbourg.

mission. Elle bénéficie d'un peu plus de recul, sa mission doit dater de quatre ans, elle a été mise en place quasiment au début. »¹⁴³⁰

Cet extrait d'entretien souligne aussi que le format retenu à Strasbourg est présenté, non pas comme celui d'autres municipalités, mais mis en place en interne pour les droits des femmes. La légitimation d'une telle entreprise s'appuie bien sur l'expérience de leurs pairs mais également et surtout sur le précédent existant au sein de la municipalité. Cette entreprise de légitimation appuyée sur leur expérience municipale préalable est encore plus marquée pour la réinstallation d'un conseil de résidents étrangers. Celle-ci est présentée comme la continuité d'une action entamée au début de la décennie 1990. L'équipe municipale de Roland Ries se présente alors Strasbourg comme l'une des villes « naturellement » investies pour la citoyenneté de résidence.

« Tout simplement, le premier conseil qui était consultatif est né de la volonté politique de Catherine Trautmann dans les années 90. C'était un engagement de campagne, elle avait travaillé avec des associations qui portaient, des associations strasbourgeoises extrêmement fortes, qui portaient ces questions qui était la question du droit de vote des étrangers aux élections locales [...] Donc ce conseil consultatif des résidents étrangers naît en 1993 et il a vécu jusqu'en 2001. [...] En 1993, quand Catherine Trautmann a porté cette initiative du CCRE de Strasbourg, qui était l'un des tous premiers de France, après celui de Roubaix. »¹⁴³¹

La légitimation d'instaurer une telle démarche au sein de la municipalité s'appuie sur le recours à une expérience du passé et justifié par le retour des socialités à la tête de la municipalité. Si les municipalités de Lyon et de Nantes ont bien eu des dispositifs municipaux consultatifs ayant traité de l'« intégration des étrangers » au cours de la décennie 1990, la dynamique de rupture, une alternance politique à Lyon et la nomination d'une nouvelle adjointe à Nantes, les conduit non pas à s'appuyer sur l'expérience passée mais à recourir aux expériences de leurs homologues.

Finalement, l'institutionnalisation au sein de l'organigramme municipal d'une action visant l'« intégration des étrangers » s'appuie en premier lieu sur le recours aux expériences d'autres municipalités, principalement en France, afin de se présenter comme une municipalité engagée dans une démarche innovante et pouvoir espérer

¹⁴³⁰ Idem.

¹⁴³¹ Entretien avec l'adjointe déléguée à l'État civil et à la citoyenneté, (2008-2014), le 15 novembre 2010, dans son bureau à l'Hôtel de ville, Strasbourg.

devenir l'une des villes leader en France. Cette institutionnalisation se traduit également par un recours aux « missions » pour adopter un positionnement transversal dans les services municipaux.

2.2. La dépendance d'une politique d'« intégration des étrangers » ou de « lutte contre les discriminations » aux dispositifs de la politique de la ville.

Les trois municipalités étudiées mettent en place des « missions » pour prendre en charge l'« intégration des étrangers ». Ce recours systématique à des « missions » nous a interpellée. Cette notion de « mission » évoque le plaidoyer du sénateur gaulliste, Edgar Pisani, en 1956 pour la mise en place d'une « administration de mission » c'est-à-dire pour le développement de « missions » adaptées à un problème et qualifiées « de légère, réaliste, mouvante, discrète », en ayant un caractère politique et transversale¹⁴³². Parmi les politiques caractérisées par le recours à des « missions », on trouve la politique d'aménagement du territoire en 1963 ou la politique de la ville¹⁴³³. Le recours à ce terme de « mission » laisse également sous-entendre le caractère circonscrit dans le temps de l'action publique. La création de ces « missions » dans les municipalités s'inscrit bien dans cet objectif de traiter de l'« égalité », de l'« intégration des étrangers » en associant une série de services municipaux, et non en étant une action sectorielle, et afin de résoudre un enjeu se posant à la collectivité. Les salariés de ces « missions » entretiennent donc des relations directes avec la direction générale des services et les élus. Pour autant, ces « missions » se caractérisent par un positionnement sectoriel au sein de la structure administrative en étant rattachées à des directions mettant principalement en œuvre la politique de la ville¹⁴³⁴. Dès lors, si les agents municipaux travaillant dans ces « missions » veulent se distinguer et s'autonomiser de la politique de la ville, cela est fort difficile. De surcroît, la proximité de la définition faite du « problème » de l'« intégration des étrangers » avec celui du « problème » des

¹⁴³² Edgar Pisani consacre un article dans la revue française de science politique en 1956 sur les bénéfices d'une administration de mission et non plus de gestion. Edgar PISANI, « Administration de gestion, administration de mission », *Revue française de science politique*, 1956, vol. 6, n° 2, p. 315-330.

¹⁴³³ François RANGEON, Frank BACHELET, « La politique de la ville ou les difficultés de l'interministérialité locale », *Politiques et management public*, 1996, vol. 14, n° 3, p. 1-19.

¹⁴³⁴ Sur la fiche de poste du chef de la Mission Intégration à Nantes en 2002, la mention est même faite que la personne recrutée sera « chargé de la mise en œuvre des orientations du contrat de ville ». Puis quelques lignes plus loin, il est mentionné l'accompagnement de toutes les directions municipales. Cité par Charles SUAUD, « Identification et classification des étrangers dans la politique municipale de Nantes », in Anne GOTMAN (dir.), *Villes et hospitalité. Les municipalités et leurs « étrangers »*, *op.cit.*, p. 453.

« quartiers » renforce cette dépendance tout comme la trajectoire professionnelle de ces agents municipaux.

	Municipalité de Lyon	Municipalité de Nantes	Municipalité de Strasbourg
Nom de la mission	Mission Égalité	Mission Intégration devenue Mission Égalité, Intégration, Citoyenneté (2008)	Mission Démocratie locale – Conseil des résidents étrangers et Mission Lutte contre les discriminations
Date de création	2005	2005	2008 / 2011
Nombre de personnes	D'un responsable de la Mission à six personnes (2012)	D'un responsable de la mission à quatre personnes (2010)	Deux (Une chargée de mission pour chaque Mission).
Rattachement institutionnel	Direction du développement territorial	Mission Citoyenneté et territoires, rattachée à la Direction de l'animation et de la coordination des plans d'actions transversaux (2012)	Direction de la démocratie locale et de la proximité / Direction de l'animation urbaine.

Tableau n°8 : Composition et positionnement des Missions dans les services municipaux (2003 – 2012)

Le terme de « mission » est justifié par les différentes équipes qui les composent en raison de leur travail « transversal », c'est-à-dire des liens noués avec plusieurs services et directions générales. Cette rhétorique a pour objectif d'affirmer le caractère prioritaire des actions entreprises et de ne pas pouvoir être réduites à une dimension « sectorielle » de l'action municipale. Les responsables de ces missions insistent également sur les échanges directs et réguliers entretenus avec les élus municipaux, sans l'aval de leurs supérieurs hiérarchiques. Ils s'emploient à légitimer leurs actions en insistant sur le caractère novateur de leur démarche et de leurs actions.

Cet argumentaire est particulièrement mobilisé dans le cas de la Mission Égalité à Lyon. Le chef de cette mission présente son rattachement à la direction du développement territorial comme un hasard ou au mieux une opportunité pratique (place dans les locaux, moyens financiers). Il insiste sur le fait qu'il a de nombreux autres interlocuteurs que cette direction au sein l'administration municipale et qu'il n'opte pas

pour une entrée « sectorielle » qui serait celle du développement urbain. Au contraire, il présente la Mission Égalité comme privilégiant une « approche intégrée », et revendique même une place qui aurait dû être en haut de la hiérarchie administrative, sous le contrôle du directeur général des services.

« Q : Le rattachement organisationnel c'est la DDT [direction du développement territorial] ?

R : Ouais, c'est toujours un peu l'histoire de sa création. [...] Si tu veux, assez spontanément la mission Égalité ça devait être très directement rattaché au DGS voire être rattaché au cabinet. Mais ils voulaient aussi une inscription dans les services, parce que ce n'est pas la même nature de travail. Sauf que le DGS à cette époque-là se disait que cela ne l'intéressait pas, qu'il n'allait pas prendre une compétence qui n'était pas une compétence locale, et il allait le mettre là où il y avait de la place. Donc c'est la question de la logique opportuniste. À sa création, la Mission Égalité a été sollicitée et autorisée à intervenir en direct à tous les niveaux et à toutes les échelles ce qui est une sacrée singularité à l'échelle locale. Donc elle est électronisée quelque part. [...] En gros, dans notre démarche de projet, on a un bon positionnement à partir du moment où on a construit une intervention dans les services, en étant comme ressource pour l'organisation et on travaille pour la DGRH [Direction générale des ressources humaines] et les autres DG pour des actions. Sur le principe d'action, c'est une bonne action, on est sur de l'approche intégrée. »¹⁴³⁵

Ainsi, le chef de la Mission Égalité entreprend de valoriser le travail produit par son équipe en insistant sur l'autorisation conférée à agir avec l'ensemble des autres services municipaux et surtout avec l'ensemble des élus de l'exécutif municipal. Néanmoins, le refus d'un positionnement sous la houlette directe du directeur général des services dévoile que le chantier de la lutte contre les discriminations n'est pas le plus prioritaire. Il s'agit bien de se positionner comme une municipalité investissant la problématique de l'« égalité » dans la ville sans pourtant lui conférer une visibilité accrue et centrale au sein de la hiérarchie municipale.

Le positionnement au sein de la Mission Citoyenneté et territoires (Mission Cité) pour la Mission Intégration puis Mission Égalité, Intégration, Citoyenneté (MEIC) à partir de 2008 constitue un élément problématique pour l'équipe administrative de

¹⁴³⁵ Entretien avec le chef de la MEIC, le 28 septembre 2011, dans un restaurant puis dans son bureau, Nantes.

Nantes. Le responsable de la MEIC recruté en 2003 présente les différents errements de leur positionnement au sein de la municipalité.

« Q : Alors que vous, vous êtes au sein de la délégation Mission Cité ?

R : Ça change en temps réel, ce qui était hier, ce qui est aujourd'hui et ce qui sera demain. Avant, nous faisons partie de la direction vie sociale dans la Mission Cité. La Mission Cité c'est l'équipe politique de ville, Citoyenneté, Intervention territoriale. Ce sont les chefs de projet, les agents de développement et les correspondants, ce sont d'assez grosses équipes de 3 à 8 personnes sur 11 quartiers. Nous, on est du pôle central mais on ne se reconnaît pas trop. C'est comme ça historiquement. Au début le chargé de mission n'était que dans la Mission Cité et petit à petit la mission s'est créée, et donc on est une mission dans une mission. Après on a fait partie de la direction du développement du territoire, on a tiré la sirène d'alarme en disant on se reconnaît encore moins là dedans dans la DGVS, on était que dans la dimension territoire. Notre politique publique, on la traite dans les territoires, et dans aucun territoire, c'est global. Et maintenant, on devrait faire partie de la direction générale des politiques transversales, ce qui est pas mal en sortant de la Mission Cité. Ça devrait être validé dans les semaines à venir. »¹⁴³⁶

Ces rattachements successifs de la MEIC sont révélateurs de deux dynamiques. D'une part, ils attestent des tensions en interne à la municipalité sur la légitimité de l'action menée et de la publicité à conférer à cette démarche. En l'intégrant successivement comme l'une des subdivisions de la direction de la vie sociale et ensuite du développement des territoires, la Mission peine à émerger comme une entité individuelle au sein de la municipalité avant 2012, soit près de 10 ans après sa constitution. D'autre part, cela est révélateur d'une action publique qui s'est bâtie en lien étroit avec la politique de ville, première politique à intégrer la notion d'égalité et de lutte contre les discriminations. En visant les populations étrangères et leurs descendants, la MEIC est pensée comme agissant au sein des quartiers bénéficiant de mesures de la politique de la ville.

Enfin, à Strasbourg, l'action municipale à l'égard des étrangers et des personnes issues de l'immigration est menée à travers l'activité de deux missions : la Mission Démocratie locale au sein de laquelle un poste de chargé de mission dédié au CRES a eu lieu en 2009 et la Mission « Lutte contre les discriminations » créée en 2011. Dans les deux cas, une seule personne est en charge de l'action municipale sous la houlette de

¹⁴³⁶ Idem.

trois élus distincts. La chargée de mission du CRES réfère à l'adjoint chargé de la démocratie et à l'adjointe déléguée à la citoyenneté. Quant à la chargée de mission « lutte contre les discriminations », son principal interlocuteur est l'adjoint délégué à la vie associative, la jeunesse et à la lutte contre les discriminations. Le positionnement de la chargée de mission du CRES au sein de la Mission Démocratie locale rend compte d'une volonté politique de normaliser cette instance, et de la positionner aux côtés des conseils de quartiers institués par la loi sur la démocratie de proximité en 2002¹⁴³⁷. En ce qui concerne la « lutte contre les discriminations », la mise en place d'une mission au sein de la direction de l'animation urbaine s'inscrit dans une volonté de revendiquer un positionnement « transversal » de l'action menée.

« Q: Vous êtes seule dans cette mission? Vous êtes rattachée à la direction ici ?

R: Alors moi je suis rattachée à la direction animation urbaine, nous nous étions posés la question du rattachement, cela faisait partie des questions aux élus. [...] Moi j'ai pu m'appuyer sur la direction [animation urbaine] au niveau du secrétariat, administrativement je suis seule. [...] On sait qu'il y a toujours d'autres priorités à d'autres endroits mais je pense que progressivement on arrivera à trouver une meilleure complémentarité, articulation, compréhension aussi des missions des uns et des autres. Il ne s'agit pas de rester dans son coin et d'empiéter sur le travail des autres. Je pense qu'à un moment donné c'est un travail de communication, de lisibilité de la mission, à nous de mieux expliquer. Du fait de cette légitimité, on peut faire des temps de présentation aux directions. »¹⁴³⁸

Dans les trois municipalités étudiées, les différents responsables des missions créées insistent sur le caractère « transversal » de leurs démarches tout en cherchant à se distinguer de la politique de ville. Cette proximité s'explique pour deux raisons : le « problème » de l'« intégration des étrangers » renvoie à une construction cognitive proche et par la trajectoire de ces professionnels, dont plusieurs ont exercé auparavant dans des métiers de la politique de la ville.

Les publics visés par l'action de ces missions municipales sont peu ou prou perçus comme identiques à ceux de la politique de la ville. Les populations étrangères et leurs enfants sont identifiés comme les principales populations expliquant les difficultés

¹⁴³⁷ Loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 instaurant des conseils de quartier dans les communes de plus de 80 000 habitants.

¹⁴³⁸ Entretien avec la chargée de mission « Lutte contre les discriminations », le 5 juillet 2012, dans son bureau, Strasbourg.

de certains quartiers de la ville¹⁴³⁹. S'atteler à l'« intégration des étrangers » et même à la lutte contre les discriminations est donc identifié comme un complément des actions menées par les services dédiés à la politique de la ville. Ce lien est d'autant plus fort que la lutte contre les discriminations a été inscrite comme l'un des axes de travail des contrats de villes en 2001 au moment où le FAS est devenu le FASILD¹⁴⁴⁰. Or, en étant rattachées aux directions gérant les dispositifs contractuels de la politique de la ville ou à des pôles faisant référence à des politiques de « territoire », les responsables des missions Égalité, Intégration ou Lutte contre les discriminations doivent justifier au quotidien que leurs actions doivent être mises en place dans l'ensemble du territoire municipal.

La confusion est entretenue par la trajectoire professionnelle des agents municipaux recrutés dans ces missions. Plusieurs d'entre eux ont eu une première expérience professionnelle soit dans les métiers de la politique de la ville soit en ont une bonne connaissance.

C'est le cas des responsables des missions à Lyon, Nantes et Strasbourg. Âgés d'une quarantaine d'années, les deux premiers ont une formation universitaire en sociologie. Le premier fait ses premières armes professionnelles comme consultant auprès des collectivités locales dans le domaine du développement local où il aborde les enjeux liés à la lutte contre les discriminations avant d'intégrer l'administration de Lyon sans être fonctionnaire¹⁴⁴¹. Le deuxième occupe pour sa part un premier poste de chargé de mission dans un quartier en politique de la ville dans le département du Rhône, avant de devenir chargé de mission pour le FASILD à Nantes, avant d'être recruté au poste de chef de la Mission Intégration à Nantes¹⁴⁴². Quant à la chargée de mission pour le Conseil des résidents étrangers, sa connaissance de la politique de la ville s'appuie plutôt sur son expérience associative. Après avoir été salariée dans des centres sociaux pour donner des cours de français de langue étrangère, elle s'installe à Strasbourg où elle est tout d'abord recrutée au sein du service culturel de la ville avant de devenir chargée de mission pour le CRES. Par son premier emploi au sein des centres sociaux elle est familière des dispositifs de la politique de la ville et les a expérimentés au concret en

¹⁴³⁹ Sylvie TISSOT, *L'État et les quartiers...*, *op.cit.*, p.39-41.

¹⁴⁴⁰ Didier FASSIN, « L'invention française de la discrimination », *op. cit.*, p. 109.

¹⁴⁴¹ Entretien avec le Chef de la Mission Égalité, municipalité de Lyon, le 22 avril 2010, dans un café, Lyon.

¹⁴⁴² Entretien avec le chef de la MEIC, municipalité de Nantes, le 28 septembre 2011, dans un restaurant puis dans son bureau, Nantes.

sollicitant des subventions dans ce cadre¹⁴⁴³. Cet engagement associatif dans des quartiers en politique de la ville est encore plus net pour la chargée de mission « lutte contre les discriminations » de Strasbourg. Cette dernière convertit son « capital militant » associatif en intégrant une responsabilité au sein de la municipalité¹⁴⁴⁴ (voir encadré n°40). S'investir dans la lutte contre les discriminations pour la municipalité est compatible avec l'expérience qu'elle s'est forgée en tant que militante associative dans les quartiers bénéficiant de la politique de la ville.

Encadré n°40 : Un parcours en reconversion : du militantisme associatif à la politique de la ville.

Née en Algérie en 1962, puis venue à Strasbourg avec ses parents en 1965, Zoubida occupe des fonctions de bénévole puis de salarié dans le secteur de l'animation socio-culturelle à partir des années 1990 en cumulant des activités associatives militantes pour le droit de vote des étrangers. C'est ainsi qu'elle participe à la fondation de l'ORIV et crée en 1995 une association intitulée Passages, se présentant comme promouvant la diversité culturelle et les relations interculturelles, à Bischheim, une ville de la communauté urbaine strasbourgeoise. Militante au Parti socialiste, elle entre au conseil municipal de Bischheim en 2001 où elle est systématiquement réélue dans l'opposition. Parallèlement à cet engagement politique, elle entreprend, au milieu des années 2000, des études pour valider un Master en urbanisme à l'Université de Grenoble. À l'issue de cette formation, elle est recrutée comme la première chargée de mission de lutte contre les discriminations pour la ville de Strasbourg¹⁴⁴⁵. Sa familiarité des dispositifs de la politique de la ville s'appuie sur son expérience militante et politique.

Ce passage par les métiers de la politique de la ville n'est pas uniquement l'apanage des responsables des missions. Une partie de leurs collègues ont une trajectoire équivalente. C'est le cas de la chargée de mission du CNCE à Nantes. Après des études de linguistique et de sociologie de l'immigration, elle est recrutée pour animer et développer la démocratie locale, la participation des habitants dans un territoire inscrit en politique de la ville dans la Somme¹⁴⁴⁶. Leur recrutement atteste la proximité conférée par les décideurs publics à la thématique de l'« intégration des étrangers » et celle de la politique de la ville. Les compétences acquises d'animation de la politique de la ville sont facilement transférables pour traiter de l'« intégration des

¹⁴⁴³ Entretien avec la chargée de mission pour le CRES (depuis 2010), municipalité de Strasbourg, le 7 juin 2012, dans son bureau, Strasbourg.

¹⁴⁴⁴ Cette reconversion évoque les parcours des militants associatifs ayant intégré les administrations ministérielles de la politique de la ville. Sylvie TISSOT, « Reconversions dans la politique de la ville : l'engagement pour les « quartiers » », *Politix*, 2005, vol.2, n°70, p.71-88.

¹⁴⁴⁵ Entretien avec la chargée de mission « Lutte contre les discriminations », le 5 juillet 2012, dans son bureau, Strasbourg.

¹⁴⁴⁶ Entretien avec la chargée de mission pour le CNCE, le 6 février 2012, dans un restaurant, Nantes.

étrangers ». Néanmoins, soulignons que pour la Mission Égalité à Lyon, le parcours des cinq chargés de mission est plus divers en raison de l'étendue des discriminations traitées (sexe, âge, handicap, ethno-raciale). Trois d'entre eux ont une formation universitaire dans un Institut d'études politiques et ont intégré la Mission Égalité soit sur un premier poste soit en ayant travaillé sur des postes de développement local. Les deux autres sont des fonctionnaires municipales, l'une ayant été en poste au sein des ressources humaines, l'autre ayant été responsable de services sociaux au sein du Conseil général. Leur proximité professionnelle avec les métiers de la politique de ville est donc moins notables que pour les agents municipaux recrutés à Strasbourg ou à Nantes¹⁴⁴⁷.

Ajoutons que les liens professionnels avec la politique de la ville sont renforcés par l'adhésion de ces responsables aux travaux de l'IR-DSU, l'association des « professionnels du développement local ». En son sein, un des chantiers de travail est intitulé « Égalité de traitement, prévention et lutte contre les discriminations ». Si les animateurs de ce chantier se présentent comme des « professionnels de la lutte contre les discriminations »¹⁴⁴⁸, les participants aux réunions sont en premier lieu des professionnels de la politique de la ville. Leur investissement dans cette association professionnelle atteste à la fois des liens forts avec les métiers de la politique de la ville et en même temps, par la création de ce chantier, de leur volonté de s'en autonomiser¹⁴⁴⁹.

Enfin, cette proximité avec les professionnels de la politique de la ville se retrouve à travers la dimension militante qu'ils confèrent à leurs fonctions. C'est ainsi que le responsable de la Mission Égalité à Lyon présente son travail.

« Je suis un militant du sens sur ces questions là je vise pas une carrière dans l'administration. Je suis responsable de mission, il y a pas de

¹⁴⁴⁷ Nous pouvons aussi faire l'hypothèse que la surreprésentation de la politique de ville s'explique par l'absence de formations universitaires spécifiques dédiées à la lutte contre les discriminations ou aux politiques d'intégration. Quelques masters commencent maintenant dans les universités à être dédié aux politiques publiques d'égalité ou de lutte contre les discriminations.

¹⁴⁴⁸ ID-DSU, Rubrique Chantier « Égalité de traitement, prévention et lutte contre les discriminations », disponible sur : <http://archives.irdsu.net/-INTEGRATION-ET-LUTTE-CONTRE-LES->, consulté le 20 mai 2014.

¹⁴⁴⁹ Sur le récit de ce chantier et sur la volonté d'autonomisation de ces professionnels, se reporter à la thèse de Marie-Christine CERRATO DEBENEDETTI, *Action publique sans problème reconnu. La lutte contre les discriminations ethno-raciales en France dans les années 2000*, Thèse de doctorat en science politique, Université Aix – Marseille, 2013, p. 224-257.

parasitage ce n'est pas un marche pied. Je ne m'inquiète pas, je ne vois pas un Conseil municipal arriver et dire on enlève l'égalité, c'est difficile et délicat. Je pense que c'est chaud ! Après il peut y avoir des orientations qui changent et qui font que l'équipe et moi on décide de nous barrer si les orientations changent. Si on me demande de réviser mon orientation, de changer de direction, je me casserai et je ne suis pas seul »¹⁴⁵⁰

Ce discours est récurrent de la part du petit nombre de salariés au sein de ces missions municipales, ils insistent sur le « sens » donné à leur action. Toutefois, ils sont principalement recrutés en raison de leurs connaissances des dispositifs de la politique de la ville et de leurs capacités à penser une action publique qui se caractériserait par sa « modernité » et un traitement désidéologisé¹⁴⁵¹. Si plusieurs d'entre eux insistent sur l'inadéquation de leurs fonctions avec un engagement associatif de la cause des étrangers, ils soulignent aussi la concordance de leur travail avec leurs intérêts personnels, en l'occurrence une sensibilité au fait migratoire et à la défense de l'égalité.

Le choix de recourir à des « missions » au sein des municipalités de Lyon, Nantes et Strasbourg renvoie à un discours privilégiant une administration de mission, c'est-à-dire assurant la coordination et le développement d'actions pour résoudre un « problème » défini comme diffus et ne pouvant faire l'objet d'un traitement sectoriel. Néanmoins, la position de ces « missions » révèle d'une part, que leur place dans l'architecture municipale n'est ni évidente ni incontestée. Elle révèle, d'autre part, un travail d'autonomisation constant face à la politique de la ville, rendu difficile en raison de leurs liens hiérarchiques et de la formation initiale de ces agents municipaux. Ce positionnement incertain, justifié par les équipes administratives comme répondant à la nécessaire « transversalité » de leur mission, souligne aussi leur fragilité institutionnelle. Cette dernière s'illustre enfin par le recours à des « experts » pour définir et légitimer leurs actions.

¹⁴⁵⁰ Entretien avec le chef de la Mission Égalité, municipalité de Lyon, le 22 avril 2010, dans un café, Lyon.

¹⁴⁵¹ Ces deux registres d'action sont très présents dans le discours des acteurs de la politique de la ville à la fin des années 1980. Voir Sylvie TISSOT, « Reconversions dans la politique de la ville : une profession militante ? », in Christophe GAUBERT et Marie-Hélène LECHIEN (dir.), *Reconversions militantes*, Limoges, Presses universitaires de Limoges, 2005, p. 121-138.

2.3. L'expertise externe aux municipalités : un appui central pour l'institutionnalisation d'une compétence municipale.

Les missions municipales traitant de l'« intégration des étrangers » ou de la « lutte contre les discriminations » sont constituées par un nombre restreint d'agents municipaux : d'une personne à six personnes au maximum au sein de la municipalité de Lyon. Les premières années de leur constitution, ces missions s'appuient sur des « experts » pour définir leurs actions. Cela est particulièrement le cas pour la municipalité de Lyon au sein de laquelle les liens noués avec les associations de défense des étrangers se réduisent progressivement pour être remplacés par des liens avec le monde universitaire et des professionnels des politiques de la diversité dans le monde de l'entreprise. L'action municipale privilégiée ne poursuit pas l'objectif de l'« intégration des étrangers » celui d'une lutte globale contre les discriminations.

Au sein de la municipalité de Lyon, le recours à des « experts » et antérieur à la mise en place de la Mission Égalité. En 2002, l'exécutif municipal crée le GIPIV, une instance pour « rechercher les causes des dysfonctionnements ou insuffisances actuelles en matière d'intégration des populations issues de l'immigration » et pour « développer des propositions »¹⁴⁵² à la municipalité. Le GIPIV, créé pour la durée du mandat municipal, compte vingt-cinq membres. Quatre profils composent cette instance : des professionnels de la « politique de la ville », principalement des chefs de projet de quartiers bénéficiant de mesures de développement social et urbain (quatre personnes) ; des représentants d'associations engagés aussi bien dans le domaine du logement, de la défense des étrangers que dans le développement économique de l'agglomération (douze personnes), des universitaires spécialistes du monde arabe et musulman (quatre personnes), de quelques personnes soit engagées dans de grandes structures culturelles de la ville ou étant des figures d'un militantisme pour la cause des étrangers (cinq).

L'étude détaillée de la composition du GIPIV met en lumière deux éléments principaux. Tout d'abord, l'exécutif municipal s'appuie sur des personnalités extérieures à leur organisation pour définir une politique municipale d'« intégration des étrangers » et sollicite en premier lieu des représentants associatifs. Parmi les membres du GIPIV,

¹⁴⁵² AML, 2084 WP 1, Composition et mission attribuée au GIPIV, compte rendu de la réunion du 3 février 2003.

certaines ont été des militants de la cause des étrangers au cours de la décennie 1980 et ont participé à la Marche pour l'égalité et la lutte contre le racisme en 1983. D'autres ont été à l'initiative d'associations de la cause des étrangers, comme l'un des fondateurs de l'ALPIL. Leur militantisme au cours des trente dernières années leur confère leur titre de « personnalités qualifiées » pour accompagner la mise en place d'une action municipale spécifique. Quant aux quatre universitaires sollicités, ils se caractérisent par leur militantisme associatif soit auprès de la communauté maghrébine soit dans la lutte contre le racisme, par leur trajectoire migratoire personnelle (les quatre sont d'origine maghrébine), et pour trois d'entre eux par des travaux sur la civilisation arabe et musulmane. Ce recrutement illustre d'ailleurs comme le « problème » de l'« intégration des étrangers » est en réalité défini comme celui des communautés maghrébines auxquelles est attribuée une pratique problématique de l'islam.

Ensuite, l'établissement du GIPIV montre la progressive marginalisation au sein de la municipalité de Lyon des représentants associatifs engagés dans la défense des droits de l'homme et membres du CLRD. En effet, la plupart des représentants associatifs sont soit issues d'organisations qui assurent des délégations de service public (associations en charge de foyers de travailleurs) soit des structures engagées dans la production d'études ou de centres de ressources abordant la question de l'immigration, telle que l'association Économie & Humanisme. La composition du GIPIV reflète la distance prise par la municipalité avec le pôle associatif engagé pour la défense des étrangers, et une fois encore, avec les associations d'étrangers. Les liens établis le sont avec les associations qui gèrent des services pour le compte des autorités publiques ou sont productrices d'études. Il ne s'agit plus de constituer une action municipale en s'appuyant sur des associations militantes mais sur des associations supposées adopter une vision moins idéologique des politiques à mener à l'égard des étrangers. Cette relégation au second plan des associations de défense des droits de l'homme et de la création d'une instance concurrente au CLRD ne se fait pas sans heurt. Les membres du CLRD interpellent les élus pour qu'une articulation se fasse entre les deux instances¹⁴⁵³. Néanmoins, ce travail articulé n'a pas lieu. Pour le responsable de la Mission Égalité qui intègre les réunions du GIPIV, le CLRD est considéré comme une instance de gestion

¹⁴⁵³ AML, 2103 WP 51, Compte rendu de la réunion du CLRD, Présentation par la chargée de mission du maire de Lyon de la mise en place du GIPIV, 11 janvier 2005.

municipale des responsables associatifs. Il ne peut être une force de propositions concrètes¹⁴⁵⁴.

Finalement, la création du GIPIV permet à l'adjoint délégué au logement et à la politique de la ville de mener une action municipale pour l'« intégration des étrangers » concurrençant l'adjointe déléguée à l'intégration aux droits des citoyens. La création en 2005 de la Mission Égalité démontre la réussite de cette entreprise. Par la suite, les rapports du GIPIV consacrés à l'emploi en 2004, au logement en 2006 et à l'éducation en 2008 laissent percevoir un recours de moins en moins régulier à la notion d'« intégration » mais aux notions de « lutte contre les discriminations » et d'« égalité »¹⁴⁵⁵.

Cette notion d'« égalité » est au cœur de la formation d'une nouvelle instance consultative en 2010, à savoir le Groupe d'initiative pour l'Égalité dans la ville (GIPEV). La composition de cette nouvelle instance confirme la relégation des représentants associatifs de défense des droits des étrangers au second plan et un recours croissant à des universitaires et des représentants d'entreprises ayant mis en place des politiques dites d'« égalité » ou de « diversité ». En effet, alors que le GIPIV a réuni plus de vingt-cinq « experts » dans un unique collège, le GIPEV s'appuie sur trois collèges : un premier collège d'élus¹⁴⁵⁶ ; un deuxième collège composé de deux présidents de deux commissions extra-municipales (le président du CLRD et le président de la Chaire lyonnaise des droits de l'homme) et un troisième collège de « citoyens qualifiés ». Neuf personnes constituent ce troisième collège.

Quatre des membres du collège de « citoyens qualifiés » sont des universitaires. Toutefois, le militantisme associatif pour la défense des étrangers et la lutte contre le racisme ne sont plus les critères retenus pour leur recrutement. Deux d'entre eux sont juristes et un est maître de conférences en gestion¹⁴⁵⁷. Parallèlement à leurs activités universitaires, ils se présentent comme des conseillers en « management de la diversité » dans des entreprises privées¹⁴⁵⁸. Une seule, chargée de recherche en histoire,

¹⁴⁵⁴ Entretien avec le chef de la Mission Égalité, municipalité de Lyon, le 22 avril 2010, dans un café, Lyon.

¹⁴⁵⁵ Délibération « Création du GIPEV », Conseil municipal de Lyon, 18 janvier 2010.

¹⁴⁵⁶ Ce collège est composé de cinq adjoints (les adjoints chargés de la sécurité, des ressources humaines, de l'emploi et de l'insertion, de l'égalité femmes-hommes et de la politique de la ville), de quatre conseillers municipaux et de deux élus d'arrondissement

¹⁴⁵⁷ Délibération « Création du GIPEV », Conseil municipal de Lyon, 18 janvier 2010.

¹⁴⁵⁸ C'est le cas d'un des maîtres de conférences en gestion des ressources humaines sur sa page professionnelle en ligne.

est d'origine maghrébine et a milité dans les quartiers de grands ensembles de l'agglomération lyonnaise.

Quant aux cinq autres membres, un seul a déjà suivi les travaux du GIPV. Il s'agit du chef de projet du Grand Projet de Ville de Vénissieux, également militant associatif au sein d'une association berbère à Lyon¹⁴⁵⁹. Les quatre autres ont des profils professionnels variés. On retrouve en effet un avocat, un entrepreneur engagé pour la promotion de la « diversité » dans l'entreprise, un directeur d'une association de foyers de travailleurs migrants, et l'ancienne adjointe déléguée aux nouveaux modes de vie urbains et aux droits des citoyens en 2008 au sein de la municipalité de Lyon. Ils ont en commun d'être proches du Parti socialiste, voire d'y être encartés pour les deux premiers¹⁴⁶⁰. Il s'agit finalement de s'entourer de personnes proches du pouvoir politique et potentiellement peu critiques des orientations de la municipalité. Certes, le président du CLRD est bien membre du GIPEV, mais il n'apparaît pas comme une figure militante de premier plan. En effet, celui-ci a été actif au sein d'un centre d'études de l'Université catholique de Lyon et il s'est surtout investi dans la promotion du développement économique des pays du Sud¹⁴⁶¹. La Mission Égalité et l'adjoint délégué aux droits des citoyens, qui animent cette instance, souhaitent se démarquer des revendications associatives les plus contestataires. Les associations structurantes du territoire lyonnais engagées dans la défense des étrangers comme l'ALPIL ne sont plus sollicitées dans cette nouvelle structure, pas plus que les militants engagés dans la lutte contre le racisme au début de la décennie 1980.

La montée en puissance de la Mission Égalité, passant d'un seul salarié à huit salariés en 2010, tend à détacher la conduite de l'action municipale des représentants associatifs. Il s'agit de s'appuyer sur des « savants » censés fonder en toute neutralité et en toute objectivité leurs positionnements¹⁴⁶². Par ailleurs, en s'appuyant sur des gestionnaires de ressources humaines et de juristes, le basculement d'une politique

¹⁴⁵⁹ Entretien avec l'un des membres du GIPIV et du GIPEV (2006-2012), le 5 avril 2011, à son bureau à Vénissieux.

¹⁴⁶⁰ Ils sont même élus au sein du Conseil municipal de Lyon sur la liste conduite par le PS en 2014. Consultation de la composition du Conseil municipal de Lyon, disponible sur : <http://www.lyon.fr/page/vie-municipale/le-conseil-municipal-.html>, consulté le 22 juin 2014.

¹⁴⁶¹ Portrait du président du CLRD de la municipalité de Lyon, recueilli par Catherine Parnasse pour le compte du Grand Lyon, disponible sur le site de Millénaire 3.

¹⁴⁶² Corinne DELMAS, *Sociologie politique de l'expertise*, Paris, La Découverte., 2011, p. 48.

d'« intégration des étrangers » à une politique de « lutte contre les discriminations » au sein de la municipalité est rendue possible.

L'appui sur des « experts » pour légitimer un jeune service municipal et la conduite d'une action municipale a également lieu à Strasbourg par l'intermédiaire d'une seule structure associative : l'ORIV (voir encadré n°41). Cette dernière est sollicitée dans un premier temps pour suivre les travaux du CRES et en proposer une évaluation en matière d'« intégration des étrangers »¹⁴⁶³. Elle est ensuite mandatée par l'adjoint chargé de la lutte contre les discriminations et celle chargée de la citoyenneté pour « réaliser un *benchmark* »¹⁴⁶⁴ des expériences municipales en matière de lutte contre les discriminations et pour proposer un plan de travail. La chargée de mission « Lutte contre les discriminations » insiste sur le travail de défrichage sur les termes et les objectifs produit par l'ORIV et de son importance dans le processus de légitimation politique pour intervenir dans ce domaine.

« Il y a un travail de benchmark qui a été fait dans les autres collectivités, un travail de benchmark qui a été fait au niveau local. Un travail aussi conceptuel sur qu'est ce qu'une politique de lutte contre les discriminations, un plan de lutte etc. Avant ça, il faut poser les définitions, s'accorder sur ce qu'on entend par discrimination, sur quel champ on veut intervenir. [...] L'ORIV a produit une note de cadrage, une note de synthèse. Ces éléments ont été présentés en juillet 2010 par le directeur général adjoint et l'élu en conférence des adjoints en présence du maire. Une présentation de cette synthèse et des grandes orientations et des préconisations. Validation à ce moment là du maire sur des principes importants [...] Il se posait aussi la question de la légitimité politique. Quand on commence à parler de discriminations et qu'on veut faire un travail avec l'ensemble des administrations et des partenaires extérieurs, à un moment donné quand on touche à la discrimination culture, ça touche à l'adjoint et puis liée à l'origine, ça touche une autre délégation etc. Donc c'était vraiment de légitimer aussi à ce moment-là [l'action municipale]. »¹⁴⁶⁵

L'expertise mobilisée n'est pas celle d'un collectif formé par l'exécutif mais d'une association connue et reconnue sur le territoire qui accompagne régulièrement les collectivités locales dans la conduite de l'action publique. Cette sollicitation se fait avec d'autant plus de facilités que l'ORIV a une action reconnue en matière de « lutte contre les discriminations ». Or, comme l'indique la chargée de mission de Migration Santé,

¹⁴⁶³ Entretien avec la directrice de l'ORIV, membre du CRES, (depuis 2008), le 6 janvier 2012, dans les bureaux de l'association, Strasbourg.

¹⁴⁶⁴ Entretien avec la chargée de mission « Lutte contre les discriminations », le 5 juillet 2012, dans son bureau, Strasbourg.

¹⁴⁶⁵ Idem.

membre du collège des personnalités qualifiées au sein du CRES, peu d'associations, préalablement engagées dans la défense des étrangers, sont en capacité de mettre en œuvre des actions de « lutte contre les discriminations » voire peuvent être réticentes à investir cette thématique qui doit prendre en compte les « dysfonctionnements »¹⁴⁶⁶.

Encadré n°41 : Naissance et développement d'une association strasbourgeoise « experte » des politiques d'intégration et de lutte contre les discriminations.

L'ORIV (au départ l'ORI Observatoire régional de l'intégration) est créé en 1992 en lien avec la délégation régionale du FAS dans un contexte marqué par des scores élevés du FN en Alsace, une communauté turque présentée comme posant des difficultés particulières, et le manque de données disponibles sur l'immigration en Alsace¹⁴⁶⁷. La structure ainsi formée se propose d'être un centre de ressources sur l'immigration en Alsace, de produire des données sur ce phénomène et d'accompagner les acteurs publics dans la mise en place de politiques pour les populations immigrées. En 1996, cette structure s'autonomise et devient une association en ajoutant le terme de « Ville », à la demande des financeurs de prendre en compte les questions urbaines dans leurs travaux ainsi qu'à partir de 1998 les enjeux liés à la lutte contre les discriminations.

Le Conseil d'administration de l'ORIV est composé en 2013 de représentants associatifs, syndicaux et de personnalités engagées à titre personnel issues principalement de ces deux mêmes secteurs. À la même date, l'association compte sept salariées.

L'intervention de l'ORIV cantonnée en premier lieu à l'Alsace s'étend progressivement à la Lorraine tandis que sa directrice est largement sollicitée par les ministères chargés de l'intégration pour apporter son expertise. Cette dernière est même élue vice-présidente de l'ACSE en 2006, après avoir siégé au sein des conseils d'administration du FAS puis du FASILD. Au-delà d'une reconnaissance nationale et même européenne, en alimentant régulièrement le portail européen de l'intégration, l'ORIV a assuré de nombreuses missions de formation et d'accompagnement pour la municipalité de Strasbourg aussi bien lors de la première mouture du CCRE que pour la réinstallation du CRE ou la mise en place d'une mission de lutte contre les discriminations. Cette structure s'impose comme la structure « experte » du territoire alsacien sollicité dans la mise en place de « politique d'intégration » ou de « lutte contre les discriminations » ou de « politique de la ville ».

Dans les cas de Lyon et de Strasbourg, l'expertise extérieure est un point d'appui essentiel pour légitimer une action municipale qui s'institutionnalise progressivement au sein des organigrammes municipaux autour de l'« intégration des étrangers » et de la « lutte contre les discriminations ». Si les représentants associatifs continuent d'être des interlocuteurs des municipalités, leur consultation s'appuie principalement soit sur le conseil de résidents étrangers mis en place soit une instance consultative dédiée aux droits de l'homme. Cette éviction démontre la volonté des municipalités de présenter

¹⁴⁶⁶ Entretien avec la directrice de Migration-Santé (depuis 1984), membre du CRES, et une chargée de mission de l'association, le 28 septembre 2012, dans les bureaux de l'association, Strasbourg.

¹⁴⁶⁷ Entretien avec la directrice de l'ORIV, membre du CRES, (depuis 2008), le 6 janvier 2012, dans les bureaux de l'association, Strasbourg.

leur action comme non-militante mais fondée sur une expertise incarnée par des universitaires ou des structures associatives de conseils comme l'ORIV.

En revanche, le recours à l'expertise a été beaucoup moins systématique de la part de la Mission Égalité. Si quelques chercheurs spécialistes des migrations internationales comme Catherine Withol de Wenden, des démographes comme Patrick Simon ou des chercheurs de l'Institut social et coopératif de recherche appliqué (ISCRA)¹⁴⁶⁸ ont été invités pour des conférences, il n'y a pas eu d'instances de consultation spécifiques mises en place mais un groupe technique de coordination interne à la municipalité qui se réunit trois fois par an. Ce dernier est composé du chef de la MEIC, le directeur général délégué aux projets et à la proximité, et l'ensemble des chefs de projet et de directions concernés par la politique publique d'intégration. Il est chargé de « rendre lisible l'action de la Ville en direction des populations immigrées et étrangères » et « les publics subissant des discriminations ou des actes racistes »¹⁴⁶⁹. Ce choix de mettre en place ce groupe de la part du chef de la MEIC démontre sa volonté d'inscrire l'activité de la Mission de façon transversale au sein de la municipalité et non de produire une action avec des membres extérieurs à celle-ci. Nous faisons l'hypothèse que cela est possible du fait du parcours professionnel du chef de la mission Égalité. Ce dernier a acquis des compétences en matière de politique d'« intégration des étrangers » et de « lutte contre les discriminations » en étant salarié au sein du FASILD. De surcroît, il entretient des liens réguliers avec plusieurs chercheurs de l'ISCRA et suit de près les travaux de sciences sociales sur ces thèmes¹⁴⁷⁰. Quant aux associations de défense des étrangers, comme le Gasprom, la Cimade, l'Asamla ou la LDH, elles continuent d'être des partenaires de la municipalité en ayant été sollicitées pour définir le fonctionnement du CNCE et sont invités aux plénières¹⁴⁷¹. Toutefois, elles participent peu, en insistant sur le fait que c'est un lieu principalement d'expression des résidents étrangers et non pour

¹⁴⁶⁸ L'ISCRA est un institut de recherche qui prône l'articulation entre action publique et recherche. Page de présentation de l'ISCRA, disponible sur : <http://iscra.org/>, consulté le 2 juillet 2014.

¹⁴⁶⁹ Archives MEIC, Note sur le dispositif de suivi de la politique d'intégration, présentation du groupe technique de coordination Intégration, 16 septembre 2004.

¹⁴⁷⁰ La consultation des archives de la MEIC révèle la lecture d'articles de revues de sciences sociales sur des thèmes aussi variés que la laïcité, les discriminations à l'école, ou encore la gestion de l'islam par les municipalités. De surcroît, lors de nos rencontres, le chef de la MEIC échange avec nous sur plusieurs travaux qu'il a lu et qu'il commente. MEIC, Documents relatifs à la mise en place de la Mission et du CNCE, 2002-2006.

¹⁴⁷¹ Entretien avec la chargée de mission pour le CNCE, le 6 février 2012, dans un restaurant, Nantes.

que leurs revendications soient entendues¹⁴⁷². Le recours à cette expertise associative et à l'expertise d'universitaires se fait par petites touches et n'a pas été institutionnalisée dans une instance municipale¹⁴⁷³.

Cette deuxième section a rendu compte du processus par l'intermédiaire duquel une politique municipale d'« intégration des étrangers » s'institutionnalise. Trois principales dynamiques ont été identifiées : un recours massif des municipalités à l'expérience de leurs homologues, reflétant à la fois des processus de convergence et de distinction pour légitimer leur action municipale ; une traduction par des « missions » qui s'autonomisent difficilement de la politique de ville et un recours à des personnes extérieures à la municipalité, et principalement à Lyon, pour soutenir le travail de ces missions. Les universitaires ou les structures de recherches sont privilégiées au détriment des acteurs associatifs engagés dans la défense des étrangers. Si des élus sont délégués à l'« intégration des étrangers » ou à l'« égalité » et qu'ils peuvent s'appuyer sur des services administratifs spécifiques, leurs activités au quotidien démontrent qu'il est nécessaire à la fois pour les élus et pour ces agents municipaux de légitimer leur place dans la structure municipale.

Notre regard s'est porté sur les dispositifs administratifs qui encadrent l'action municipale menée pour l'« intégration des étrangers » ou la « lutte contre les discriminations » ou l'« égalité ». Il s'agit maintenant d'interroger, par l'intermédiaire des actions menées par les municipalités, la façon dont une politique publique d'« intégration des étrangers » est progressivement concurrencée par une politique de « lutte contre les discriminations ».

Section 3. De l'ethnicisation de la catégorie d'« étranger » à la disparition de la lutte contre les discriminations raciales.

À plusieurs reprises, le terme de « lutte contre les discriminations » s'est imposé au sein de dispositifs municipaux présentés comme ayant l'objectif de favoriser l'« intégration des étrangers ». Comme nous l'avons souligné en introduction, ces deux termes font référence à des représentations distinctes de l'action publique à conduire. Si

¹⁴⁷² Entretien avec la présidente de la Ligue des Droits de l'Homme, section de Nantes, (depuis le milieu des années 2000), le 26 octobre 2011, au local de la LDH, Nantes.

¹⁴⁷³ Entretien avec le responsable de la MEIC, échanges informels, 6 janvier 2013, au restaurant, Nantes.

la notion d'« intégration » insiste sur les « efforts » que les individus étrangers doivent produire pour devenir membre de la communauté nationale, la notion de « lutte contre les discriminations ethno-raciales » met elle en avant le fait que la société d'accueil produit des distinctions entre les individus ou les groupes et se doit de les résoudre¹⁴⁷⁴. Or, ces deux paradigmes coexistent et participent ensemble à la définition de l'altérité, de qui est « étranger » au sein de la cité. En considérant les conseils de résidents étrangers, nous montrerons comment la construction de la figure de l'« étranger » permet d'envisager une action aussi bien en matière d'« intégration des étrangers » que de « lutte contre les discriminations ». Ces deux paradigmes entrent pourtant en concurrence au sein des municipalités. Ces affrontements portés par les édiles et les services municipaux conduisent progressivement à une promotion de la « lutte contre les discriminations » au détriment d'une action municipale pour l'« intégration des étrangers ». Enfin, cet investissement pour définir une politique de lutte contre des discriminations se caractérise par une dilution de la discrimination ethno-raciale, de façon comparable à ce qui a été observé dans les entreprises du secteur privé¹⁴⁷⁵. La progressive montée en puissance de la « lutte contre les discriminations » dans les municipalités est un instrument de « marketing territorial », c'est-à-dire visant à « améliorer ou parfaire [leur] image auprès de groupes cibles supposés être en mesure de participer à [leur] développement »¹⁴⁷⁶. Bien plus que de développer une action municipale de « lutte contre les discriminations ethno-raciales », les équipes municipales s'engagent pour valoriser, par l'obtention de labels, leur engagement souvent symbolique dans ce domaine. Une politique d'« intégration des étrangers » continue d'être menée, non sans bataille et sans grande publicité, par certains agents municipaux et élus qui dénoncent cette dilution du critère ethno-racial et de l'importance de traiter les difficultés spécifiques que les populations étrangères rencontreraient en France.

¹⁴⁷⁴ Didier FASSIN, « L'invention française de la discrimination », *art. cit.*

¹⁴⁷⁵ Laure BERENI et Alexandre JAUNAIT (coord.), « "Usages de la diversité" », *Raisons politiques, op.cit.*

¹⁴⁷⁶ Christian LE BART, « Marketing territorial », in Romain PASQUIER, Sébastien GUIGNER, Alistair COLE, (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, 2011, p. 323-326.

3.1. Les Conseils de résidents étrangers : des dispositifs centraux pour définir une action municipale d'« intégration des étrangers ».

Les conseils de résidents étrangers ont été mis en place dans les trois municipalités étudiées comme autant de garanties de ces exécutifs municipaux de « gauche » pour la « citoyenneté de résidence ». Ces instances participatives constituent le symbole, voire le seul outil, d'une politique municipale pour l'« intégration des étrangers ». S'attarder sur ces conseils de résidents étrangers permet d'observer comment la catégorie d'« étranger » est définie par les municipalités au cours de la décennie 2000. La définition juridique de l'« étranger », sur laquelle se fondent à première vue ces conseils de résidents étrangers, n'est pas celle retenue par les municipalités. L'« étranger » est plutôt celui qui est considéré en marge de la société dans laquelle il vit¹⁴⁷⁷. Le critère ethnique, c'est-à-dire l'origine culturelle et/ou religieuse supposée de l'individu, permet aux autorités municipales de labelliser, d'étiqueter une partie des populations nationales comme « étrangères » et de leur assigner cette identité¹⁴⁷⁸. Alors même que le développement de ces instances est présenté comme l'affirmation pour une citoyenneté pleine et entière des étrangers, ces conseils contribuent en réalité à alimenter une action publique ethnicisante. La définition du public cible de ces instances permet ainsi de s'attarder sur la figure de celles et ceux qui sont autorisés à parler au nom de ces « étrangers » et des relations que ces porte-paroles et que le public « étranger » établissent avec les municipalités.

¹⁴⁷⁷ Norbert ELIAS, *Logiques de l'exclusion...*, *op.cit.*

¹⁴⁷⁸ Philippe POUTIGNAT, Jocelyne STREIFF-FENART, *Théories de l'ethnicité suivi de les groupes ethniques et leurs frontières par Fredrik Barth*, *op.cit.*, p. 154 -165.

Encadré n° 42 : Histoire et composition des conseils de résidents étrangers à Lyon, Nantes et Strasbourg

Le CREL naît en 2005 et cesse ses activités en 2007, date à laquelle l'adjointe chargée de l'animation de cette instance est démise de ses fonctions. Composé de vingt-cinq membres titulaires et de vingt-cinq membres suppléants, le travail du CREL est composé de quatre commissions (rencontres hebdomadaires) et d'une plénière (rencontres mensuelles). La courte durée de vie de l'instance n'a pas permis au CREL de véritablement s'investir sur des dossiers même si les actions engagées ont concerné : la rédaction d'un nouveau livret d'accueil des étrangers et l'organisation d'une cérémonie avec les étrangers naturalisés organisée à la Préfecture en juillet 2006¹⁴⁷⁹.

Le CRES débute ses activités au sein de la capitale alsacienne en 2009. Il est composé de trois collèges : un collège 1 de 40 habitants volontaires tirés au sort, un collège 2 d'une quarantaine d'associations se « référant ou référées à l'immigration » candidatant pour être membre du CRES et un collège 3 d'associations « qualifiées » nommées par le maire. Cinq associations sont nommées entre 2009 et 2012 dont CASAS, le Clapest, et l'Association Santé Migrants, trois associations majeures de l'espace local de la cause des étrangers (voir chapitre 1). Le CRES élit un bureau de treize membres avec des représentants du collège 1 et du collège 2, nomme un porte-parole et organise des commissions de travail (Accès aux droits, Lutte contre les discriminations, Logement et Habitat par exemple). L'assemblée plénière se réunit au moins une fois par an au sein de l'hémicycle municipal. Parmi les dossiers traités, nous pouvons citer la réalisation d'un document de 10 propositions pour renforcer l'accès au logement social sans discrimination, une exposition de photographies pour présenter la « diversité culturelle » à Strasbourg en juin 2012 ou encore 10 propositions pour promouvoir la « diversité culturelle »¹⁴⁸⁰.

Enfin, à Nantes, depuis 2002, le CNCE est composé également de trois collèges. Un premier collège d'élus concernés par le public « étranger » (Affaires sociales, Éducation, Logement), un deuxième collège d'habitants d'une quarantaine de membres nommés par le maire puis progressivement recrutés par l'intermédiaire de la chargée de mission du CNCE, un troisième collège de cinq associations « qualifiées » nommées dont l'Asamla ou le CID, toutes les deux membres de l'espace nantais de la cause des étrangers au cours de la décennie 1980. Les membres du CNCE se réunissent en plénière une fois par an en juin dans l'enceinte de l'hémicycle du Conseil municipal où ils présentent leurs travaux. Le CNCE s'est vu confier plusieurs mandats municipaux dont l'éducation, l'accès aux droits, ou bien le logement, mandats pour lesquels il est amené à travailler en petits groupes. Un travail sur l'accompagnement aux personnes âgées immigrées a été mené en 2012 avec la direction des personnes âgées et a permis de réaliser un état des lieux de la situation dans les foyers de la ville.

¹⁴⁷⁹ AML, 2103 WP 1-3, Documents relatifs à la création et aux activités du CREL, 2005-2008.

¹⁴⁸⁰ Entretien avec la chargée de mission pour le CRES (depuis 2010), le 7 juin 2012, dans son bureau, Strasbourg.

Le critère de la nationalité comme paravent du critère ethnique pour qualifier l'« étranger ».

La définition du Code d'Entrée et de Séjour des Étrangers et Demandeurs d'Asile (CESEDA)¹⁴⁸¹ des étrangers est la suivante :

« Sont considérées comme étrangers au sens du présent code les personnes qui n'ont pas la nationalité française, soit qu'elles aient une nationalité étrangère, soit qu'elles n'aient pas de nationalité. »¹⁴⁸²

La terminologie d'« étranger » est reprise par les trois conseils de résidents étrangers étudiés ou plus exactement celle d'« étrangers extra-communautaires ». En effet, ces instances, présentées comme palliant l'absence de droit de vote des étrangers aux élections locales, s'adressent en premier lieu à celles et ceux qui sont non-ressortissants de l'Union européenne. À Lyon, le CREL a pour objectif de « donner la parole aux étrangers non ressortissant de l'Union européenne »¹⁴⁸³, le collège 1 du CRES réunit « des résidents étrangers volontaires (hors Union européenne) »¹⁴⁸⁴ tandis que le CNCE à Nantes est composé en 2003 d'un collège d'étrangers « de membres non ressortissants de l'Union européenne et non dotés de la double nationalité »¹⁴⁸⁵. Néanmoins, la justification de mise en place de ces instances en raison de l'absence de droit de vote d'un certain nombre d'étrangers résidents sur le territoire municipal n'épuise pas la compréhension de celles et ceux qui peuvent siéger au titre d'« étranger » dans ces structures, et qui est destinataire des politiques municipales d'« intégration ». Certains « étrangers » extracommunautaires sont exclus de ces instances tandis que des ressortissants communautaires et des Français y siègent. Être « étranger » renvoie moins à un critère de nationalité qu'à une lecture ethnique de la société française.

Tout d'abord, une partie des « étrangers extracommunautaires » est exclue de ces trois conseils de résidents étrangers, il s'agit principalement des personnes en demande d'asile et de celles en situation irrégulière. Aucun des documents de présentation ne précise la nécessité d'avoir des « papiers » pour siéger dans ces instances. En revanche,

¹⁴⁸¹ Code d'entrée et de séjour des étrangers et des demandeurs d'asile. Ce code régit les conditions de vie des étrangers en France auxquelles s'ajoutent des conventions et dispositifs législatifs annexes en particulier dans le cadre de l'Union européenne.

¹⁴⁸² Article L 111-1, CESEDA, en vigueur au 23 mai 2014.

¹⁴⁸³ Bilan du CREL, « Bilan non exhaustif des actions et autres rapports réalisés par le CREL », novembre 2007.

¹⁴⁸⁴ Site du CRE de Strasbourg, Paragraphe « Comme ça marche ? », disponible sur : <http://www.strasbourg.eu/vie-quotidienne/democratie-locale-vie-democratique/instances-democratie-locale/conseil-residents-etrangers>, consulté le 21 mai 2014.

¹⁴⁸⁵ Archives MEIC, Délibération du Conseil municipal de Nantes, 3 juillet 2003.

soit par l'intermédiaire de l'envoi de la photocopie du titre de séjour, soit par l'intermédiaire d'un entretien oral pour candidater, les personnes présentes illégalement en France ou celles dans l'attente d'une réponse sur leur statut sont exclues *de facto* de ces instances. Les dossiers de candidatures des membres du CREL sont en effet tous constitués des photocopies des titres de séjour des personnes candidates. La sollicitation uniquement de personnes « majeures et en situation régulière » pour cette instance est un des arguments soulignés pour le projet de présentation devant le Conseil municipal de cette instance¹⁴⁸⁶. À Strasbourg, le format retenu pour les candidatures de 2013 est celui d'une « attestation sur l'honneur » d'être un « étranger extra-communautaire en situation régulière »¹⁴⁸⁷. Si cette procédure est plus souple que celle retenue pour le CREL, qui impose de fournir la photocopie du titre de séjour, il s'agit d'exclure les personnes en situation irrégulière et donc de ce fait une partie des étrangers « extra-communautaires ». Enfin, à Nantes, la participation des résidents étrangers sans titre de séjour ou dans l'attente d'un statut a fait l'objet de discussions lors des groupes de travail préalables au CNCE. Il est finalement acté de ne pas rendre possible leur participation soulignant que c'est une instance d'« intégration » pour celles et ceux qui ont vocation à vivre dans le temps long à Nantes. Néanmoins, la chargée de mission du CNCE s'enquiert de la situation administrative des candidats avec un certain malaise.

Q : Vous n'avez pas eu de personnes perdant leur situation [titre de séjour] ?

*R : Non, pas moi. [...] Le postulat c'était aussi de dire des personnes qui sont en galère administrative... que ça serait peut être les fragiliser. [...] C'est arrivé que des personnes viennent me voir et que j'éclaire cette question, souvent les personnes quand elles se racontent, leur statut ressort et parfois ça ne ressort pas, mais je suis pas là pour leur faire tout raconter. [...] Donc ce temps à deux, il est important, que ça soit quelque chose d'accompagné et donc je l'ai dit : vous êtes dans des démarches mais au vue de votre actualité, vous pouvez rester en contact ».*¹⁴⁸⁸

Le malaise de cette chargée de mission reflète la contradiction dans lequel se meut le CNCE. Il s'agit d'être un espace présenté comme permettant de faire accéder

¹⁴⁸⁶ AML, 2103 WP 2, Notes manuscrites sur le projet de délibération du CREL, mars 2005.

¹⁴⁸⁷ Entretien avec la chargée de mission pour le CRES (depuis 2010), le 7 juin 2012, dans son bureau, Strasbourg.

¹⁴⁸⁸ Entretien avec la chargée de mission « CNCE », le 6 février 2012, dans un restaurant, Nantes.

l'ensemble des étrangers à la citoyenneté de résidence tout en poursuivant l'exclusion de celles et ceux qui en sont les plus éloignés.

En outre, la « citoyenneté de résidence » est appelée comme un vœu des exécutifs municipaux en soulignant que l'absence de droit de vote d'une partie des « étrangers » du territoire est un frein majeur à leur « intégration ». Aux yeux des municipalités, un autre argument justifie également un appel pour la citoyenneté de résidence : les populations étrangères sont celles qui sont les plus faiblement représentées dans les instances de consultations tels que les conseils de quartier. Les conseils de résidents étrangers deviennent alors la première étape d'une participation des « étrangers » à la vie publique locale, à l'établissement de relations avec le reste de la société et donc de leur « intégration »

« Moi j'ai toujours dit que le CNCE ce n'était pas le lieu où un étranger qui vit à Nantes a vocation à s'impliquer. Un étranger qui vit à Nantes, s'il veut s'impliquer dans le CNCE qui est un outil particulier, il y va. Mais le CNCE, le but du jeu, dans le cadre des politiques publiques est de faire un détour par le CNCE qui est hors du droit commun pour revenir vers le droit commun [...] Le CNCE il a pour vocation à faire bouger les lignes y compris sur les modalités de dialogue citoyen et les modalités de participation des étrangers »¹⁴⁸⁹

Or, ce constat d'un faible nombre d'étrangers dans les instances de la démocratie locale conduit paradoxalement les adjoints délégués à la citoyenneté ou à l'intégration à étendre le droit de siéger dans ces conseils de résidents étrangers aux ressortissants de l'Union européenne voire à des Français. Pour les élus municipaux, ce n'est pas tant le fait qu'ils n'aient pas le droit de vote aux élections locales qui explique leur faible participation à la vie politique locale. En réalité, leur absence dans ces instances de participation classique leur est reproché, elle illustrerait alors un déficit d'intégration et de citoyenneté de ces populations ethnicisées¹⁴⁹⁰.

Ainsi, à partir de 2013, le cabinet du maire de Nantes demande explicitement à ce que le droit de siéger au sein du CNCE soit étendu aux « nouveaux entrants dans l'Union européenne », en l'occurrence les « roumains, bulgares »¹⁴⁹¹. Ces derniers, en raison de

¹⁴⁸⁹ Entretien avec l'adjointe déléguée à l'intégration et à l'égalité, le 29 octobre 2011, à son bureau à l'Hôtel de ville, Nantes.

¹⁴⁹⁰ Pour une analyse des productions ethnicisantes des instances de participation, se reporter à Élise, PALOMARES, Aude RABAUD, « Minoritaires et citoyens ? Faites vos preuves ! », *art.cit.*

¹⁴⁹¹ Plaquette de présentation du CNCE, présentation des membres du CNCE, p. 2.

leur récente acquisition de la citoyenneté européenne et de leur faible participation en dans les instances de démocratie locale doivent donc pouvoir siéger au sein du CNCE. L'introduction de cette dérogation permet à des ressortissants communautaires de participer à une instance présentée en premier lieu comme permettant l'expression de celles et ceux n'ayant pas le droit de vote. En réalité, l'origine culturelle supposée des populations conditionne leur participation ou non au CNCE.

Pour le CRES, des « associations se référant ou référées à l'immigration » siègent au titre du collège 2, soit en d'autres termes l'ensemble des associations se présentant comme représentant une communauté ou une culture étrangère ou ayant une action à destination des populations étrangères et immigrées. Ce deuxième collège permet dès lors à des représentants associatifs de siéger au sein du CRES sans qu'ils ne soient nécessairement étrangers. En effet, une partie des représentants associatifs sont soit Français soit sont des étrangers communautaires, et ont le droit de vote. La justification de la mise en place du CRES parce que « les résidents étrangers (hors Union Européenne) n'ont pas la possibilité de s'exprimer dans le cadre électoral »¹⁴⁹² est contrebalancée par ce deuxième collège. De plus, en permettant à ces membres du collège 2 d'être élus au sein du bureau du CRES, plusieurs membres ayant le droit de vote sont amenés à dialoguer avec les élus strasbourgeois et à animer cette instance. Il s'agit donc pour la municipalité de Strasbourg de s'assurer de l'établissement de relations avec les associations d'étrangers du territoire, tout en se présentant comme engagée dans la promotion du droit de vote aux élections locales.

L'ensemble de ces aménagements avec la catégorie d'« étranger extra-communautaire » démontre que la préoccupation du droit de vote n'est pas l'unique visée de ces trois conseils de résidents étrangers, ni de ceux mis en place au cours de la décennie 2000 en France (voir encadré n°43). L'absence de droit de vote n'épuise pas le « problème » d'« intégration des étrangers », même si l'obtention de la nationalité française est présentée à plusieurs reprises comme un élément structurant de ce processus par les élus¹⁴⁹³. C'est ainsi qu'il est justifié d'étendre le périmètre de la catégorie « étranger » à d'autres populations, dont certaines sont Françaises. Le critère

¹⁴⁹² Plaquette de présentation du Conseil des résidents étrangers de Strasbourg.

¹⁴⁹³ Le maire de Lyon évoque lors de l'inauguration du CREL l'idée selon laquelle le CREL peut constituer une étape pour ensuite s'intégrer plus encore en accédant à la « citoyenneté pleine et entière ». AML, 2103 WP 3, Discours d'inauguration du CREL, octobre 2005.

ethnique l'emporte pour définir les membres de ces instances et même le public pour lequel l'action publique doit être mise en place.

Encadré n°43: La catégorie d'« étranger » : entre revendication pour le droit de vote et instance spécifique municipale de citoyenneté en France (années 2000).

Plusieurs autres municipalités se dotent d'un conseil de résidents étrangers au cours de la décennie 2000 dont les municipalités d'Aubervilliers, Angers, Creil, Grenoble, Lille, Montpellier, Paris, Reims, Saint-Denis, Toulouse, Les Ulis et Roubaix et adhèrent à l'association Cofracir (voir chapitre 5). Toutes dirigées par des équipes municipales socialistes, ces instances revendiquent la « citoyenneté de résidence » c'est à dire de conférer une « parole politique » aux étrangers¹⁴⁹⁴. L'organisation de ces conseils de résidents étrangers et ceux autorisés à siéger dans des instances varient selon les municipalités.

À Montpellier, depuis mars 2013, soixante-dix membres siègent qu'ils soient étranger originaire de l'Union européenne ou hors de l'Union européenne¹⁴⁹⁵ et dont le nombre de représentants est en fonction de l'importance de la nationalité dans la ville. Le Conseil des résidents étrangers de Lille réunit pour sa part 110 étrangers extracommunautaires tirés au sort et dont les chantiers ne doivent pas concerner uniquement « la vie des étrangers dans la métropole lilloise »¹⁴⁹⁶ mais un ensemble de dossiers traités par la municipalité lilloise (lutte contre les discriminations, logement social). Enfin, à Reims, la création en mai 2013 du conseil de résidents étrangers s'appuie sur le double-constat de l'absence de droit de vote des étrangers extracommunautaires et de la sous-représentation de l'ensemble des étrangers à la vie locale. Un collège d'habitants tirés au sort, cherchant à représenter la diversité des nationalités, siège aux côtés d'un collège d'associations et de personnalités qualifiées¹⁴⁹⁷. Ces trois exemples montrent comment la revendication de la « parole politique » ne circonscrit pas l'ambition des conseils de résidents étrangers. Ils participent également d'une action municipale pour l'« intégration des étrangers » en ce sens où ils sont identifiés comme des individus sous-représentés dans les institutions participatives de la ville.

Le critère de l'« origine » comme déterminant de la participation des membres des CRE : une articulation complexe avec le « modèle français d'intégration ».

Les différentes publications du HCI au cours de la décennie 1990 permettent de faire état d'un paradoxe dans l'orientation retenue pour favoriser l'« intégration ». En effet, alors que le HCI se positionne comme « opposé à la logique des minorités et à la reconnaissance des communautés »¹⁴⁹⁸, il reconnaît dans de nombreux rapports, dont

¹⁴⁹⁴ Communiqué de presse, « Journée inaugurale du Cofracir : unique réseau national des conseils de résidents étrangers », 20 septembre 2011.

¹⁴⁹⁵ Christophe GAYRAUD, « Montpellier : un conseil porté pour porter la voix des étrangers », *Midi Libre*, 29 mars 2013.

¹⁴⁹⁶ « CRELI. Conseil des étrangers : premier bilan positif » *Nord Eclair*, 3 avril 2011.

¹⁴⁹⁷ « Le Conseil des résidents étrangers rémois », présentation sur le site de la municipalité de Reims, disponible sur : <http://www.reims.fr/vie-municipale/democratie-participative-citoyennete/conseil-des-residents-etrangers-remois.htm>, consulté le 1 juin 2014.

¹⁴⁹⁸ Danièle LOCHAK, « L'intégration à rebours », *Plein droit*, 2008, vol. 76, n° 1, p. 8.

celui relatif à l'islam en 1996, l'intérêt revêtu du soutien de la « communauté » pour s'intégrer¹⁴⁹⁹. Cette attitude paradoxale face aux communautés étrangères se retrouve dans les procédures de sélection pour le recrutement des membres des conseils de résidents étrangers. Une attention particulière est accordée à la représentation de chaque communauté nationale présente sur le territoire afin de garantir aux exécutifs municipaux l'établissement de liens avec l'ensemble des communautés étrangères et de défendre un processus collectif d'intégration. Ainsi, les productions statistiques régionales de l'INSEE sont à la base des calculs menés pour convenir du nombre de représentants que chaque communauté nationale doit obtenir. Alors que le modèle démocratique français se caractérise par un recours au fait majoritaire, l'action municipale à l'égard des étrangers se traduit par la valorisation de groupes en fonction de leur poids démographique. L'exécutif municipal cherche à s'assurer des relations privilégiées avec les communautés les plus importantes du territoire.

Le cas du CREL démontre bien le travail minutieux de la municipalité de Lyon pour créer des relations avec l'ensemble des communautés étrangères. En effet, une partie des activités de la chargée de mission du cabinet du maire consiste à trouver le meilleur calcul à adopter pour assurer la représentativité de toutes les communautés au sein du CNCE dans le but qu'« aucune catégorie d'étrangers non communautaires ne soit oubliée »¹⁵⁰⁰. L'INSEE est sollicité pour fournir les dernières statistiques de la population étrangère sur le territoire et pour adopter une règle de représentation¹⁵⁰¹. Au total, vingt-cinq personnes sont nommées comme titulaires et vingt-cinq comme suppléantes par le maire en fonction de « grandes zones géographiques ».

¹⁴⁹⁹ Julien BEAUGE, Abdellali HAJJAT, « Élitisme françaises et construction du "problème musulman". Le cas du Haut Conseil à l'intégration (1989-2012) », *art.cit.*, p 40.

¹⁵⁰⁰ AML, 2084 WP 5, Présentation du CREL aux membres du CLRD, Assemblée plénière du CLRD, 19 octobre 2004.

¹⁵⁰¹ La règle suivante est ensuite établie : quatre représentants sont nommés au sein du CREL pour un groupe de 5000 ressortissants, trois représentants pour les communautés de plus de 2000 habitants, deux représentants pour les populations avec plus de 200 ressortissants, un représentant titulaire pour une communauté de plus de 50 représentants et un suppléant pour les communautés de moins de 50 individus. AML, 2084 WP 5, Présentation du CREL aux membres du CLRD, Assemblée plénière du CLRD, 19 octobre 2004.

	Titulaires	Suppléants	Total	Nombre de pays représentés
Maghreb	4	6	10	3
Afrique noire (sic)	8	6	14	11
Amérique	6	5	11	10
Turquie-Moyen Orient	3	3	6	5
Europe de l'Est	3	3	6	5
Asie	1	2	3	3
Total	25	25	50	37

Tableau n° 9 : Tableau de la répartition « par grandes zones géographiques du CREL », 2004¹⁵⁰².

Ce tableau permet de souligner deux éléments principaux. D'une part, il pointe les inégalités entre les membres selon la nationalité qu'ils représentent. Ainsi, les dix membres du « Maghreb » représentent près de 1500 personnes chacun contre 400 pour les membres d'« Afrique noire»¹⁵⁰³. En ayant la volonté de représenter la diversité des communautés étrangères, il se produit un déséquilibre favorisant les ressortissants des pays ou des régions les plus faibles démographiquement. D'autre part, comme pour le CCE de Strasbourg au cours de la décennie 1990, des formes de regroupement géographique s'appuient sur des homogénéités culturelles supposées, permettant soit de retenir des espaces géographiques à l'échelle d'un continent (« Amériques », « Asie ») soit à l'échelle de sous-ensemble géographiques (« Turquie-Moyen Orient »), voire de sous-ensemble géographiques racialisés (« Afrique noire »). Ajoutons que le critère de la nationalité n'a pas été le seul mis en avant dans la désignation des membres du CREL. Les critères de l'« âge, l'arrondissement de résidence, la validité du titre de séjour, la parité et la motivation »¹⁵⁰⁴ ont été des éléments dans la désignation par le cabinet du maire des membres du CREL. Les nominations au sein de cette instance reposent sur un contrôle fort de l'exécutif municipal qui choisit les « étrangers » pouvant accéder à cette

¹⁵⁰² AML, 2084 WP 4, Document « Représentation par grandes zones géographiques des membres du CREL », Comité de pilotage du CREL, 26 janvier 2005.

¹⁵⁰³ Idem.

¹⁵⁰⁴ AML, 2084 WP 5, Compte rendu des débats de la Commission municipale « Santé – solidarité » de la municipalité de Lyon, 4 mars 2005.

citoyenneté de résidence suite à la réception de leurs candidatures. Ce choix est renforcé par le fait que les consulats sont directement sollicités pour proposer des candidats et que la publicité faite en dehors de ces réseaux consulaires et d'associations d'étrangers semble avoir été limitée¹⁵⁰⁵.

Ce travail de représentativité en fonction des « communautés » se fait également au sein du CRES. Le collège des « habitants volontaires » est formé par un tirage au sort tout en prenant en compte « la parité et la représentation géographique des étrangers non communautaires »¹⁵⁰⁶. Alors que l'instance se présente comme souhaitant être une réplique du Conseil municipal, la mise en place de ces règles fondées sur une répartition géographique des membres du CRES reflète une gestion « communautaire » des populations par la municipalité en amont du tirage au sort et d'un hasard contrôlé. Là aussi, des ensembles supposés homogènes sont constitués (« Maghreb », « Afrique subsaharienne », « Turquie », « Amérique ») pour permettre de représenter la diversité des étrangers strasbourgeois. Le seul critère d'« étranger » ne suffit pas à la formation de ce collège d'habitants. Il est d'ailleurs regretté par l'adjointe déléguée à la citoyenneté lors de l'inauguration du CRES en septembre 2012 l'« absence de Turcs dans l'instance » tandis que d'autres communautés sont surreprésentées¹⁵⁰⁷. Ce diagnostic formulé par l'élue démontre qu'il ne s'agit pas uniquement d'avoir une instance permettant l'expression politique des étrangers mais bien d'être un lieu permettant de nouer potentiellement des liens avec l'ensemble des communautés étrangères.

Enfin, à Nantes, la position face à un traitement communautaire des populations étrangères est plus ambiguë. Comme nous l'avons déjà souligné, l'adjointe chargée de l'intégration et de l'égalité et les agents municipaux de la MEIC insistent sur le fait que les membres du CNCE sont mandatés uniquement en raison de leur expertise d'« usage ». Cette position de principe est rappelée par la chargée de mission Citoyenneté dès les débuts de notre entretien.

« Q : J'aurais aimé revenir sur comment les gens viennent au CNCE : qui sont-ils ? Comment ils ont été choisis ? Comment ils ont candidaté ? »

¹⁵⁰⁵ Entretien avec un membre du CREL, représentante de la communauté algérienne, le 6 décembre 2012, dans un local associatif, Lyon.

¹⁵⁰⁶ Revue de projet, Le Conseil des résidents étrangers. Bilan et renouvellement, Présentation devant le Conseil municipal de Strasbourg, 6 juin 2012. (Document distribué lors de l'assemblée plénière du CRES.)

¹⁵⁰⁷ Notes d'observation de la séance plénière du CRE, nouvelle mandature, 29 septembre 2012, Salle du Conseil municipal, Strasbourg, 26 septembre 2012.

R : En 2003, il y a eu un appel à candidature pour le lancement avec 40 candidats qui ont été retenus, avec une commission, un jury. Dans l'appel à candidature, on expliquait juste aux gens d'expliquer leur candidature, quelle lecture ils en faisaient, etc. Et dans qui a été choisi, ça a été surtout une répartition, une recherche d'équilibre entre les sexes, les âges, les origines géographiques et les origines géographiques en tant que résident nantais. On a plutôt essayé d'avoir une diversité. Il n'y a pas eu de proportionnelle d'une population en présence, pas du tout. Sachant, mais je pense que tu l'as en tête mais les membres ne représentent qu'eux-mêmes et on est vraiment sur de l'expertise d'usage et pas un conseil de représentation communautaire. Donc du coup, on n'a pas ... On recherche une diversité mais il ne faut pas qu'il y est : un péruvien, un colombien, un chinois. Pas du tout dans ce champ là. »¹⁵⁰⁸

Le recours à la notion de « diversité » indique que le CNCE ne se positionne pas uniquement comme une instance palliant l'absence de droit de vote. Il s'agit de veiller à une expression des différentes communautés étrangères par l'intermédiaire d'individus qui en sont issus. Et cette préoccupation est en réalité au cœur des interrogations de la chargée de mission du CNCE puisqu'elle identifie bien les communautés étrangères faiblement représentées au sein de l'instance.

« En moyenne, on tourne autour de 25-30 nationalités différentes avec une sous-représentation des personnes de nationalité turque au vue de la population présente sur le territoire. Ça questionne un peu. On a une attention à renforcer, et l'Asie du Sud Est, dans une moindre mesure d'Europe de l'Est aussi.

Q : Par exemple, les [populations] Roms c'est très difficile ?

R : Oui. On a eu des personnes roumaines, des Roms non. Il y a eu des pistes via des intermédiaires, des personnes stabilisées. Voilà après au regard des personnes chinoises, cambodgiennes, laotiennes, vietnamiennes, on ne trouve pas beaucoup d'échos. On a moins d'intermédiaires associatifs aussi, on a moins de connexion. »¹⁵⁰⁹

L'évocation dans l'entretien de la sous-représentation de « personnes de nationalité turque » s'appuie plus largement sur un intérêt porté à cette communauté suite à une commande du cabinet du maire à la MEIC en 2004. Cette commande s'appuie sur le diagnostic suivant : cette communauté ferait face à des « problèmes d'intégration » majeurs, adoptant des « conduites d'évitement », c'est-à-dire des

¹⁵⁰⁸ Entretien avec la chargée de mission pour le CNCE, le 6 février 2012, dans un restaurant, Nantes. (Nous soulignons).

¹⁵⁰⁹ Idem.

attitudes qui auraient pour objectif de ne pas participer aux activités de la vie locale pour s'assurer du maintien des « valeurs quittées en Turquie »¹⁵¹⁰, attitude incarnée par l'une des associations turques du territoire. La préoccupation de la chargée de mission du CNCE renvoie à une perception singulière de l'« intégration » de cette communauté turque au sein de la municipalité nantaise et d'un regard focalisé sur elle. Comme pour les deux autres villes, les premiers membres du CNCE ont été choisis par le cabinet du maire suite à un appel à candidature dans les journaux locaux et la sollicitation des associations de défense des étrangers pour être le relais de cette annonce. Par la suite, la chargée de mission du CNCE reçoit les nouveaux candidats qui veulent participer à cette instance. S'ils ont principalement pris connaissance de l'existence de cette instance soit par le journal municipal soit par leurs activités associatives¹⁵¹¹, la chargée de mission CNCE est celle qui contrôle les membres du CNCE.

Les conseils de résidents étrangers sont des révélateurs des processus de définition de l'altérité et de la gestion de groupes en fonction d'un critère ethnique par les municipalités. Sont considérés comme « étrangers » celles et ceux qui sont présentés comme étant en « déficit d'intégration ». À cet égard, les membres des communautés maghrébines, d'Afrique subsahariennes ou des pays ayant récemment intégré l'Union européenne sont désignés par les exécutifs municipaux. Ces instances sont donc les lieux de production des frontières de l'altérité par les municipalités et démontrent la récurrence d'un critère ethnique dans la définition de cette politique publique.

Ajoutons par ailleurs que cette extension de la définition d'« étranger » n'est pas portée uniquement par les agents municipaux. En effet, ces instances sont le théâtre d'opposition entre les membres sur qui est « étranger », et qui doit siéger. Certains membres de ces conseils défendent l'idée selon laquelle ces instances doivent seulement être le lieu d'expression d'« étranger ». Les « nationaux », pouvant être « immigrés » ou ayant des parents « immigrés », doivent s'engager politiquement à travers les instances classiques de représentation (conseils de quartier, candidat sur une liste municipale) et voter.

« Q : Vous dites qu'il y a eu des critiques, vous pensez à quoi ? »

¹⁵¹⁰ Archives MEIC, Document de suivi sur l'étude sur les populations turques, juin 2004.

¹⁵¹¹ Entretien avec un membre du CNCE (depuis 2011), le 7 janvier 2013, dans un café, Nantes.

R : A Nantes, il y a des associations généralement communautaires qui critiquent, des critiques aléatoires mais c'est automatique.

Q : Elles portaient sur quoi ces critiques ?

R : Des fois ça vient d'africains qui sont de nationalité française, qui n'ont pas le droit de venir. Ils n'ont qu'à se présenter aux élections ! C'est ce genre de critiques. »¹⁵¹²

A l'inverse, d'autres membres préfèrent retenir le critère du lieu de naissance ou de celui des parents comme étant le critère adéquat pour siéger dans ces instances. Ils plaident pour une participation étendue aux conseils de résidents étrangers, considérant que l'obtention de la nationalité n'épuise ni les difficultés rencontrées ni la volonté de s'exprimer au titre de cette qualité d'ancien « étranger ». Ces représentants sont ceux qui sont les plus investis pour revendiquer non pas une politique d'« intégration des étrangers » mais une politique de « lutte contre les discriminations » de la part de la municipalité.

« Q : Et vous n'avez jamais pris la nationalité française ?

R : Si. C'est la raison pour laquelle je ne pouvais pas être au bureau dans la première mouture. Maintenant, on a dit que : c'est pas parce qu'on a la nationalité qu'on oublie notre pays. »¹⁵¹³

Ces prises de position émanent principalement de représentants engagés dans le secteur associatif et rompus aux échanges avec les pouvoirs publics, tels que des membres de la CARES pour le CRES à Strasbourg. Par la contestation de la catégorie visée, les membres promeuvent leurs compétences afin de justifier leur participation au sein de ces conseils et d'être entendus comme des « experts » par les équipes municipales. Cette extension du public visé par la catégorie d'« étranger » démontre également la coexistence du paradigme de l'« intégration » et de celui de la « lutte contre les discriminations » dans ces instances. En effet, dans l'ensemble de ces conseils mis en place pour favoriser l'« intégration des étrangers », plusieurs commissions ou groupes de travail sont consacrés à la lutte contre les discriminations ethno-raciales. Cette coexistence se retrouve au sein des actions développées par les missions municipales et des orientations politiques conférées par l'exécutif municipal. Néanmoins, des relations

¹⁵¹² Entretien avec un membre du CNCE (depuis 2003), le 6 janvier 2013, dans un café, Nantes.

¹⁵¹³ Entretien avec la présidente de la CARES (depuis 2009), représentante d'une association mexicaine au sein du CRES, le 7 mars 2013, à son domicile, Strasbourg.

de concurrence s'instaurent entre des acteurs favorables à l'un ou l'autre de ces paradigmes.

3.2. De la concurrence des paradigmes à des politiques discrètes pour l'« intégration des étrangers ».

L'apparition de la lutte contre les discriminations comme un « problème public » a constitué une fenêtre d'opportunité pour justifier de nouveaux dispositifs d'action de la part des municipalités. Or, ce choix n'est pas sans effet et dévoile des logiques distinctes d'action publique. Alors que l'« intégration des étrangers » s'est focalisée sur un critère ethnique pour expliciter les « problèmes » rencontrés par une partie de la population, l'engagement municipal dans la « lutte contre les discriminations » relègue progressivement le critère ethno-racial au second plan, privilégiant un traitement des discriminations liées à l'âge, au sexe ou au handicap. Cela se traduit dans les municipalités par la mise en place de politiques d'égalité et d'une disparition des mesures présentées comme favorisant l'« intégration des étrangers ». Le cas de la municipalité de Lyon illustre la montée en puissance de la légitimité de ce paradigme de la « lutte contre les discriminations », et même de l'« égalité », contre celui de l'« intégration des étrangers ». Cette dynamique est d'autant plus forte que la ville de Lyon s'engage dans des procédures de labellisation de son action. Les agents municipaux et les élus de Nantes et de Strasbourg ont une attitude plus contrastée et continuent de faire référence à ces deux paradigmes dans leurs actions.

L'emprise du paradigme de la lutte contre les discriminations à Lyon, l'occultation des discriminations ethno-raciales.

En 2003, la Mission Égalité se voit assigner le rôle d'« intégration des populations étrangères, d'accès aux droits et de lutte contre les discriminations »¹⁵¹⁴. En 2008, le terme d'« intégration » a disparu de la présentation de l'activité de la Mission Égalité¹⁵¹⁵. Deux objectifs guident son action : celui de la mise en place de l'« égalité de traitement » définie comme permettant de « réduire les risques de discriminations » et de favoriser une « logique égalitaire » entre les individus ; et celui de l'« égalité des chances » afin de

¹⁵¹⁴ AML, 2084 WP 1, Description des objectifs à conduire pour la future Mission Égalité, Rapport du GIPIV Emploi, 2003.

¹⁵¹⁵ AML, 2253 WP 10, Note de présentation de la Mission Égalité, 1 février 2008.

« réduire les écarts dans l'accès effectif aux biens et services » privilégiant alors une « logique compensatoire » pour les des populations en fonction de leur « sexe, âge, niveau de ressources »¹⁵¹⁶. Ainsi, alors que la question de l'« intégration des populations étrangères » est constitutive des réflexions du GIPIV et de cette mission, elle disparaît de l'action municipale menée. Le développement d'une politique municipale de lutte contre les discriminations s'explique à la fois par les financements européens dont la Mission Égalité bénéficie et par le poids pris d'une action municipale centrée sur la gestion interne des ressources humaines, s'appuyant sur l'expérience et des outils développés dans le secteur privé, plus aptes à valoriser la « diversité », connotation positive de la lutte contre les discriminations¹⁵¹⁷.

Privilégier la « lutte contre les discriminations » s'explique en premier lieu par les financements nécessaires à la création de la Mission Égalité. En effet, si la direction générale accepte la création d'un poste de responsable chargé de l'« égalité », celle-ci est conditionnée au fait qu'un soutien financier soit apporté par d'autres institutions publiques. En 2004, la municipalité de Lyon candidate pour bénéficier de subventions pour la création de ce poste auprès du Fonds Social Européen (FSE), du FASILD et de la Région Rhône Alpes¹⁵¹⁸. Pour la demande de FSE, la ville de Lyon présente un projet en accord avec l'objectif 3, à savoir développer un projet permettant de moderniser les politiques d'emploi. La future Mission Égalité est alors décrite comme souhaitant articuler son travail autour de trois axes : des actions auprès des publics discriminés dans l'emploi (aide ou accompagnement à la création d'entreprises, incitation pour les fournisseurs de la ville de Lyon à recruter dans les quartiers inscrits en politique de la ville), des actions internes à la municipalité (formations pour les élus et agents municipaux, projets d'échanges transnationaux de pratiques) et des actions externes à la municipalité de promotion de lutte contre les discriminations¹⁵¹⁹. L'action de la Mission Égalité s'inscrit en accord avec les orientations du FSE et des autres partenaires, dont le

¹⁵¹⁶ AML, 2253 WP 10, Guide des professionnels : information, relais de proximité, fiches techniques et appuis méthodologiques, présentation de la philosophie de la Mission Égalité 2008.

¹⁵¹⁷ En effet, la notion de « lutte contre les discriminations » renvoie plutôt à la notion de coupables et de victimes que la diversité. Cette dernière valorise au contraire le côté positif de la pluralité des trajectoires des individus. Voir sur cet usage de la diversité contre celui de la lutte contre les discriminations, Thomas KIRSZBAUM, « Un Janus aux deux visages : la diversité dans l'habitat », *Raisons politiques*, 2009, vol. 35, n° 3, p. 49.

¹⁵¹⁸ Au titre de ses financements politique de la ville et formation professionnelle.

¹⁵¹⁹ Conseil municipal de Lyon, Demande de subventions de fonctionnement pour le projet LIVE au titre de 2005 suite aux demandes de septembre 2004, 20 juin 2005.

FASILD, pour favoriser la mise en place d'une politique globale de « lutte contre les discriminations » aussi bien en interne à la municipalité qu'en externe¹⁵²⁰. La question de l'« intégration des étrangers » n'est alors plus un « problème » prioritaire pour la Mission Égalité.

Cette dynamique est renforcé par le recours à deux outils issus du secteur privé : la signature de la Charte de la diversité en octobre 2005¹⁵²¹ et la candidature et l'obtention du label Diversité en 2010. Or, la labellisation consiste à repérer les « principales discriminations » pour ensuite entreprendre les mesures nécessaires à leur élimination¹⁵²². Ainsi, l'ensemble des critères se doivent d'être pris en compte dans l'analyse de l'action publique menée. Cette démarche de labellisation conduit alors, pour reprendre les termes de Milena Doytcheva, à une « extension, [un] déplacement et [une] euphémisation »¹⁵²³ du critère ethno-racial dans les politiques de lutte contre les discriminations. En le considérant au même titre que les autres critères de discrimination, la mise en œuvre d'une action municipale spécifique pour lutter contre les discriminations ethno-raciales ne se fait plus.

En effet, la Mission Égalité devient entre 2005 et 2012 un lieu-ressource au sein de la municipalité pour accompagner la direction des ressources humaines à assurer la mise en place de procédures et de gestion des carrières permettant l'« égalité de traitement ». Dans la procédure d'évaluation de gestion des recrutements et des gestions de carrières créée par la Mission Égalité, les critères de discrimination définis par la loi tels que l'« ethnie », la « race » ou encore l'« âge », le « sexe » ou l'« orientation

¹⁵²⁰ AML, 2084 WP 3, Document de présentation de l'organigramme technique du projet « Lyon Ville Intégratrice Emploi », 2004.

¹⁵²¹ La Charte de la diversité est en premier lieu une Charte dédiée aux entreprises pour « promouvoir et respecter les principes de la diversité et de la non discrimination dans toutes les étapes de la gestion des ressources humaines » créée en 2004. Le rapport de Yazid Sabeg et de Laurence Méhaignerie *Les Oubliés de l'égalité des chances* est au fondement de la Charte de la Diversité qui insiste sur la nécessité de faire reconnaître les inégalités sociales en raison de critères ethniques et raciaux et de l'intérêt entrepreneurial de lutter contre ces discriminations. L'Institut Montaigne, fondé par Claude Bébear, fait la promotion de cet outil non contraignant juridiquement. Pour une histoire de la Charte de la diversité, voir Milena DOYTCHÉVA, « Usages français de la notion de diversité : permanence et actualité d'un débat », *art.cit.*, p. 427-428.

¹⁵²² Le Label Diversité est créé en 2008 et est piloté par l'Association nationale des directions de ressources humaines (ANDRH) avec le soutien à l'époque du ministère de l'immigration, de l'intégration et de l'identité nationale. Il fait l'objet d'une certification des organismes y candidatant par l'Association Française de Normalisation (AFNOR).

¹⁵²³ Milena DOYTCHÉVA, « Usages français de la notion de diversité : permanence et actualité d'un débat », *art. cit.*, p. 125.

sexuelle »¹⁵²⁴ sont repris *stricto sensu*. Or, en faisant le choix de traiter l'ensemble des dix-huit critères de la loi conduit à une forme de concurrence entre les discriminations. En effet, être né dans un pays étranger ou avoir un nom à consonance étrangère est mis en concurrence avec le fait d'être une femme pour un poste à responsabilité ou le fait d'être handicapé. La lutte contre les discriminations nécessite alors de faire un choix. Dès lors, les discriminations reposant sur des critères ethno-raciaux sont mises au second plan en raison de fortes réticences à s'engager dans un domaine soupçonné de s'opposer à la « grammaire républicaine », à savoir la reconnaissance de l'existence de « minorités » en son sein¹⁵²⁵.

C'est ainsi qu'entre 2005 et 2007 une convention est établie avec le Centre national de la Fonction publique territoriale (CNFPT) et la municipalité de Lyon pour organiser des formations pour permettre la préparation aux concours d'adjoint administratif aux personnes issues des quartiers les plus déshérités de la ville. Cette action est présentée aux municipalités membres du projet IntiCities du réseau de villes Eurocités comme axé pour faciliter l'accès aux concours administratif des personnes issues de l'immigration¹⁵²⁶. En revanche, au niveau local, l'action menée est présentée comme s'appuyant uniquement sur des critères territoriaux. Ce choix du critère du lieu de résidence est défendu par la chargée de mission du maire de façon paradoxale. Si elle refuse d'utiliser un critère ethno-racial, elle reconnaît ensuite qu'utiliser celui de la discrimination territoriale permet, bon an mal an, de cibler les mêmes populations.

« La meilleure promotion de l'égalité dans l'emploi et dans l'éducation c'est une promotion territoriale. Quand je dis qu'il n'y a pas besoin de faire appel à un référentiel racial, ce n'est pas tant votre facies qui vous porte atteinte quand vous vous présentez à la porte d'une entreprise ou d'une grande école, c'est plutôt le lieu d'habitation dont vous venez. Du coup, je suis très attachée aux conventions de Science Po Paris il faut

¹⁵²⁴ JO, Loi n° 2008-496 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, 27 mai 2008.

¹⁵²⁵ Cette « grammaire républicaine » est décrite par Éléonore Lepinard et Laure Bereni comme particulièrement présente lors du mouvement de revendication pour la parité, c'est-à-dire comme refusant de reconnaître l'existence de « minorités ». Or, si la parité parvient à s'imposer, c'est grâce à la production d'un discours discursif de la part de ces militantes de la parité sur la différence fondamentale entre l'exclusion des femmes du champ politique par rapport aux autres groupes, dont les « minorités ethniques ». Laure BERENI, Éléonore LEPINARD, « "Les femmes ne sont pas une catégorie". Les stratégies de légitimation de la parité en France », *Revue française de science politique*, vol. 54, no 1, 2004, p.71-98.

¹⁵²⁶ AML, 2237 WP 26, Note pour le débat des maires du réseau Eurocités à l'adjoint chargé des relations internationales relative à la politique menée par la municipalité de Lyon en matière de politique de lutte contre les discriminations, 16 novembre 2007.

considérer que vivre dans un quartier pourri est un handicap pour les gens qui y vivent. Et la société toute entière doit s'astreindre à compenser ce handicap. Il faut inciter les entreprises par voie fiscale que sais-je à intégrer des gens qui viennent du 93, en fonction du bassin d'emploi où elles sont installées, pas des critères ethniques mais des critères territoriaux. Parce qu'il faut prendre quoi ? 40 % d'arabes mais les marocains ils vont vous dire que vous avez plus d'Algériens que de marocains, les berbères je sais pas quoi, c'est extrêmement grave. À un moment donné il faut peser le pour et le contre et faire ce travail d'équilibre, la solution la plus rationnelle et la plus intelligente reste de tabler sur la provenance territoriale des personnes »¹⁵²⁷

En refusant de prendre en compte le critère « ethnique » au profit du « lieu de résidence », il s'agit de s'accorder avec cette rhétorique républicaine et de se prémunir de toute opposition en menant une action de discrimination positive pour les populations françaises issues de l'immigration. Finalement, alors même qu'une étude menée par la Mission Égalité en 2011 met l'accent sur le fait que les personnes se présentant comme victimes de discrimination dans l'agglomération lyonnaise évoquent tout d'abord le critère de l'« origine »¹⁵²⁸, la Mission Égalité met en exergue deux principaux chantiers : l'« égalité hommes-femmes » et le « handicap »¹⁵²⁹.

¹⁵²⁷ Entretien avec l'adjointe chargée de la jeunesse et des grands événements (2008 -2012), Chargée de mission du maire de Lyon chargée des questions d'« intégration », (2003- 2008), le 12 juillet 2010, dans son bureau, Lyon (Nous soulignons).

¹⁵²⁸ Selon cette étude menée par la Mission Égalité, 36 % des personnes évoquent la « couleur de la peau » ou l'« ethnie » pour expliquer la discrimination, 19% leur patronyme, 18% l'âge, 13% la nationalité et 11% le sexe. Si l'on agrège les données liées à l'« origine », ce sont 68% des personnes qui évoquent cette dimension.

¹⁵²⁹ Présentation de la politique menée pour le recrutement au sein de la Ville de Lyon, présentation en ligne, disponible sur http://www.recrutement-mairie.lyon.fr/fo_contenu.php?id=3, consulté le 20 mai 2014.



Illustration n°9 : Affiche de la campagne de la ville de Lyon pour l'égalité femmes –hommes¹⁵³⁰.

Nous retrouvons ainsi les orientations des entreprises qui se sont engagées dans la formulation de politiques de lutte contre les discriminations, privilégiant une lutte contre les discriminations liées au handicap ou au sexe¹⁵³¹. Alors que le terme de « diversité » s'est imposé dès 2004 dans le secteur privé, traduisant un discours entrepreneurial qui valorise la « diversité » comme une richesse¹⁵³², le chef de la Mission Égalité préfère mobiliser les notions d'« égalité », de « compétences » tout en empruntant un discours très entrepreneurial.

« R: Et cela se traduit comment à la ville de Lyon sur le recrutement par exemple, je pense à l'exemple du CV anonyme en Grande Bretagne ?

Q: Révision de process pour garantir l'égalité de traitement à toutes les personnes qui font face à l'administration. C'est l'égalité, ce n'est pas la diversité. Le CV anonyme, moi j'ai pas proposé cette mesure pour

¹⁵³⁰ Rubrique « Nos valeurs », Espace dédié au recrutement, Site de la municipalité de Lyon, disponible sur : http://www.recrutement-mairie.lyon.fr/fo_contenu.php?id=3, consulté le 30 mai 2014.

¹⁵³¹ Il ne s'agit toutefois pas ici de dire que les politiques de lutte contre les discriminations de sexe ne sont pas également affectées par des mécanismes de dilution de leur cause lorsque une approche intégrée de la lutte contre les discriminations de sexe se fait. Ce phénomène de dilution dans l'action public a été souligné par Réjane Sénac-Slawinski dans des travaux consacrés au *gendermainstreaming*, politique encouragée par la Commission européenne pour permettre un traitement des inégalités de genre dans l'ensemble des politiques publiques. Se reporter à Réjane SENAC-SLAWINSKI, « Le gender mainstreaming à l'épreuve de sa genèse et de sa traduction dans l'action publique en France », *Politique européenne*, 2006, vol. 20, n° 3, p. 9-33.

¹⁵³² Laure BERENI, « "Faire de la diversité une richesse pour l'entreprise". La transformation d'une contrainte juridique en catégorie managériale », *Raisons politiques*, 2009, n° 35, vol. 3, p. 88.

plusieurs raisons, deux majoritairement. La première c'est que je ne suis pas partisan de devoir de gommer une partie de l'identité des gens pour qu'ils accèdent à une partie des choses. Il y a un subterfuge quasiment inadmissible, tu changes les conséquences et pas les causes, tu dois tout faire pour bien recruter, sur les compétences. Et la deuxième chose, [...] je suis pour un traitement en toute égalité, en toute rationalité, de manière extrêmement libérale sur la compétence pour arriver à recruter la meilleure compétence pour nous c'est la révision de tous les processus. On regarde toutes les étapes, fiche de poste, candidats sélectionnés, candidats retenus, on regarde tout et on essaie de les éliminer au maximum dans une procédure rationalisante et tout ce qui va après. On fait des études de monitoring, on a étudié la perte de chance de certaines catégories au fur à mesure des process, ce qui existe et qui renvoie à beaucoup de responsabilités, parce que qui passe les concours, qui s'autorise ou pas à candidater à concourir, et à candidater à des postes. Ce qui montre qu'on doit élaborer des réponses collectivement et pas chacun dans son coin aujourd'hui. Il y a beaucoup de choses à faire là-dessus. »¹⁵³³

La « compétence » qu'il met en exergue renvoie aux discours entrepreneuriaux, théorisés dès les années 1950 aux États Unis, au sein desquels la promotion de la diversité est présentée comme un outil majeur pour améliorer la performance économique de l'organisation¹⁵³⁴. La dimension managériale est bien au cœur du discours du responsable de la Mission Égalité et valorise un traitement en deux temps de la lutte contre les discriminations : la mise en place d'une action en interne en matière de ressources humaines et la promotion de ce dispositif par la candidature au Label Diversité accompagné d'un label municipal, Égalycité (voir *infra*.) La candidature au Label Diversité permet que l'enjeu politique consistant à interroger l'opportunité ou non de développer une politique municipale de « lutte contre les discriminations ethno-raciales », soit effacé au profit d'un questionnement et de solutions techniques managériales afin d'améliorer la performance de l'organisation municipale¹⁵³⁵.

Le terme de « diversité » est quant à lui plutôt mobilisé par le maire de Lyon pour valoriser la démarche menée. Il s'agit de communiquer, comme une entreprise, sur les

¹⁵³³ Entretien avec le chef de la Mission Égalité, municipalité de Lyon, le 22 avril 2010, dans un café, Lyon, (nous soulignons).

¹⁵³⁴ Sur les discours des économistes aux États Unis dès les années 1950 sur la nécessité de lutter contre les discriminations, voir Laure BERENI, « "Faire de la diversité une richesse pour l'entreprise". La transformation d'une contrainte juridique en catégorie managériale », *art.cit.*, p. 99-102.

¹⁵³⁵ Nous rejoignons ici l'analyse de Marie-Christine Cerrato Debenedetti sur la lutte contre les discriminations ethno-raciales dans les municipalités françaises. Cette dernière insiste sur la dimension managériale d'un tel engagement. Marie-Christine CERRATO DEBENEDETTI, *Action publique sans problème reconnu. La lutte contre les discriminations ethno-raciales en France dans les années 2000*, *op.cit.*, p.246-247.

capacités de Lyon à être à l'image de la société française. C'est ainsi que le maire de Lyon, dans un entretien au *Progrès* suite à l'obtention du Label Diversité, déclare que « Lyon se construit dans la diversité » et insiste sur le fait que la « diversité » est un « formidable atout » pour les collectivités¹⁵³⁶. Ce discours managérial du maire autour de la notion de « diversité » est bien repris par la Mission Égalité mais en faisant le choix de privilégier la notion d'« égalité ». Il apparaît plus facile de mettre en avant une politique municipale d'« égalité » s'inscrivant au cœur de la devise républicaine plutôt qu'une politique de « diversité » ou de « lutte contre les discriminations ». Il s'agit ainsi de présenter l'engagement du service public pour l'« égalité », mission qui est rendue difficile toute opposition.

Le glissement du paradigme de l'« intégration des étrangers » à celui de la « lutte contre les discriminations » voire d'« égalité » s'inscrit également au cœur d'une stratégie de marketing territorial poursuivie par la municipalité de Lyon. En effet, les politiques d'égalité font l'objet d'une valorisation par les municipalités, dont celle de Lyon et de Nantes (voir *infra*.) en candidatant à l'obtention du Label Diversité¹⁵³⁷. Or, le recours à ce label vise à publiciser l'action de la municipalité de Lyon en dehors de ses frontières. Ainsi, la candidature à ce label fait l'objet d'une conférence de presse en mars 2009¹⁵³⁸ et d'une communication lors de son obtention au sein du journal du personnel de la ville de Lyon en insistant sur le fait qu'elle est la première collectivité territoriale française à l'obtenir¹⁵³⁹. Cette démarche de labellisation permet tout d'abord à la Mission Égalité de gagner en visibilité et en légitimité au sein de la municipalité et d'initier une dynamique pour que la « lutte contre les discriminations » soit investie par tous les services municipaux. En effet, le Label vise à terme l'évaluation de tous les processus de recrutement et de gestion du personnel de l'ensemble des services de la ville. Ensuite, cette démarche de labellisation est la première étape d'une communication propre de la municipalité lyonnaise intitulée Égalycité. Il s'agit de

¹⁵³⁶ « Lyon se construit dans la diversité », *Le Progrès*, 21 mai 2010.

¹⁵³⁷ Une enquête est actuellement en cours par Laure Bereni et Renaud Epstein sur le label Diversité comme instrument de l'action publique à Nantes principalement. Les résultats de l'enquête devraient être disponibles en octobre 2014. Je remercie Renaud Epstein d'avoir échangé sur les hypothèses de leur travail qui ont confirmé et permis d'affiner certaines de mes conclusions.

¹⁵³⁸ Voir par exemple Farid Sidi-Boumedine, « Lyon, première ville à postuler au label Diversité », *Libération Lyon*, 19 mars 2009.

¹⁵³⁹ La Une du magazine *Reflets*, le magazine interne à la ville de Lyon est consacrée en février 2011 à « Égalité, diversité : les services se mobilisent ». *Reflets*, n°70, février 2011 (collecté lors d'un entretien).

proposer aux acteurs de l'insertion du territoire un outil, défini en lien avec des cabinets de conseil (dont l'un est représenté au GIPEV), pour mettre en place une politique de prévention et de lutte contre les discriminations dans leur structure avec un plan d'actions en dix points¹⁵⁴⁰. La mise en place de ce label permet de valoriser les compétences de la Mission Égalité en la présentant comme un service pouvant diagnostiquer les « zones à risque » pouvant créer des discriminations et de proposer des solutions. Il s'agit d'asseoir la compétence de ce service municipal en se présentant comme une ressource pour n'importe quelle organisation du territoire. Ainsi, en conditionnant le recours à cette démarche Égalycité à l'utilisation d'un affichage spécifique (macaron, affiches), l'acteur municipal et en particulier la Mission Égalité valorise ses compétences dans l'agglomération. Cette valorisation n'est pas circonscrite à ce niveau local puisque plusieurs séminaires sont organisés avec des homologues françaises, dont la ville de Nantes, durant lesquels la Mission Égalité présente sa démarche.

« Q : Pour le Label AFNOR, vous aviez été à Lyon ?

R: Oui, il faut que vous voyiez ça de plus près avec C. mais oui c'est ça. Lyon est venu plusieurs fois, une délégation est partie : qu'est-ce qui intéressant ici et chez eux ? Il y a une personne liée à la question des discriminations et une autre personne AFNOR. C'est assez contraignant dans le bon sens du terme, ce sont des choses simples : l'ensemble des directions doivent avoir un correspondant, une formation pour l'ensemble des dirigeants, des discussions avec les salariés, une formation avec les élus. »¹⁵⁴¹

L'expérience de Lyon est d'ailleurs mobilisée comme une justification pour l'exécutif municipal nantaise pour initier une démarche équivalente au sein de la municipalité et donc de légitimer celle-ci. Quant à Lyon, cela lui permet de se positionner comme une ville centrale engagée dans la lutte contre les discriminations.

¹⁵⁴⁰ Le plan d'actions s'articule autour de quatre axes qui considèrent la lutte contre les discriminations comme un engagement de la part de l'entreprise. Dans cette démarche, l'évaluation, la mise en relations et les échanges de bonnes pratiques sont autant d'éléments mis en avant pour mettre en œuvre cette action. La démarche Égalycité a été un temps disponible en la téléchargeant sur son ordinateur ou comme application sur un smartphone. Présentation de la démarche Égalycité, 2012, document collecté auprès de la Mission Égalité.

¹⁵⁴¹ Entretien avec un conseiller du maire de Nantes (depuis 2008), suivi du label « Diversité », le 16 mai 2012, dans son bureau, Nantes.

Cette mise en scène de l'engagement lyonnais a également eu lieu lors de notre participation en avril 2011 à la journée organisée au sein de l'IRDSU intitulée « Les politiques de l'égalité : concurrence des publics ou convergence des luttes ? ». La présentation du label Diversité par l'un des représentants de la Direction de l'Accueil, de l'Intégration et de la Citoyenneté (DAIC) du Ministère de l'Intérieur est accompagnée par la présentation de la ville de Lyon sur l'intérêt de candidater au Label diversité et de mettre en œuvre des politiques d'« égalité ». Bien que les débats avec la salle soient agités sur l'opportunité d'une telle démarche de certification, en raison de l'opposition des élus socialistes et communistes présents de recourir à un label géré par le ministère de l'Intérieur, la municipalité de Lyon, et même celle de Nantes qui envisage de candidater, valorisent un engagement pour l'égalité¹⁵⁴², un thème plus consensuel que celui de l'« intégration des étrangers ». C'est d'ailleurs dans cette optique que ce chantier de l'IRDSU est nommé « Égalité et lutte contre toutes les discriminations », après plusieurs semaines de débats concernant l'opportunité ou non de se focaliser uniquement sur les discriminations ethno-raciales¹⁵⁴³.

Finalement, la politique dite d'« intégration des étrangers » à Lyon au cours de la décennie 2000 se caractérise par des réflexions menées au sein du GIPIV entre 2002 et 2008, pour accompagner la création et de le développement de la Mission Égalité, et par l'existence, de courte durée, du CREL. Quant au CLRD, il occupe une place marginale au sein de la structure municipale. Ce dernier s'est bien saisi d'enjeux rencontrés par le public « étranger » à plusieurs reprises, aussi bien en assurant le suivi de la mise en œuvre de la Charte européenne des droits de l'homme dans la ville, qu'en produisant des rapports réguliers sur les modifications législatives (rapport sur la réforme du droit d'asile en 2003, réforme sur la politique d'immigration en 2006, rapport sur l'opportunité du droit de vote des étrangers en 2010)¹⁵⁴⁴ ou en ayant une mission d'alerte. Les revendications associatives continuent d'être gérées par l'exécutif municipal au sein de cette instance afin d'être contenues. C'est ainsi qu'à l'été 2008,

¹⁵⁴² Notes d'observation, Séminaire de l'IR-DSU « Les politiques d'égalité: concurrence des publics ou convergence des luttes? », présentation du Label Diversité par l'AFNOR et la DAIC, jeudi 14 avril 2011.

¹⁵⁴³ Nous renvoyons sur la dilution des discriminations ethno-raciales au sein du chantier de l'IR-DSU à la thèse de Marie-Christine CERRATO DEBENEDETTI, *Action publique sans problème reconnu. La lutte contre les discriminations ethno-raciales en France dans les années 2000*, op.cit., p. 224-257.

¹⁵⁴⁴ AML, 2103 WP 52, Compte rendu des activités du CLRD, Municipalité de Lyon, 2001 - 2008 et rapports publiés en ligne par le CLRD, disponible sur : <http://www.respect-des-droits.org/>, consulté le 8 juin 2014.

plusieurs membres du CLRD, dont l'ALPIL, signalent à l'exécutif municipal des discriminations produites à l'encontre des populations Roms dans les restaurants sociaux de la municipalité. Sur décision d'un responsable administratif, ces populations sont exclues de l'accès à ces structures¹⁵⁴⁵. Les associations du CLRD réclament la fin de cette mesure discriminatoire et la mise en place de mesures spécifiques pour lutter contre les discriminations ethniques. L'adjointe déléguée aux droits des citoyens confie alors à la Mission Égalité le traitement de ce dossier. Aucune réflexion n'est menée sur les discriminations spécifiques à l'égard des populations Roms ou plus largement sur les discriminations ethno-raciales. Seule une formation sur les populations Roms est organisée et ne satisfait nullement les associations du CLRD.

« Quand il y a eu l'histoire de la discrimination de la ville de Lyon et la cantine, vous avez une personne qui donne des instructions précises « plus de Roms à la cantine ». On m'alerte tout de suite, c'est fin juillet je suis en vacances dans le Tarn, je dis vous alerter tel, tel élu. Il se passe rien, il ne se passe rien. Je rentre début septembre, [...] Et là on fait sortir le truc et encore j'ai été d'une gentillesse extrême, j'ai fait le truc le plus soft de ma carrière. Et je le regrette, je pousse une gueulante, il y a un délit commis il faut que cela soit sanctionner, il y a d'autres postes à Lyon. Quelques semaines après [le chef de la mission Égalité] me dit : « il y a eu une lettre de réprimande ». Il paraît que c'est terrible et une formation a été organisée pour expliquer ce que c'est que les Roms. Évidemment on demande à Forum Réfugiés de faire la formation, franchement bien. Je lui ai dit : « prochaine discrimination anti-arabe, vous nous faites un cours sur l'islam ? Le prochain truc antisémite un cours sur Israël ? Vous vous foutez de qui ? ». C'est un discours qui passe pas, la gravité de l'acte n'a jamais été mesurée [...] Non mais une ville de droite, les élus se faisaient clouer au pilori »¹⁵⁴⁶

Cet exemple permet d'illustrer la manière dont les discriminations « ethno-raciales » sont en grande partie niées par la municipalité lyonnaise¹⁵⁴⁷. Les associations

¹⁵⁴⁵ AML, 2253 WP 004, présentation de la réponse formulée par la Mission Égalité pour la mise en place d'une formation de lutte contre les discriminations suite à une discrimination dans les restaurants sociaux, Résumé des actions de la Ville de Lyon dans le cadre de la Mission Égalité, année 2008-2009, 9 juin 2009.

¹⁵⁴⁶ Entretien avec l'un des fondateurs de l'ALPIL, salarié de l'ALPIL (1979 - 2011), le 21 mai 2010, au local de l'ALPIL, Lyon.

¹⁵⁴⁷ Cet incident démontre également la marginalité spécifique dont les populations Roms sont l'objet. En effet, elles sont systématiquement exclues des instances de participation comme les conseils de résidents étrangers et font surtout l'objet de mesures d'éloignement de la part de la municipalité lyonnaise. Pour une analyse de ces politiques municipales à l'égard des populations Roms, voir par exemple le travail d'Alexandra Nacu sur les dispositifs d'exclusion. Alexandra NACU, « Les Roms migrants en région parisienne : les dispositifs d'une marginalisation », *Revue européenne des migrations internationales*, 2010, vol. 26, n° 1, p. 141-160.

engagées dans la défense des étrangers n'ont pas été intégrées dans la définition d'une réflexion sur les politiques municipales d'« intégration des étrangers » et encore moins pour une politique de « lutte contre les discriminations ». En optant pour une politique centrée sur l'« égalité », alors même que la ville de Lyon s'est positionnée dans l'espace européen comme une municipalité engagée dans des politiques de lutte contre les discriminations et d'« intégration des étrangers », nous assistons bien à une dilution voire d'une disparition d'un travail municipal sur les discriminations ethno-raciales. L'institutionnalisation d'une action municipale à l'égard de l'« intégration des étrangers », remplacée par celle de la « lutte contre les discriminations », fait disparaître une nouvelle fois, la cause des étrangers comme un enjeu autonome et traité par la municipalité de Lyon. L'absence d'élus à partir de 2008 sur la question de l'« intégration des étrangers », le caractère clivant électoralement d'une politique centrée sur la « lutte contre les discriminations ethno-raciales » ainsi que l'attachement du chef de projet de la Mission Égalité à entreprendre une politique d'« égalité » sont les éléments centraux de cette disparition. Dans les villes de Nantes et de Strasbourg, cette dynamique est moins nette et la concurrence entre les deux paradigmes est forte.

Une concurrence sans vainqueur entre les paradigmes de l'« intégration des étrangers » et de la lutte contre les discriminations pour les municipalités de Nantes et de Strasbourg ?

Le positionnement de la municipalité nantaise face à ces deux paradigmes de l'« intégration » et de la « lutte contre les discriminations » est plus ambigu. La MEIC s'est constituée avec pour objectif premier de « mettre en place et développer une politique d'intégration des populations issues de l'immigration »¹⁵⁴⁸. La lutte contre les discriminations raciales est l'une des composantes de cette politique d'intégration, aux côtés d'une action pour la promotion de la citoyenneté des étrangers et d'une action pour l'accueil des primo-arrivants.

La mise sous la coupe de la lutte contre les discriminations au sein d'une politique d'« intégration des étrangers » est présentée comme nécessaire par l'adjointe déléguée à l'intégration et à l'égalité ainsi que le chef de la MEIC en raison du caractère novateur de l'immigration sur le territoire. À son arrivée, l'adjointe déléguée à l'intégration et à l'égalité a insisté sur les changements démographiques sur le territoire

¹⁵⁴⁸ Rapport d'activité de la Mission Intégration, rapport d'activité de la municipalité de Nantes, 2005.

nantais et sur les besoins spécifiques des primo-arrivants. La mise en place d'une politique spécifique à l'égard des étrangers arrivant à Nantes est donc justifiée par cet argument tout comme la création de la MEIC et d'un poste de catégorie A épaulé par un poste de secrétariat. Par la suite, deux autres postes sont créés : un consacré à l'accompagnement des étrangers en difficulté administrative et un dédié à l'animation et au développement du CNCE. Pour tous ces emplois, la question de l'« intégration des étrangers » doit être centrale. Le responsable de la MEIC argumente la nécessité de cet engagement en raison des difficultés spécifiques que les populations étrangères et leurs enfants rencontrent.

« L'erreur ça serait de laisser tomber la question d'intégration. Quand je discute avec mes collègues de l'IR DSU, y en a peu qui travaillent sur les questions d'intégration. Même c'est un mot, une notion un peu, qui est rejetée, on travaille sur le processus, ce n'est pas intégration assimilation. C'est plus un travail sur nos propres dispositions, sur la société d'accueil, sur nos dispositions et sur l'adaptation, l'apprentissage du français, la validation d'acquis. Parce que maintenant on a tout foutu sur lutte contre les discriminations. C'est, ça n'a pas de sens. On ne va pas expliquer l'écart du taux de chômage des étrangers extra-communautaires de 1 à 5 uniquement par les discriminations. Il y a bien d'autres faits explicatifs »¹⁵⁴⁹.

L'investissement massif sur la lutte contre les discriminations ethno- raciales est critiqué car elle est perçue comme mettant de côté les difficultés socio-économiques des populations en raison de leur immigration (faible taux de qualification, faible maîtrise du français) et expliquant certains mécanismes d'exclusion. Ainsi, cinquante-cinq actions sont déclinées au sein de la MEIC pour permettre l'« intégration des étrangers »¹⁵⁵⁰. Parmi elles, une part importante est dédiée à la mise en place d'une politique participative par l'intermédiaire du CNCE ainsi qu'à l'accompagnement de projets qui en découlent comme la réalisation d'un film sur les conditions de vie des personnes retraitées immigrées en foyers en 2012¹⁵⁵¹ ou la réalisation d'un guide à destination des étrangers à Nantes¹⁵⁵² (voir illustration n°14). Notons également qu'un représentant de la mission est présent une fois par semaine à l'OFII pour accueillir les

¹⁵⁴⁹ Entretien avec le chef de la MEIC, le 28 septembre 2011, dans un restaurant puis dans son bureau, Nantes.

¹⁵⁵⁰ Archives de la MEIC, tableau de bord récapitulatif des actions envisagées par la Mission, septembre 2005.

¹⁵⁵¹ Entretien avec la chargée de mission pour le CNCE, le 6 février 2012, dans un restaurant, Nantes.

¹⁵⁵² Municipalité de Nantes, Guide à l'usage des résidents étrangers, Nantes, 2013.

primo-arrivants à Nantes et leur présenter les premières démarches à accomplir telles que la scolarisation des enfants ou la sollicitation d'aides municipales.



Illustration n°10 : Guide à l'usage des résidents étrangers, Nantes, 2013.

En revanche, le travail d'accompagnement par la MEIC des étrangers rencontrant des difficultés administratives spécifiques ne fait pas l'objet d'une publicité en externe aux services de la municipalité ni même en son sein. Si la fonction d'accueil, précédemment mise en place par l'adjoint délégué à l'intégration et la jeunesse, est maintenue, l'objectif de la MEIC est de limiter au maximum le nombre de dossiers gérés. La municipalité externalise progressivement cette tâche, en offrant quelques garanties aux associations, dont le financement de poste de coordination pour la délégation régionale de la Cimade. En effet, cette association est celle qui reçoit la plus grande partie des étrangers en situation irrégulière sur le territoire au début de l'année 2013 et demande expressément un soutien de l'autorité municipale dans cette tâche¹⁵⁵³. Il s'agit donc de se défaire de cette activité militante, débutée par l'adjoint déléguée à l'intégration et à la jeunesse entre 1995 et 2001, en l'externalisant vers la Cimade.

Cet attachement à la mise en place de mesures d'« intégration » est renforcé par le fait que le travail de la MEIC et de la délégation de l'adjointe sont concurrencés par les

¹⁵⁵³ Entretien informel avec le chef de la MEIC, échanges le 6 janvier 2013, dans un restaurant à Nantes.

travaux menés en interne en matière de gestion des ressources humaines. En effet, une conseillère municipale PS déléguée à la mixité et à la diversité dans l'emploi siège au sein du Conseil municipal et un employé de catégorie A en charge de la « mixité et de la diversité » travaille sous l'autorité du directeur général adjoint depuis 2006. Le poste de chef de projet pour la mixité et la diversité a pour objectif de « faire des services municipaux un reflet encore plus exact de la diversité de la société française »¹⁵⁵⁴. Cela se traduit par l'organisation de formations en ressources humaines, de salons de présentation du recrutement au sein de la fonction publique territoriale dans les quartiers populaires de Nantes, d'actions pour favoriser la présentation de candidats de ces mêmes quartiers à la fonction publique territoriale en lien avec le CNFPT et l'adoption et le suivi de la Charte de la « diversité et de la mixité au travail » à partir de 2007¹⁵⁵⁵. Les travaux de la Mission Mixité et Égalité s'appuient sur un discours entrepreneurial comparable à celui de la Mission Égalité de la ville de Lyon. La diversité est présentée comme une « richesse pour le fonctionnement du service public »¹⁵⁵⁶, un des membres du cabinet évoquant la nécessité de « transformer une faiblesse en force »¹⁵⁵⁷. Surtout, la politique municipale prônée au sein du cabinet du maire est globale et doit concerner l'ensemble des critères de discriminations.

*« On parle de la fin de mandat, cette question là a été identifiée par une adjointe [intégration] et on va essayer de l'élargir : le sujet externe des quartiers populaires discriminés. Qu'est-ce qui fait aujourd'hui que, sur un certain nombre de sujets, on est sur des taux de chômage de deux fois plus de chômage, pour les classiques 20 % et les jeunes 40 %. La question est alors : quel est le type d'actions que l'on va mener ? Et quelles actions ? La discrimination c'est spatial, les seniors, et ensuite la race ou les origines, tout ce qu'on veut ! Donc on va essayer sur comment avancer sur cette question là. »*¹⁵⁵⁸

Dans cette perspective, l'action menée par la MEIC paraît secondaire. Cette dernière collabore tout de même avec la Mission Mixité et Égalité en étant responsable du cycle de formations sur les discriminations raciales et des actions de sensibilisation

¹⁵⁵⁴ Rapport au bureau municipal, novembre 2006 cité par Mireille EBERHARD, Dominique MEURS et Patrick SIMON, *Construction d'une méthodologie d'observation de l'accès et du déroulement de carrière des générations issues de l'immigration dans la fonction publique*, Rapport pour l'INED, 2008, p. 48.

¹⁵⁵⁵ Charte de la diversité et de la mixité, Municipalité de Nantes, février 2007, disponible sur : <http://www.nantes.fr/files/PDF/Publications/02-VDN/Emploi-charte-diversite-mixite.pdf>, consulté le 30 mai 2014.

¹⁵⁵⁶ Idem.

¹⁵⁵⁷ Entretien avec le chargé de mission du maire de Nantes (depuis 2008), suivi du label « Diversité », le 16 mai 2012, dans son bureau, Nantes.

¹⁵⁵⁸ Idem.

auprès des entreprises de l'agglomération sur l'enjeu spécifique de cette discrimination¹⁵⁵⁹.

La défense d'une politique centrée sur le public « étranger » se fait d'autant plus fortement que des concurrences se jouent entre deux élus municipaux : l'adjointe déléguée à l'intégration et à l'égalité, dont nous avons souligné le relatif isolement au sein de l'exécutif municipal, et de l'adjoint délégué au personnel. Ce dernier est présenté par l'adjointe déléguée à l'intégration et à l'égalité comme favorisant des dispositifs pour promouvoir l'égalité femmes-hommes et les questions liées au handicap. Elle estime que ce sont des dispositifs plus simples que ceux nécessaires pour lutter contre les « discriminations induites », les discriminations ethno- raciales qui touchent les étrangers et leurs enfants. Ainsi, elle critique fortement la démarche de labellisation Diversité entreprise par la ville de Nantes en 2012¹⁵⁶⁰. Au-delà d'un conflit de personnes, cette opposition reflète la logique de concurrence qui se produit au sein de la municipalité sur la pertinence ou non de conduire une action municipale centrée sur le public « étranger » ou plutôt de « lutte contre les discriminations ethno- raciales ». L'obtention du label Diversité en juillet 2012 par la municipalité de Nantes au moment de la perte du statut d'adjointe de celle déléguée à l'intégration et à la citoyenneté démontre que la lutte contre les discriminations s'affirme. La concurrence entre les deux paradigmes continue d'avoir lieu bien que la démarche engagée de lutte contre les discriminations et de dilution du critère « ethno- racial » soit en marche¹⁵⁶¹.

Cette concurrence entre les deux paradigmes se retrouve également à Strasbourg. L'action municipale pour permettre l'« intégration des étrangers » se cantonne aux activités du CRES et à l'animation de l'association nationale qu'est le Cofracir. L'adjointe déléguée à la citoyenneté insiste sur l'octroi de la parole politique comme démarche préalable et première à l'« intégration des étrangers » et met en place une action municipale centrée sur une communication externe conséquente, afin de s'assurer de relations avec l'ensemble des communautés étrangères strasbourgeoises. En effet, lors

¹⁵⁵⁹ Rapport d'activité de la MEIC, Rapport d'activité de la ville de Nantes, 2009.

¹⁵⁶⁰ Entretien avec l'adjointe déléguée à l'intégration et à l'égalité, le 29 octobre 2011, à son bureau à l'Hôtel de ville, Nantes.

¹⁵⁶¹ Suite aux élections municipales de 2014, une adjointe chargée de la lutte contre les discriminations et l'égalité a été nommée avec sous son autorité une conseillère municipale PCF chargée de l'« intégration et de la citoyenneté des étrangers ». Parallèlement, la Mission Égalité, intégration, citoyenneté est devenue la Mission Égalité, Mixité, Diversité. Ces récentes évolutions soulignent la montée en charge de la lutte contre les discriminations et non le renforcement d'une politique d'« intégration des étrangers ».

du renouvellement du CRES en septembre 2012, une campagne d'affichage a été initiée sur l'ensemble du territoire strasbourgeois pour inviter les étrangers à présenter leur candidature.



Illustration n°11 : Campagne pour le renouvellement du Conseil de résidents étrangers, Strasbourg, juillet 2012¹⁵⁶².

Cette campagne ne met pas l'accent sur une « politique d'intégration » de la municipalité mais sur l'inscription des étrangers à cette instance dans le cadre d'une politique de démocratie locale comme en atteste le slogan « Participez à la vie de votre ville » sur l'affiche (voir *supra*). Le « problème » de l'« intégration des étrangers » est présenté comme celui d'une faible participation politique à la vie locale et est traité par l'intermédiaire d'une consultation plus large des habitants. Ainsi, une politique de participation est favorisée contre des mesures spécifiques pour l'« intégration des étrangers ».

Quant à la lutte contre les discriminations, son inscription au sein de l'administration municipale est plus récente puisque la mission naît en 2010. Néanmoins, cette thématique a surgi à plusieurs reprises au cours des travaux du

¹⁵⁶² Photo de la campagne du CRES, Bulletin de présentation de la démarche, collecté lors de la séance plénière du CRES en juin 2012.

CRES¹⁵⁶³ et fait l'objet de nombreuses discussions et débats au cours des plénières¹⁵⁶⁴. Néanmoins, l'action municipale en matière de lutte contre les discriminations continue d'être réduite au cours du mandat 2008-2014. Tout d'abord, l'adjoint qui se voit confier cette délégation en 2010 est déjà responsable de la « Vie associative, jeunesse et politique de la ville ». Cet ajout démontre d'une part, la poursuite d'un lien établi avec l'action publique territoriale mise en place et d'autre part, son caractère secondaire. Cette dynamique est renforcée par le fait que la Mission chargée de la lutte contre les discriminations ne compte qu'une seule chargée de mission. Cependant, là encore, le critère « ethnique » n'est qu'un critère parmi d'autres à traiter. En effet, parmi les quatre domaines prioritaires relevés sur lequel une action municipale est menée aussi bien en interne (gestion des ressources humaines) qu'en externe (actions de formation, de sensibilisation, de communication), la chargée de mission cite : « les origines, les orientations sexuelles, l'âge et les territoires »¹⁵⁶⁵. En 2012, lors de notre entretien, des actions axées sur les orientations sexuelles ont été principalement menées par la chargée de mission (soutien à la création d'un centre gay-lesbien-trans) tandis que le critère « ethnique » reste secondaire dans les démarches initiées. La chargée de mission de lutte contre les discriminations évoque lors de notre rencontre sa volonté de travailler sur « les origines » sans succès.

« [...] Il y avait des préoccupations plus importantes sur le plafond de verre, une focale tellement forte que ça faisait oublier les autres problématiques. Nous, nous l'avons dit. Et l'autre jour, en réunion d'encadrement, j'ai appuyé sur cette question, regardons juste dans cette salle. Il ne faut pas se dire on travaille sur la question des femmes, il faut travailler sur toutes les couches, et par rapport à toutes les questions et donc les étrangers. Dans le cadre de la commission lutte contre les discriminations qu'on a mis en place en juin l'année dernière, on a

¹⁵⁶³ Les associations qui sont convoquées au sein du collège 3 le sont en particulier pour envisager une réponse à la lutte contre les discriminations subies par les étrangers. Entretien avec la directrice de Migration-Santé (depuis 1984), membre du CRES, le 28 septembre 2012, dans les bureaux de l'association, Nantes.

¹⁵⁶⁴ À l'une des plénières à laquelle nous assistons, un des membres de l'assemblée plénière invite à une discussion sur les discriminations produites au sein de la ville de Strasbourg. Il prend pour exemple le fait que les personnes à la tribune (élus, chargés de mission de la ville) sont toutes des représentants « blancs » sans qu'aucun « africain, noir » n'ait jamais pu accéder à ces postes ni à celui de porte-parole. Les discriminations subies par les ressortissants africains sont portées par plusieurs membres du CRES entre 2008 et 2014. Notes d'observation de la séance plénière du CRE, dernière séance de l'équipe élue en 2008, 9 juin 2012.

¹⁵⁶⁵ Entretien avec la chargée de mission « Lutte contre les discriminations », le 5 juillet 2012, dans son bureau, Strasbourg.

réunit des gens qui viennent d'horizon divers, qui interviennent de champs différents. »¹⁵⁶⁶

Cette dilution rappelle le cas de Lyon et de Nantes, en revanche le terme de « diversité » est refusé. Il s'agit pour l'équipe municipale de valoriser uniquement l'« égalité » et cela est présenté comme un positionnement politique contre une orientation partisane de droite qui favoriserait la « diversité » et l'« égalité des chances ». En effet, la diversité a été présentée par plusieurs responsables du PS comme une nouvelle manière pour la droite de valoriser uniquement l'individu sans prendre en compte la dimension structurelle des discriminations¹⁵⁶⁷. Par ailleurs, le fait qu'une mission centrée sur la lutte contre les discriminations soit mise en place, et non un poste de chargée de mission au sein de la direction de la démocratie locale, confère une importance plus grande à ce paradigme contre celui de l'« intégration des étrangers ».

Finalement, le paradigme de la « lutte contre les discriminations » est entré en concurrence avec celui de l'« intégration des étrangers » au cours de la décennie 2000. Cette politique municipale d'« intégration des étrangers » s'est principalement organisée autour de l'animation et du développement des conseils de résidents étrangers, en particulier à Lyon et à Strasbourg. Les politiques de lutte contre les discriminations prennent progressivement place au sein de l'architecture municipale d'autant plus facilement qu'elles peuvent faire l'objet d'une promotion en étant au cœur de politiques de labellisation tel que l'illustre le label Diversité. Pour autant, cette politique de lutte contre les discriminations contribue à diluer la question « ethno- raciale » et à la reléguer comme une préoccupation secondaire de la municipalité. Si ce processus est comparable à celui produit par les études sur le monde de l'entreprise et le traitement des discriminations¹⁵⁶⁸, les termes d'« égalité » et de « diversité » coexistent voire le choix pour l'« égalité » est présenté comme un choix partisan de la part d'une équipe socialiste. *In fine*, la dilution d'une action municipale de « lutte contre les discriminations ethno- raciales » illustre un engagement restreint des équipes municipales à traiter des

¹⁵⁶⁶ Idem.

¹⁵⁶⁷ Réjane SENAC-SLAWINSKI, « De la parité à la diversité: entre Deuxième sexe et discrimination seconde », *Modern & Contemporary France*, 2010, vol. 18, n° 4, p. 435-436.

¹⁵⁶⁸ Laure BERENI, Alexandre JAUNAIT, « « Usages de la diversité » », *art. cit.* ; Laure BERENI, « "Faire de la diversité une richesse pour l'entreprise"... », *art. cit.* ; Milena DOYTCHIEVA, « Usages français de la notion de diversité : permanence et actualité d'un débat », *art. cit.*

phénomènes d'exclusion et de domination dans la cité, tout en adoptant une lecture ethnique pour expliquer le « problème » de l'« intégration des étrangers ».

Conclusion du chapitre 6

Ce dernier chapitre a permis de questionner le processus d'institutionnalisation d'une politique municipale d'« intégration des étrangers » au sein des municipalités de Lyon, Nantes et Strasbourg au cours de la décennie 2000. L'étude des délégations municipales et des dispositifs mis en place nous permet de rendre compte des trois dimensions structurantes de la manière dont les municipalités envisagent le « problème » de l'« intégration des étrangers ».

Tout d'abord, la mise en place de délégations politiques chargées de l'« intégration des étrangers » est notable entre 2001 et 2012 au sein des exécutifs municipaux lyonnais, nantais et strasbourgeois. La création de ces délégations fait l'objet d'un traitement d'autant plus politique que les équipes municipales viennent d'être élues. Il s'agit alors en choisissant ou non de recourir au terme d'« intégration » de se positionner en rupture avec les orientations politiques de l'équipe précédente. La nomination de ces adjoints au sein de ces délégations a aussi permis de démontrer leur caractère secondaire voire marginal au sein de l'exécutif municipal. En effet, sur la première période, les délégations sont confiées principalement à des « minorités » du champ politique, soit en raison de leur parcours migratoire, de leur sexe ou de leur positionnement partisan. Cependant, les liens avec le secteur associatif identifié au cours de la décennie précédente se sont amenuisés, s'investir sur l'« intégration des étrangers » ne se fait plus systématiquement en lien avec des représentants associatifs nommés à la tête des délégations.

Si on assiste bien à une institutionnalisation de la question de l'« intégration des étrangers » dans les municipalités avec la création de postes d'adjoints qui s'y réfèrent, cela est complété par la création de missions (sauf pour Strasbourg entre 2001 et 2008). Le choix de recourir à des missions démontre qu'il y a bien un traitement administratif de l'« intégration des étrangers » avec l'idée selon laquelle celui-ci doit être « moderne » et déssectorialisé. Ces missions restent toutefois très liées au champ de la politique de la ville dans les municipalités en attestent les trajectoires des agents, peu nombreux, qui y travaillent ou de leur positionnement hiérarchique. Elles peinent à s'affirmer au sein de l'architecture municipale et à imposer un traitement transversal de l'« intégration des étrangers » ou de la « lutte contre les discriminations ».

Finally, the municipal policies of « integration of foreigners » are primarily symbolic policies since they are essentially articulated around the councils of foreign residents, notably in Lyon and Strasbourg. These councils participate in defining who is « foreigner » on the territory and must be the object of a policy of « integration ». The sole criterion of nationality does not exhaust the comprehension of this category, one witnesses well to the establishment of an ethnic categorization to define alterity. Beyond the animation of these councils of foreign residents, the municipal actions articulate primarily around the fight against discriminations. Following an evolution comparable to the national and European space, the policies of « fight against discriminations » are seized by the municipalities in France in order to present themselves as modern administrations and able to valorize their actions by démarches of labelling. In return, within these policies, the question of ethnic-racial discriminations is little addressed by the municipal executives who insist on the difficult articulation with the values of the Republic. Finally, the tenacity of the municipality of Nantes to maintain a policy of « integration of foreigners » is the fact of the engagement of the project leader of the Mission Égalité, integration, citizenship and of the deputy delegate to this question, for whom the investment is necessary to his political survival.

A form of institutionalization of a municipal action of « integration of foreigners » characterizes this last period while relying on a structuration within the municipal administration which remains strongly contingent on a political dynamic, or even on a personal engagement of certain municipal agents. Above all, the competition with the paradigm of the « fight against discriminations » allows to foresee, in the same way as in the European space, a discourse which appeals to the values of the Republic in order not to treat ethnic-racial discriminations. The ethnic criterion is denied as a relevant variable to account for social relations of domination while being a criterion to which the municipal powers have recourse to define and explain the « problem » of foreign populations and their children in France.

CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE

Cette troisième partie qui se déroule entre 2001 et 2012 est la période par laquelle nous avons débuté notre interrogation de thèse. En effet, c'est au prisme de la participation de municipalités françaises sur des projets d'échanges de pratiques et de *benchmarking* que nous avons souhaité comprendre ce qu'étaient les politiques municipales d'« intégration des étrangers ». Cette interrogation sur la capacité de production d'une compétence municipale sur un thème présenté comme emblématique de la construction de l'État nous a conduit à interroger le processus de genèse de cette action municipale depuis la décennie 1980. L'étude des décennies 1980 et 1990 a montré le processus par l'intermédiaire duquel les municipalités ont défini et progressivement revendiqué leurs compétences pour traiter du « problème » de l'« intégration des étrangers ». Cependant, c'est bien au cours de la décennie 2000 que l'action municipale concernant l'« intégration des étrangers » se traduit, imparfaitement et de façon fragile, au sein des administrations municipales.

L'« intégration des étrangers » est saisie par les équipes municipales socialistes de Lyon, Nantes et Strasbourg comme un thème pour se distinguer et valoriser un engagement auprès d'un électorat de gauche. Cet engagement ne se traduit pas tant lors de la campagne électorale, le thème de l'immigration étant perçu comme coûteux électoralement, mais lors des premières années du mandat d'une nouvelle équipe. À l'inverse, la majorité de droite au Conseil municipal de Strasbourg souligne comment une politique municipale d'« intégration des étrangers » va à l'encontre du modèle républicain et ne vise qu'à flatter un électorat. Cet engagement politique partisan se traduit également par la création du Cofracir, une association nationale regroupant des municipalités qui s'engagent pour le droit de vote des étrangers, et est également perceptible au sein de l'espace communautaire.

Dans ces différentes organisations, les exécutifs municipaux plaident pour un accroissement de leurs compétences en s'appuyant sur les institutions communautaires, et en particulier la DG Affaires intérieures de la Commission européenne. Cette dernière perçoit bien les municipalités et les réseaux de villes comme des outils pour la diffusion

d'une politique communautaire d'« intégration des étrangers ». Des définitions concurrentes sont produites dans les réseaux de villes à l'égard du « problème » des étrangers. Finalement, ce sont les réseaux de villes qui se positionnent au plus près de la définition proposée par la Commission européenne et s'investissent dans les outils développés par celle-ci qui sont les plus soutenus et sollicités pour participer à la définition de cette politique communautaire.

Si des logiques de concurrence et des dynamiques contradictoires sont identifiables sur la scène européenne pour définir l'« intégration des étrangers », de tels processus se retrouvent dans les municipalités entre le paradigme de l'« intégration des étrangers » et celui de la « lutte contre les discriminations ethno-raciales ». En effet, bien que nous ayons mis au jour les processus par l'intermédiaire desquels certains élus sont nommés pour développer une politique municipale d'« intégration des étrangers », une politique de « lutte contre les discriminations » s'affirme progressivement dans les villes. Plus exactement, cette dynamique pour l'« égalité » voire pour la « diversité » dans les municipalités révèle tout d'abord le discours entrepreneurial auquel les agents municipaux et les élus souscrivent. C'est dans cette optique que Lyon et Nantes participent aux démarches de labellisation issus du secteur privé. Il s'agit à la fois de valoriser et de promouvoir l'action de leur municipalité et de soutenir une action en interne aux administrations municipales sur ce thème, en raison de la performance dont elle serait garante pour l'organisation. Ensuite, ce développement de politiques d'« égalité » traduit une réticence forte des agents municipaux et des élus à traiter de la question spécifique des discriminations « ethno-raciales ». Il s'ensuit une euphémisation de cet enjeu pour les municipalités voire de sa disparation. Quand aux actions municipales pour l'« intégration des étrangers », principalement articulées autour de la constitution d'instances de participation pour les étrangers, elles sont mises en concurrence par cette politique d'« égalité ». L'institutionnalisation d'une politique municipale se focalisant sur les populations étrangères et leurs enfants est contestée par le développement de cette politique d'« égalité ».

Enfin, cette troisième partie a été l'occasion d'interroger le rapport des municipalités françaises à l'usage du critère ethnique dans la définition et la désignation des populations. Notre analyse des politiques municipales d'« intégration des étrangers » et de « lutte contre les discriminations ethno-raciales » montre comment les

municipalités articulent une définition de l'« étranger », non pas fondée sur le droit mais fondées des critères ethniques, avec une inscription et une défense dans l'espace européen d'un supposé modèle français présenté comme niant l'existence de communautés et de groupes ethniques au sein de la République. À ce titre, les municipalités françaises sont des acteurs centraux dans la définition des « frontières de l'intégration » ¹⁵⁶⁹, c'est-à-dire pour produire et énoncer les conditions par l'intermédiaire desquels les « étrangers », les *outsiders* de Norbert Elias, peuvent vivre en France.

¹⁵⁶⁹ Nous reprenons à notre compte cette expression d'Anne Gotman qui définit les « frontières de l'intégration » comme « un ensemble de pratiques plus ou moins codifiées, destinées à encadrer l'arrivée et le séjour de l'étranger. Ces pratiques, à la fois politiques, juridiques et sociales s'adressent elles-mêmes non seulement aux étrangers *stricto sensu* (étranger national), mais à tout groupe, famille ou individu qualifié comme « autre » en vertu de sa provenance, de sa mobilité, de sa culture ou de sa religion, susceptible de devoir compter avec cette altérité pour pénétrer la cité économique ou simplement l'organisation ». Anne GOTMAN, *Villes et hospitalité. Les municipalités et leurs étrangers.*, *op.cit.*, p. 4

CONCLUSION GENERALE

DE LA DILUTION D'UNE CAUSE A LA DISPARITION D'UNE ACTION MUNICIPALE ?

Comment « l'intégration des étrangers » a-t-elle été construite par les municipalités comme un « problème » à résoudre ? Et quels ont été les acteurs sur lesquels elles se sont appuyées pour définir ce problème et pour justifier leur compétence à agir ? C'est avec cette double interrogation que nous débuté le dépouillement de nos cartons d'archives, mené des entretiens avec des élus, des agents municipaux, des responsables associatifs, observé des rencontres entre des municipalités européennes et participé à des séances de plénières de conseils de résidents étrangers. Nous nous sommes saisie de la question migratoire, analysée dans la littérature de sciences sociales comme centrale pour comprendre la construction de l'État et de ses frontières¹⁵⁷⁰, en centrant notre regard sur le processus de construction d'un problème de l'« intégration des étrangers » et de ses solutions par les municipalités. Notre démarche a consisté à analyser les interactions des élus et des agents municipaux avec une série d'acteurs (acteurs associatifs, représentants de l'Etat local, autres municipalités) pour comprendre la construction de ce problème et l'émergence d'une catégorie d'action publique. Par ailleurs, nous avons questionné les représentations et les principes qui sous-tendent les dispositifs municipaux mis en œuvre pour résoudre ce qui a été formulé comme le « problème de l'intégration des étrangers ».

Notre thèse a rendu compte d'une périodisation en trois temps entre 1981 et 2012 de l'action municipale concernant l'« intégration des étrangers ». Le premier, *le temps de la mobilisation et de la sollicitation (1981-1989)*, s'est caractérisé par une recrudescence de mobilisations au sein des espaces locaux de la cause des étrangers. En

¹⁵⁷⁰ Patrick WEIL, *La France et ses étrangers...*, *op.cit.* ; Abdelmayek SAYAD, « Immigration et pensée d'État. », *art.cit.* ; Gérard NOIRIEL, *État, nation et immigration: vers une histoire du pouvoir*, *op.cit.*

mobilisant cette notion d'« espace », nous nous sommes concentrée sur le pôle associatif composé par les associations de défense des étrangers, et dans une moindre mesure les associations d'étrangers et celles représentant des jeunes issus de l'immigration. Notre analyse a porté tant sur les militants de ce pôle associatif que sur les destinataires de leurs revendications. Cette première partie a aussi permis de souligner une politique étatique encourageant un traitement territorialisé du problème de l'« intégration des étrangers ». Dans ce contexte, les municipalités de droite comme de gauche démontrent un intérêt limité et restreint pour se positionner comme des acteurs participant activement à la définition de ce problème d'« intégration des étrangers » et à la formulation de solutions.

Le deuxième, *le temps de la mise à l'agenda politique (1989-2001)*, s'est pour sa part caractérisé par un double-mouvement. Si la question de l'« intégration des étrangers » est particulièrement brûlante à la fin de la décennie 1980 dans l'espace national, l'arrivée d'une nouvelle génération d'élus au sein du PS et du RPR se traduit par une demande pour réclamer de nouvelles compétences municipales à l'État, renforcée par l'adoption des lois de décentralisation en 1982 et 1983. Les exécutifs municipaux sollicitent des représentants du pôle associatif de l'espace local de la cause des étrangers pour asseoir leurs démarches et se positionnent collectivement, aussi bien dans l'espace national qu'euro péen, comme des acteurs politiques engagés dans la définition d'un problème de l'« intégration des étrangers » et dans la formulation de réponses. Le registre de la proximité est mobilisé par les élus aussi bien pour développer des instances consultatives que pour justifier leurs compétences à agir pour s'emparer de l'« intégration des étrangers ». Toutefois, les solutions proposées se démarquent assez peu des orientations nationales. Les municipalités défendent une politique d'immigration restrictive, avec une augmentation de leurs pouvoirs de police, et se focalisent sur des dispositifs d'« intégration des étrangers » qui concernent également les enfants issus de cette immigration. Cet attachement aux normes et cadres cognitifs nationaux se retrouve dans l'espace européen. Alors que les municipalités européennes investissent cette scène pour réclamer d'être des interlocutrices des institutions communautaires dans la construction d'une politique commune d'immigration et d'intégration, les municipalités françaises s'investissent timidement dans les activités de lobbying de réseaux de villes européens.

Enfin, *le temps de la mise en administration (2001-2012)*, a révélé d'une part comment les contours d'une politique communautaire d'« intégration des étrangers » se constituent en Europe. Si les municipalités françaises adoptent une attitude circonspecte face à cette politique, leur investissement dans l'espace européen peut être lu tout d'abord comme une stratégie de valorisation et d'internationalisation de leurs territoires. Cet engagement est aussi une ressource pour des élus municipaux et des agents municipaux pour affirmer la légitimité d'une politique d'« intégration des étrangers » et de « lutte contre les discriminations » dans leurs administrations municipales. D'autre part, une concurrence se joue entre le paradigme de l'« intégration des étrangers » avec le paradigme de la « lutte contre les discriminations ». Si ce dernier prend une part croissante dans l'action municipale, les acteurs municipaux, qu'ils soient élus ou des agents administratifs, abandonnent progressivement le critère ethno-racial des discriminations à traiter. Cela se traduit par un discours fondé sur le développement de politiques d'« égalité » voire de « diversité », révélateur d'un engagement plus lâche car plus globale de la part des exécutifs municipaux.

Au-delà de l'identification d'un processus de construction d'une catégorie d'action municipale, notre recherche offre trois principaux résultats. Tout d'abord, notre grille de lecture a permis de souligner l'importance de deux facteurs dans la formulation d'un problème public et de ses solutions : les changements institutionnels provoqués par le renforcement des institutions communautaires dans la conduite de l'action publique et la variable *politics* dans la définition des catégories d'action publique. Ensuite, cette analyse contribue à penser les réticences et freins au déploiement d'une action municipale à l'égard des étrangers, en insistant sur le passage d'une cause défendue et incarnée par des associations à une dilution illustrée par une faible institutionnalisation des politiques d'« intégration des étrangers » et par la montée en puissance du paradigme de la « lutte contre les discriminations ». Enfin, cette thèse contribue à penser l'intérêt de considérer les usages de critères ethniques dans la définition de l'action publique.

1. Un regard attentif aux circulations dans l'espace européen et aux temporalités de la compétition politique.

L'affirmation des municipalités dans la construction d'une action propre pour l'« intégration des étrangers » ne peut se comprendre qu'en saisissant le rôle des circulations, des échanges qui se produisent dans l'espace national et plus encore dans l'espace européen. En nous intéressant à la partie immergée de ces circulations que constituent les réseaux de villes, nous avons mis en exergue l'interdépendance entre le renforcement des institutions communautaires et la montée en compétence des municipalités. Cette interdépendance ne conduit pas à une adoption sans réserve des orientations communautaires en matière d'« intégration des étrangers ». Par ailleurs, cet investissement des élus locaux dans cet espace européen nous permet d'insister sur l'un des principaux résultats de notre enquête. La compétition politique, et plus particulièrement les périodes de renouvellement des équipes municipales soit par l'intermédiaire d'une alternance électorale et/ou de l'arrivée de nouvelles générations d'élus sont des moments propices à un positionnement sur ce que doit être une action municipale d'« intégration des étrangers ». La variable partisane constitue une ressource supplémentaire pour justifier un engagement politique sans que celle-ci ne soit systématiquement opérante.

1.1. Les interdépendances avec les institutions communautaires : une ressource paradoxale pour les municipalités françaises.

De quelle manière les changements structurels incarnés par la montée en puissance des institutions communautaires au cours de l'ensemble de la période étudiée ont-ils affectés les municipalités ? Comment et pour quelles raisons les municipalités ont-elles investi cet espace communautaire en construction ? Un double mouvement s'est en effet produit depuis la fin au sein de cet espace communautaire. Dès le début de la décennie 1980, les villes européennes ont plaidé pour être des interlocuteurs réguliers des institutions communautaires tandis que ces dernières, et en particulier la Commission européenne, ont renforcé leurs échanges avec les autorités infranationales, dont les villes, pour affirmer leur légitimité face aux États membres. Ces évolutions ne peuvent être décontextualisées du processus de décentralisation et de territorialisation

qui a accompagné cette montée en puissance de l'espace communautaire. Si ces processus ont pesé dans les capacités des municipalités à revendiquer de nouvelles compétences, les relations avec les institutions communautaires constituent une ressource supplémentaire pour les villes.

Nous avons mis en évidence l'investissement différencié des municipalités européennes au fil des années 1990 et des années 2000 dans ces réseaux de villes afin de réclamer leur légitimité et leurs compétences pour agir en matière d'« intégration des étrangers ». En ayant recours à l'analyse de réseaux sociaux, nous avons rendu compte de la prédominance des municipalités socialistes, et en particulier britanniques et néerlandaises, dans les activités de lobbying des réseaux de villes au début de la décennie 1990. En revanche, la décennie suivante s'est caractérisée par une croissance du nombre de villes participantes à ces réseaux de villes qui illustrent la pluralité des investissements possibles dans l'Union européenne. Nous avons ainsi souligné que les réseaux de villes de promotion des droits de l'homme étaient principalement investis par les élus locaux pour se construire une image de « ville internationale ». Les activités de ces organisations sont réduites à la diffusion de documents de bonnes intentions. D'autres réseaux de villes, se présentant soit comme moteurs pour développer les politiques d'« intégration des étrangers », ou d'« interculturalité », se sont axés sur des projets d'échanges de pratiques entre municipalités. Ces derniers ont été encouragés par les institutions communautaires qui les ont identifiés comme propices à la diffusion d'un modèle européen d'« intégration des étrangers ». Surtout, les institutions favorisent les organisations recourant aux méthodes d'harmonisation promues par la Commission européenne (échanges de « bonnes » pratiques, revue par les pairs, *benchmarking*). Ces outils sont identifiés comme permettant la diffusion un modèle européen d'« intégration des étrangers » et ils créent des mécanismes de mise en concurrence des villes.

Ensuite, le positionnement des municipalités françaises dans ces réseaux de villes étudiés a été scruté. Au cours de la décennie 1990, peu de villes françaises sont membres de ces organisations, et le cas échéant, sont peu actives. La décennie 2000 se caractérise par un accroissement du nombre et de l'activité des municipalités françaises dans ces réseaux de villes. Deux raisons principales expliquent ce changement. D'une part, cet investissement dans des réseaux de villes sur la thématique de l'« intégration des étrangers » s'inscrit dans une stratégie plus globale d'internationalisation de leurs

territoires. Il s'agit pour les élus locaux de valoriser une identité territoriale et de justifier ainsi leur position de leadership. D'autre part, cet engagement européen vise à asseoir leur légitimité, en s'appuyant sur les pratiques d'autres municipalités européennes et les projets financés par la Commission européenne, pour être des actrices dans la définition du « problème » et solutions pour l'« intégration des face à l'État. Néanmoins, leur participation à ces réseaux de villes ne se fait pas sans paradoxe. Alors même que les municipalités françaises contestent le principe selon lequel l'État devrait être l'unique acteur d'une politique d'« intégration des étrangers », les élus locaux et les agents municipaux français n'ont cesse de promouvoir la spécificité d'un modèle français d'« intégration des étrangers », en insistant sur l'impératif de respecter le principe de laïcité et en refusant de reconnaître l'existence de groupes ou de communautés ethniques. Finalement, l'analyse microsociologique des acteurs engagés dans ces organisations, qu'ils soient des élus ou des agents municipaux, démontre que les principaux usages de l'Europe sont la légitimité de leurs actions au sein de leur propre administration et de la formulation de nouveaux possibles dans leur conduite de l'action publique.

Les municipalités européennes constituent une alliance objective avec les institutions communautaires, et en particulier les directions générales de la Commission européenne, qui s'appuient sur ses revendications d'extension de compétences pour s'affirmer face aux États membres. Cette alliance, produite en partie par l'intermédiaire des réseaux de villes, ne conduit pas inexorablement à une convergence et à une diffusion d'un modèle européen d'« intégration des étrangers ». D'une part, car ce modèle européen d'« intégration des étrangers » n'est pas univoque, les directions générales de la Commission européenne portent des visions distinctes de celui-ci, et d'autre part, parce que les municipalités membres de ces réseaux de villes ne perdent pas leurs capacités de contestation et de défense d'un modèle national d'« intégration des étrangers ».

Prendre en considération les évolutions de l'espace communautaire est essentiel pour saisir les revendications de compétences formulées par les municipalités françaises. Cet engagement européen n'a toutefois pas été continu et régulier au cours des trois décennies étudiées. Les périodes de renouvellement de la classe politique locale, en raison d'une alternance partisane ou le renouvellement d'une majorité

municipale, sont également des éléments à prendre en compte dans la compréhension d'une construction d'une action municipale et de ses variations.

1.2. Une analyse du *politics* pour une sociologie de l'action publique.

L'une des interrogations transversales à notre thèse a été la suivante : quel rôle les hommes et les femmes politiques jouent-ils dans la mise à l'agenda municipal et dans la production des politiques publiques sur un enjeu pour lequel leurs compétences restent fortement circonscrites par le cadre national ? En reprenant le questionnement canonique du *Does politics matter*¹⁵⁷¹, nous nous sommes interrogés sur l'articulation entre un changement de politique, de *politics*, et une inflexion ou une variation dans l'action publique, dans les *policies*.

Les temporalités électorales sont primordiales à considérer dans la construction d'un problème par les municipalités et des solutions proposées pour le résoudre. Plus exactement, quand les compétitions électorales aboutissent à des alternances, les nouveaux élus se positionnent pour définir l'action à mener pour l'« intégration des étrangers ». La temporalité électorale est une donnée essentielle pour comprendre les mécanismes de construction de l'action publique. Si la période de la campagne électorale est un moment stimulant pour comprendre la saillance de certains problèmes publics, tels que celui de la sécurité¹⁵⁷², la question de l'« intégration des étrangers » est une thématique peu mise en avant dans la campagne en raison des coûts électoraux supposés d'un positionnement sur cet enjeu. En revanche, c'est lors de l'installation de la nouvelle équipe ou de son renouvellement que cette thématique peut être saisie pour se distinguer de l'équipe sortante. Le coût électoral d'une telle mesure apparaît alors plus faible tout en permettant d'affirmer son engagement dans le renouvellement de l'action menée. À cet égard, le cas de la municipalité de Strasbourg a été particulièrement éclairant. L'alternance entre majorité municipale de gauche et de droite s'est produite à trois reprises en 1989, 2001 et 2008. À ces trois occasions, les nouveaux élus se sont positionnés sur la pertinence de mettre en œuvre ou non une action municipale avec pour objectif l'« intégration des étrangers ». Ce thème est resté secondaire pendant les campagnes municipales et ce n'est qu'en accédant au rôle de premier magistrat que les

¹⁵⁷¹ L. J. SHARPE et Kenneth NEWTON, *Does politics matter? The determinants of public policy*, Oxford, Clarendon Press, 1984.

¹⁵⁷² Audrey FREYERMUTH, *Les facteurs locaux de la question sécuritaire...*, *op.cit.*

équipes municipales se positionnent sur cet enjeu et s'engagent à renouveler l'approche de la municipalité. Les renouvellements des colistiers d'une équipe municipale sont également des moments propices à des inflexions dans l'action municipale préalablement définie. La réélection pour la deuxième fois du maire de Nantes en 2001 a conduit à une inflexion de la politique municipale à l'égard des étrangers. La nomination d'une nouvelle adjointe rend possible la mise en administration d'une action municipale d'« intégration des étrangers ». À l'inverse, les périodes de continuité politique sans compétition électorale majeure favorisent un affaiblissement de l'engagement politique sur cette thématique. La réélection de Gérard Collomb comme maire de Lyon en 2008 illustre ce processus. Élu de façon inattendue en 2001, il investit la question de l'« intégration des étrangers » au cours de son premier mandat et en particulier au sein du réseau de villes Eurocités. À l'inverse, l'engagement politique de l'équipe municipale s'amointrit fortement après sa réélection sans difficulté en 2008, alors même qu'il est à la tête d'une majorité de gauche.

Cette dynamique est renforcée lorsqu'une nouvelle génération politique investit l'exécutif municipal et souhaite incarner ce renouvellement politique. Ce renouvellement s'appuie sur un discours fondé sur une ouverture, fortement contrôlée par l'exécutif municipal, à des acteurs associatifs et sur le registre de la proximité pour répondre aux enjeux sur lesquels l'État est désigné comme défaillant. La thématique de l'« intégration des étrangers » est alors l'une des thématiques pour laquelle ce discours est appliqué. Cette dynamique est particulièrement forte lors des élections municipales de 1989 alors qu'une nouvelle génération de maires est élue. Ils ont fait campagne sur la modernisation de la gestion des affaires municipales en ayant recours à un discours de « proximité » dont l'une des caractéristiques est de s'entourer de militants associatifs peu investis au sein de la cause des étrangers. Cette dynamique générationnelle se retrouve lors des élections municipales de 2001 et 2008. Ce n'est pas tant à travers la figure des maires que ce renouvellement s'opère mais par l'arrivée d'élue(s) jeunes, parfois incarnant la « diversité », et à qui l'on confie des délégations au sein desquelles la question de l'« intégration des étrangers » est abordée. Les exécutifs municipaux présentent comme « naturel » de présenter des personnes présentées comme des *outsiders* du champ politique ou plus exactement comme des « minorités » en son sein. Ces élu(e)s permettent d'incarner cette modernité et ce dynamisme recherchés par les

élus locaux. En ce sens, le *politics* est une dimension centrale à considérer pour comprendre qui est désigné comme compétent et autorisé à définir et à proposer des solutions pour ce problème de l'« intégration des étrangers ».

La dimension partisane ne constitue qu'un argument supplémentaire pour comprendre un engagement politique concernant l'« intégration des étrangers », en particulier lorsque la politique d'immigration (re)devient une question politisée opposant la droite à la gauche dans l'espace national. Les exécutifs municipaux justifient leurs actions en les liant au contexte et au discours politique national. En 1993, la cohabitation et les propositions législatives pour restreindre l'accès à la nationalité française provoquent la fin de l'association « Forum des maires Cité = Diversité ». Les oppositions partisans nationales majeures ont raison de cette tentative d'une voix commune face à l'État pour accroître les compétences des municipalités en matière d'immigration. Au cours des années 2000, une dynamique comparable se produit. Se positionner comme étant une municipalité entamant un travail spécifique pour les étrangers devient une manière pour une municipalité socialiste de marquer son opposition à la politique nationale d'immigration. Il s'agit de se distinguer face aux concurrents de l'opposition, présentés comme souhaitant mettre en œuvre une même politique au niveau local. Ce discours fondé sur une opposition partisane est prégnant de la part des élus locaux aussi dans les expériences collectives comme le CoFraCir.

Finalement, nous nous sommes efforcés de qualifier le rôle joué par le *politics* dans la construction d'un problème municipal en observant les temporalités électorales et l'arrivée au pouvoir de nouvelles générations. Ce sont des éléments centraux dans les inflexions et les variations d'une action municipale. La variable partisane participe dans un second temps à la construction du problème par l'exécutif municipal et est mobilisé pour renforcer le clivage avec de potentiels opposants politiques lorsqu'ils sont aux manettes de l'action publique. En prenant au sérieux le rôle du *politics* dans la conduite d'une action municipale, il est possible de comprendre pour quelles raisons une équipe municipale se positionne comme compétente pour définir et proposer des solutions à un problème présenté comme national et des variations et inflexions dans le temps du processus de mise en administration de ce problème. Cette dimension *politics* doit être articulée avec le contexte institutionnel dans lequel ces collectivités évoluent. La décentralisation et plus encore les interdépendances nouées avec les institutions

communautaires, et en particulier la Commission européenne via les réseaux de villes, participent à légitimer leurs revendications de compétence sur de nouvelles thématiques dont celle l'« intégration des étrangers ». Cette revendication de compétences ne se traduit pas forcément par une opposition et un rejet en bloc des principes de l'action étatique, en atteste la défense des municipalités dans l'espace européen du modèle français d'intégration.

En nous concentrant sur la dimension *politics* de l'action municipale, nous avons vu apparaître des acteurs associatifs comme interlocuteurs privilégiés des exécutifs municipaux. Ce constat nous invite à comprendre comment ces acteurs ont participé à la mise à l'agenda du problème de l'« intégration des étrangers ». Sa réappropriation par les acteurs municipaux a progressivement conduit à sa dilution au sein des organigrammes municipaux.

2. De la captation de revendications associatives à l'émergence d'une politique municipale d'égalité.

Notre recherche a révélé une série d'acteurs actifs dans la défense des étrangers et ayant noué des relations avec les acteurs municipaux, qu'ils soient élus ou agents municipaux, pour conduire une action locale. L'étude des carrières de ces acteurs permet de mettre au jour la prégnance de personnes proches du christianisme social et/ou de l'extrême gauche engagées dans la défense des étrangers. Au titre de leur engagement et de leurs compétences associatives, ces militants ont intégré des instances municipales de consultation. La captation de cette compétence associative se traduit progressivement par la dilution de la cause plaidée par ces associations, d'autant plus que la concurrence avec le paradigme de la « lutte contre les discriminations ethnoraciales » se dessine. Sans soutien associatif majeur, l'enjeu des discriminations ethnoraciales se dilue progressivement au profit d'une politique d'égalité qui se caractérise par un faible engagement politique pour résoudre les difficultés socio-économiques et les discriminations vécues par populations étrangères et de leurs descendants.

2.1. Une contribution à une étude des espaces locaux de la cause des étrangers.

Notre recherche a été l'occasion de se concentrer sur des associations qui s'insèrent au sein des espaces locaux de la cause des étrangers au cours des décennies 1970 et 1980. En leur sein, les militants plaident pour que les autorités municipales se saisissent des difficultés socio-économiques des étrangers et mettent en place une action spécifique. En portant attention aux carrières de ces militants associatifs, nous avons identifié une forte prégnance du christianisme social et d'un engagement partisan dans des formations politiques de gauche et d'extrême gauche. Cet engagement militant, ainsi que leur proximité voire leur appartenance conjointe au champ politique les conduit à être sollicités pour devenir des conseillers auprès des équipes politiques et administratives des municipalités.

Les carrières militantes marquées par le christianisme social sont nombreuses au sein des associations étudiées aussi bien à Lyon, à Nantes qu'à Strasbourg. C'est par l'intermédiaire d'un premier engagement dans une organisation proche du christianisme social dans les années 1960 – 1970 que ces militants ont été sensibilisés à la cause des étrangers et l'investissent par la suite comme un domaine de lutte. Si le poids de l'engagement chrétien n'a pas la même importance dans les trajectoires personnelles de ces militants (socialisation primaire, formation universitaire en théologie, carrière dans l'Église), ils sont actifs au sein d'autres pôles, le pôle syndical, le pôle politique, en particulier de la « deuxième gauche », et permettent la liaison entre ces pôles et le pôle associatif afin de former cet espace local de la cause des étrangers.

Les formations d'extrême gauche sont également des lieux de passage pour les militants engagés pour la cause des étrangers au cours de la décennie 1970 et 1980. Leur engagement partisan est aussi l'engagement par l'intermédiaire duquel ces militants découvrent les conditions de vie des étrangers et se mobilisent. Dans leur carrière militante, cet investissement pour la cause des étrangers correspond soit à une rupture avec les formations d'extrême gauche, et donc à un réinvestissement de leur capital militant, soit à un investissement de leur formation politique dans ce domaine. Toutefois, la présence de ces militants d'extrême gauche s'amenuise progressivement au cours des deux décennies suivantes, d'autant plus que la radicalité de leur positionnement les conduit à refuser de siéger dans des instances de consultation municipale en contestant l'existence même d'un « problème de l'intégration » pour les

étrangers. De ce fait, ces militants jouent un rôle secondaire dans la fabrique d'une action municipale et notamment dans les instances de consultation qui en constituent le cœur.

L'étude des instances de consultation mises en place dans les différentes municipalités au cours de la décennie 1990 et 2000, a permis d'interroger l'usage des revendications des acteurs associatifs engagés dans la défense des étrangers dans les mécanismes de décision de l'action publique. Cette focale a permis d'une part de rendre compte des stratégies de contrôle et de gestion des revendications formulées par les acteurs associatifs par les acteurs politiques. D'autre part, il a été possible de mettre au jour les intérêts du secteur associatif à participer à ces instances en dépit des contestations ou des réprobations qui ont été formulées à l'égard de ces instances. En effet, ces instances constituent des points d'entrée majeurs pour échanger avec les équipes municipales et s'assurer de leur reconnaissance. Par la suite, ces acteurs associatifs sont concurrencés par la nomination par les exécutifs municipaux de militants à la tête d'associations d'étrangers ou par des représentants du monde de l'entreprise engagés dans des politiques de « diversité ». Ce processus révèle comment le traitement de l'« intégration des étrangers » se construit en lien étroit avec ceux désignés comme « étrangers » par les municipalités. De surcroît, la question de la lutte contre les discriminations est peu saisie par les associations de défense des étrangers.

Par delà la progressive exclusion des instances de consultation municipales des militants associatifs engagés dans la défense des étrangers, et donc de l'accès de leurs revendications à l'exécutif municipal, la montée de la « lutte contre les discriminations » voire de politiques d'« égalité » participe à fragiliser l'institutionnalisation d'une politique municipale d'« intégration des étrangers ».

2.2. L'« égalité » privilégiée comme catégorie d'intervention des municipalités.

Notre enquête sur ce qu'est une politique municipale d'« intégration des étrangers » a progressivement mis au jour la progression d'une politique de « lutte contre les discriminations ». Nous avons pu corroborer ainsi avec les analyses qui identifient l'émergence de la notion de « diversité » comme une manière d'euphémiser

voire de nier l'existence des discriminations raciales¹⁵⁷³. Cet investissement dans les politiques d'égalité se traduit par un recours croissant aux outils de labellisation afin d'accroître la visibilité de leur territoire à l'international et pour permettre l'adhésion progressive aux techniques managériales dans les administrations municipales.

L'émergence du paradigme de « lutte contre les discriminations ethno-raciales » a produit une mise en concurrence avec les dispositifs d'action municipale pour l'« intégration des étrangers » dont l'institutionnalisation s'est amorcée au début de la décennie 2000. Cette concurrence s'est incarnée au travers de différents éléments dans les municipalités : la mise en place de groupes de travail sur l'« intégration » glissant progressivement sur une recherche concernant la « lutte contre les discriminations » à Lyon, l'apparition d'un axe « lutte contre les discriminations » dans une mission municipale centrée sur l'« intégration » à Nantes, ou encore l'apparition d'une mission de « lutte contre les discriminations » dans une direction distincte de celle présentée comme traitant de l'« intégration des étrangers » au sein de la ville de Strasbourg. Dans tous les cas, quelques agents administratifs et élus municipaux ont progressivement porté une politique de « lutte contre les discriminations » plutôt que l'« intégration des étrangers ». Ils présentent l'« intégration des étrangers » comme un mode de pensée archaïque, ne correspondant pas à la réalité vécue par les individus en France, et trop lié aux dispositifs de la politique de la ville.

Progressivement, la « lutte contre les discriminations ethno-raciales » a été intégrée au sein d'une politique d'« égalité » couvrant aussi bien les discriminations liées à l'origine, au sexe ou au handicap. Opter pour un discours fondé sur l'égalité permet de diluer les enjeux spécifiques des discriminations ethno-raciales au sein d'une action municipale plus large. Cette dilution a été plus ou moins prononcée en fonction du portage politique dont cette cause a bénéficié au sein de l'exécutif municipal. La municipalité de Lyon illustre ce processus de focalisation sur l'égalité, et la création d'un label propre à la ville *Egalycité*, concernant l'ensemble des discriminations listées par l'article 13 du Traité d'Amsterdam. Les changements successifs d'adjoints entre 2001 et 2012 ont contribué à une diminution du portage politique et à une grande latitude du responsable de la Mission Égalité pour défendre une politique d'égalité contre une politique d'« intégration des étrangers » au sein de laquelle les discriminations ethno-

¹⁵⁷³ Laure BERENI et Alexandre JAUNAIT, « « Usages de la diversité » », *art.cit.*

raciales sont peu abordées. À l'inverse, l'adjointe déléguée à l'intégration et à l'égalité à Nantes s'est opposée aux dynamiques portées par l'adjoint des ressources humaines pour mettre en place une politique d'« égalité » pour délaissier une politique d'« intégration des étrangers ». Cette dynamique a été soutenue par les membres de la MEIC convaincus de la nécessité de porter les deux politiques conjointement. À Strasbourg, quelques associations mobilisées au sein du Conseil de résidents étrangers ont développé leurs activités de lutte contre les discriminations ethno-raciales et sont parvenues à convaincre de la spécificité de cet enjeu. Dans les deux cas, la politique d'« intégration des étrangers » a subsisté face à l'affirmation d'une politique de « lutte contre les discriminations » voire d'« égalité ».

En privilégiant progressivement le terme d'« égalité » à celui de « lutte contre les discriminations », les municipalités ne reconnaissent pas qu'elles produisent des discriminations mais se positionnent comme des institutions garantes d'un principe fondamental de la République. Ce terme d'« égalité » a bien été privilégié dans les municipalités étudiées même si la notion de « diversité » est parfois été utilisée. Néanmoins, l'usage de cette notion est rejetée par certains adjoints apparentés à gauche et certains agents municipaux en raison de sa mobilisation par la droite, et en particulier le Président de la République, Nicolas Sarkozy¹⁵⁷⁴, à partir de 2007.

Enfin, la mise en administration d'une action municipale pour traiter de l'« intégration des étrangers » et plus encore des dispositifs de « lutte contre les discriminations » ne peut se comprendre sans considérer les stratégies de rayonnement international auxquelles se livrent les municipalités. Il s'agit de constituer l'image d'une municipalité modèle dans ces politiques dans l'espace national et européen et pour pouvoir bénéficier d'une notoriété dans la compétition internationale des villes. C'est le cas avec le Label Diversité. Pour la municipalité de Lyon et de Nantes, l'obtention de ce label s'inscrit dans la valorisation de leur territoire. Plus largement, ce positionnement s'inscrit dans une construction d'une image de ville « humaniste », de ville des « droits de l'homme ». Cette construction ne se fait pas sans concurrence. La formation de plusieurs réseaux de villes pour promouvoir les droits de l'homme dans l'espace européen et l'adhésion des municipalités à plusieurs d'entre eux, comme la ville de Lyon et de Nantes, attestent cette compétition. Une fois encore, l'engagement des

¹⁵⁷⁴ Éric FASSIN, « Les couleurs de la représentation », p. 657.

municipalités s'inscrit dans une stratégie de valorisation de leur territoire et de contestation d'une compétence principalement détenue par les États. Cette orientation reflète également un déplacement du regard du public « étranger » vers des engagements d'intention généralistes et moins coûteuses électoralement.

Cette quête de labels participe aussi d'un processus de valorisation de logiques managériales dans les administrations municipales en étant principalement portés par les élus chargés des ressources humaines. Les demandes de labellisation visent à mobiliser l'ensemble des services pour les faire adhérer à des démarches d'évaluation systématique en insistant sur les notions d'« égalité » et d'« efficacité » du service public. Candidater à un label permet donc à ces élus et aux agents municipaux engagés dans le développement de politiques d'« égalité » à légitimer leur questionnement au sein de la municipalité. Toutefois, les résistances à ces outils de labellisation, comme la résistance aux outils de *benchmarking* existent de la part de certains élus et agents municipaux démontrant. Ces techniques managériales ne sont pas adoptées de façon univoque et sans débat dans les politiques publiques.

Finalement, la traduction et la mise en administration d'une politique municipale d'« intégration des étrangers » a été fortement dépendante de l'engagement politique d'élus et d'agents municipaux. Nous avons également montré comment la montée en puissance progressive de politique d'« égalité » reflète du malaise voire du refus des édiles politiques à reconnaître l'existence de discriminations ethno-raciales en France dans une République supposée perméable au critère de l'origine des populations. *In fine*, cette euphémisation nous a offert l'occasion de mettre en évidence les usages paradoxaux que font les municipalités du « modèle français d'intégration » et de leurs usages du critère ethnique dans la définition et les solutions proposées à un « problème ».

3. Des usages contradictoires de l'ethnicité : le modèle républicain à l'épreuve des politiques locales.

En ayant recours au terme d'« étranger » dans notre recherche, nous avons souhaité contribuer aux réflexions sur la façon dont les autorités publiques, et ici les autorités municipales, contribuent à définir les frontières entre les groupes, entre le « nous » et le « eux ». Malgré une évocation récurrente du modèle d'intégration français

par les municipalités dans l'espace européen, et en particulier des élus, nous avons identifié comment les municipalités développent des dispositifs qui encouragent une expression communautaire des populations. Par ailleurs, les municipalités adoptent bien une lecture ethnique de l'univers social en définissant le problème public de l'« intégration ». À cet égard, notre thèse contribue aux interrogations sur les processus d'ethnisation dans la définition de l'action publique.

3.1. Des orientations municipales en contradiction avec le modèle d'intégration français.

L'un des résultats de cette thèse a été de participer à une étude sur les usages paradoxaux du recours au « modèle français d'intégration » par les municipalités. Ce modèle défini par le HCI en 1991 s'appuie sur deux piliers centraux que sont le refus de reconnaître l'existence de groupes et de communautés au sein de la République et la mesure de l'« intégration » à travers les critères de l'acquisition de la nationalité française, la non-concentration territoriale, ou les « mariages mixtes »¹⁵⁷⁵. La construction d'un problème local d'« intégration des étrangers » ainsi que les solutions apportées ont démontré d'une remise en cause de ces principes dans les pratiques concrètes des municipalités. Cela s'est traduit par l'établissement de relations avec des groupes ou des communautés définis en fonction de leur ethnicité et le développement de dispositifs municipaux qui favorisent une dichotomie entre citoyenneté et nationalité.

Dans la définition du problème de l'« intégration des étrangers » par les acteurs municipaux, ce sont bien des groupes, définis par leur ethnicité, qui sont identifiés comme devant faire l'objet d'une action spécifique. L'objectif est de permettre la « coexistence » avec le reste des habitants, le « nous ». Les municipalités se sont donc employées à promouvoir l'établissement de relations avec ces « groupes » en s'appuyant sur le tissu d'associations d'étrangers et en développant des instances telles que les conseils de résidents étrangers. Le développement de relations avec des représentants communautaires fait toutefois l'objet d'une faible publicité de la part des exécutifs municipaux qui adoptent un discours public dans lequel ils sont récalcitrants à l'instauration de telles relations.

¹⁵⁷⁵ Julien Beauge, Abdellali Hajjat, *Élites françaises et construction du "problème musulman"...*, art.cit., p.37.

Le paradoxe est également visible dans la multiplication des instances de concertation pour pallier l'absence de droit de vote des étrangers. Si cette revendication est présente dès les années 1970, elle revient régulièrement dans les débats entre les acteurs associatifs et les municipalités au cours des années 1990 et 2000. Au-delà des usages stratégiques de ces instances par les acteurs qui y siègent, les contradictions des municipalités face aux principes qui sous-tendent le « modèle français d'intégration » se révèlent. En effet, ces dernières s'impliquent dans la promotion d'une citoyenneté déconnectée de la nationalité, en s'appuyant non seulement sur les revendications associatives mais également sur les dispositions communautaires étendant le droit de vote aux élections locales aux citoyens de l'Union européenne. Ainsi, le développement de ces conseils de résidents des étrangers permet de défendre l'idée selon laquelle l'octroi de la citoyenneté locale est un préalable à l'intégration, et non le fait que l'accès à la citoyenneté est l'aboutissement d'un processus d'intégration. Ensuite, les règles qui régissent ces instances privilégient la recherche d'un compromis entre les groupes, ici nationaux, plutôt que le fait majoritaire dans l'adoption des décisions. Ce choix s'inscrit bien dans l'établissement de relations avec des groupes qui constituent la société française, s'opposant dès lors à la rhétorique républicaine.

Ainsi, notre enquête permet d'affirmer que le « modèle d'intégration français » défendu en particulier par les élus locaux, notamment sur la scène européenne, ne résiste pas à une analyse localisée qui permet de percevoir les paradoxes de sa mise en œuvre et d'une lecture ethnique du « problème » de « intégration des étrangers ».

3.2. Pour une prise en compte du critère ethnique dans l'analyse de l'action publique.

En systématisant l'analyse du public visé par les politiques municipales d'« intégration des étrangers », de « participation des étrangers » ou encore de « lutte contre les discriminations » et d'« égalité », nous avons identifié comment le critère ethnique est au cœur d'une série de dispositifs municipaux et permet de classer les populations entre « étranger » et « national ». Le critère de la nationalité n'épuise donc pas le processus de catégorisation produit par les municipalités. L'identification ethnique, c'est-à-dire l'appartenance supposée à un groupe culturel et/ou religieux, est au cœur de la définition du problème de l'« intégration des étrangers » par les municipalités.

La focalisation des municipalités sur certaines communautés, et notamment maghrébines, subsahariennes et turques, dénote d'une problématique de l'« intégration des étrangers » qui est pensée en raison des traits culturels et religieux conférés à ces groupes. Cette lecture ethnique s'est d'autant plus affirmée dans le processus de construction de l'action municipale que les dispositifs mis en œuvre pour l'« intégration des étrangers » ne visent pas uniquement les personnes de nationalité étrangère mais également leurs enfants ou ceux ayant acquis la nationalité française, les immigrés. Une attention privilégiée des municipalités a donc lieu à l'égard des populations issues des anciens territoires coloniaux et/ou d'obédience majoritairement musulmane pour lesquelles ce sont leurs normes culturelles et religieuses qui s'opposeraient de façon inéluctable au reste de la société. Un « problème musulman » se constitue d'ailleurs comme ramification au problème de l'« intégration des étrangers » dans les municipalités étudiées au cours de la décennie 1990 comme en atteste les débats sur la construction de mosquées sur les territoires. Le passage d'une politique d'« intégration des étrangers » à celle de la « lutte contre les discriminations » est d'ailleurs facilité par les pratiques des municipalités qui ont qualifié des groupes comme « étrangers » sans qu'ils ne le soient. À cet égard, la « lutte contre les discriminations ethno-raciales » permet d'englober cette figure municipale de l'« étranger ».

En privilégiant un travail diachronique débuté en 1981, nous avons pu mettre en évidence comment le critère ethnique est déjà un critère pertinent pour comprendre la hiérarchisation par les municipalités des étrangers en fonction de leur degré d'assimilabilité¹⁵⁷⁶. La prise de conscience de l'installation définitive des étrangers en France ainsi que la politisation accrue de l'immigration ont conduit les municipalités à se positionner et à réclamer une compétence pour définir et mettre en œuvre une politique d'« intégration des étrangers ». Par cet intermédiaire, les municipalités ont multiplié les dispositifs dans lesquels elles ont participé à une définition du « nous » et du « eux » en se fondant sur un critère ethnique. Cette dimension ethnique s'est d'autant plus affirmée que l'établissement d'une citoyenneté européenne, et donc du droit de vote aux élections locales, a repoussé la distinction entre le « nous » et le « eux » aux

¹⁵⁷⁶ Nous rejoignons à cet égard les analyses de la thèse de Françoise de Barros, *L'État au prisme des municipalités, Une comparaison historique des catégorisations des étrangers en France (1914-1984)*, op.cit.

frontières de l'Union européenne¹⁵⁷⁷. Le critère ethnique permet ainsi de décrire l'un des mécanismes d'exclusion voire de stigmatisation de certains groupes sans être évidemment le seul qui soit pertinent pour saisir la réalité hiérarchique du monde social. Ce critère ethnique s'actualise par l'intermédiaire de dispositifs municipaux qui se focalisent sur l'« intégration » d'une partie seulement d'une population ayant connu l'immigration ou dont les parents ont immigré et par l'établissement de relations privilégiées avec de personnalités qui sont censées incarner ces groupes ethniques.

Enfin, considérer ce critère ethnique permet de rendre compte des représentations qui constituent l'action municipale et de leurs évolutions en fonction des acteurs qui les incarnent et les investissent. Cette dimension ethnique nous semble essentielle à considérer pour comprendre ce qui fonde les frontières du national. Surtout, il nous semble important d'intégrer ce questionnement dans la compréhension des ressorts de l'action publique contemporaine.

¹⁵⁷⁷ Notons toutefois que le traitement singulier des populations d'Europe de l'Est, et en particulier le traitement périphérique des Roms dans les municipalités, ni au sein des dispositifs d'« intégration des étrangers » ni au sein du droit commun, illustre que ces frontières ne sont pas encore stabilisées et en définition constante.

SOURCES

Liste des entretiens (septembre 2009 – mars 2013)

1. Entretiens sur le territoire de Lyon (par type d'acteurs et par date).

Elus municipaux :

1. Adjoint délégué aux droits des citoyens et relations sociales (1995 – 2001), municipalité de Lyon, 12 mai 2010, à son office d'avocat, Lyon, durée : 45 min.
2. Adjoint délégué la politique de la ville et du logement, municipalité de Lyon (2001 – 2014), le 7 juillet 2010, dans son bureau, Lyon, durée : 1h30.
3. Adjointe chargée de la jeunesse et des grands événements (2008 -2012), Chargée de mission du maire de Lyon chargée des questions d'« intégration », (2003- 2008), le 12 juillet 2010, dans son bureau, Lyon, durée : 45 minutes.
4. Adjoint chargé du respect des droits et des relations interculturelles (1989-1995), municipalité de Lyon, entretien téléphonique, le 24 juin 2011, Lyon, durée : 30 minutes.

Agents municipaux et du Grand Lyon ou assimilés :

1. Chargé de mission pour le Grand Lyon sur l'animation d'un projet européen sur les « immigrés en Europe », (2001-2003), le 24 mars 2010, à son bureau à la municipalité de Vaulx-en-Velin, durée : 1h.
2. Chef de la Mission « Égalité », municipalité de Lyon, le 22 avril 2010, dans un café, Lyon, durée : 1h30.
3. Directeur de la Mission « Coopération Interculturelle », municipalité de Lyon, le 17 mai 2010, dans son bureau, Lyon, durée : 1h30.
4. Directeur de la Direction de la prospective et du dialogue public, Grand Lyon, le 2 juin 2010, dans son bureau, durée : 1h30.
5. Chargée de mission du CLRD (2001 – 2013), précédemment chargée du suivi de la commission extra-municipale pour le respect des droits (1989-2001), municipalité de Lyon, le 18 octobre 2010, au local du CLRD, Lyon, durée : 1h.

Représentants associatifs et personnalités sollicitées au sein de commissions extra-municipales

1. Fondateur et directeur de Forum réfugiés (1985-2008), le 13 avril 2010, dans son bureau au Grand Lyon, durée : 1h30.
2. Christian Delorme, ancien gréviste de la faim en 1981, sollicité pour la CEM « respect des droits », GIPIV, le 7 mai 2010, à la Cure d'Oullins, durée : 1h30.
3. Jean Costil, délégué régional Rhône Alpes de la Cimade (1980 – 2010), le 18 mai 2010, dans un café, Lyon, durée : 2h30.
4. Fondateur de l'ALPIL, salarié de l'ALPIL (1979 – 2011), le 21 mai 2010, au local de l'ALPIL, Lyon, durée : 2h.
5. Directeur de l'ALPIL (1992- 2011), membre du CLRD (2001- 2010), le 21 décembre 2010, à son domicile, Lyon, durée : 2h.
6. Directeur d'ISM Corum, chargé d'une étude pour le Grand Lyon sur les populations étrangères, le 8 mars 2011, dans son bureau à ISM Corum, Lyon, durée : 1h.

7. Membre du CLRD, représentante d'une association de traduction et de recherche sur l'immigration (2001- 2011), le 16 mars 2011, dans un restaurant, Lyon, durée : 1h30.
8. Président de l'ALPIL (1985-1992), trésorier de la Cimade (depuis 2005), le 20 juin 2011, à son domicile, Lyon, durée : 2h30.
9. Membre du GIPIV et du GIPEV (2006-2012), le 5 avril 2011, à son bureau à Vénissieux, durée : 1h30.
10. Représentant de l'association JALB, membre de la commission extra-municipale du respect des droits (1996-2001) puis du CLRD depuis 2001, dans un café après de premières questions au local du CLRD, Lyon, durée : 2h30.
11. Membre du GIPEV, entretien le 14 décembre 2012, dans le bureau de l'association ARALIS, Lyon, durée : 1h.
12. Membre du CREL, représentante de la communauté turque, le 25 octobre 2012, dans un café, Lyon, durée : 1h30.
13. Membre du CREL, représentant de la communauté ouzbek, le 14 novembre 2012, dans un café, Lyon, durée : 1h15.
14. Membre du CREL, représentante de la communauté algérienne, le 6 décembre 2012, dans un local associatif, Lyon, durée : 2h30

2. Entretiens sur le territoire de Nantes (par type d'acteurs et par date) :

Elus municipaux :

1. Adjointe chargée des questions européennes, le 9 février 2011, à son bureau à l'Hôtel de ville, Lyon, durée : 1h30.
2. Adjointe déléguée à l'intégration et à l'égalité, le 29 octobre 2011, à son bureau à l'Hôtel de ville, Lyon, durée : 2h30.
3. Conseiller municipal (1989-1995) délégué à l'« accueil et l'insertion des Nantais(e)s d'origine étrangère » puis adjoint chargé de l'intégration et de la jeunesse (1995-2001), le 13 décembre 2011, au local de son syndicat, Nantes, durée : 2h.

Agents municipaux ou de la communauté d'agglomération.

1. Chef de la Mission Égalité, Intégration, Citoyenneté, le 28 septembre 2011, dans un restaurant puis dans son bureau, Nantes, durée : 2h30. (+ entretiens informels en février 2012, mai 2012 et janvier 2013).
2. Chargée de mission pour le CNCE, le 6 février 2012, dans un restaurant, Nantes, durée : 1h30.
3. Chargé de mission « Accès aux droits » de la Mission Égalité, intégration citoyenneté, le 9 février 2012, dans son bureau, durée : 1h.
4. Conseiller du maire de Nantes (depuis 2008), suivi du label « Diversité », le 16 mai 2012, dans son bureau, durée : 45 minutes.

Représentants associatifs et personnalités sollicitées au sein de commissions extra-municipales

1. Membre du CNCE (depuis 2012), le 6 janvier 2013, dans un café, Nantes, durée : 1 heure.
2. Membre du CNCE (depuis 2003), le 6 janvier 2013, dans un café, Nantes, durée : 1h20.
3. Membre du CNCE (depuis 2011), le 7 janvier 2013, dans un café, Nantes, durée : 1h30.
4. Membre de la CEM « Intégration des immigrés » (1995-2001), présidente d'une association berbère, le 9 janvier 2013, au local de l'association, Nantes, durée : 40 minutes ;
5. Membre de la CEM « Intégration des immigrés », (1989 -2001), représentant de la communauté iranienne et à titre individuel, le 9 janvier 2013, dans un café, Nantes, durée : 2 heures.

6. Présidente de la Ligue des Droits de l'Homme, section de Nantes, (depuis le milieu des années 2000), le 26 octobre 2011, au local de la LDH, Nantes, durée : 1h30.
7. Président de l'association Gasprom (fin des années 1970 – début années 1980), le 8 février 2012, au domicile d'un ami à l'enquêté, Nantes, durée : 50 minutes.
8. Directeur de l'Asamla, militant au Gasprom (depuis 1995), le 9 février 2012, au local de l'Asamla, Nantes, durée : 2h.
9. Délégué régional de la Cimade pour Pays de la Loire, (depuis 2008), le 9 février 2012, au local de la Cimade, Nantes, durée : 1h30.
10. Vice-présidente du CID (depuis 2009), le 9 février 2012, dans un café, Nantes, durée : 2h.
11. Directrice de l'association Tissé Métisse (membre depuis 1991), le 14 mai 2012, dans les bureaux de l'association, Nantes, durée : 1h30.
12. Membre du Gasprom (depuis 1979), le 14 mai 2012, dans le local du Gasprom, Nantes, durée : 2h30.

3. Entretiens sur le territoire de Strasbourg (par type d'acteurs et par date) :

Elus municipaux :

1. Adjointe déléguée à l'État civil et à la citoyenneté, (2008-2014), le 15 novembre 2010, dans son bureau à l'Hôtel de ville, Strasbourg, durée : 45 minutes.
2. Conseillère municipale animant le CCRE (1989-1995), le 2 juillet 2012, dans un café, Strasbourg, durée : 2h.
3. Adjoint délégué à la démocratie locale (1995 – 2001), le 6 mars 2013, dans son bureau, Illkirch-Graffenstaden, durée : 1h30.
4. Adjointe chargée de l'action sociale et socio-éducative(1989-1995), le 27 septembre 2012, dans son bureau, Strasbourg, durée : 1h.
5. Adjointe déléguée à l'intégration, (2001-2008), le 26 septembre 2012, à la permanence de l'UMP, Strasbourg, durée : 1h.

Agents municipaux ou de la communauté d'agglomération.

1. Chargée de mission pour le CRES (depuis 2010), le 7 juin 2012, dans son bureau, Strasbourg, durée : 1h30 (+ entretiens informels en septembre 2012, octobre 2012 et mars 2013).
2. Chargée de communication pour le COFRACIR et Vice-président du COFRACIR, le 3 juillet 2012, dans une salle de réunion municipale, Strasbourg, durée : 2h.
3. Chargée de mission « Lutte contre les discriminations », le 5 juillet 2012, dans son bureau, Strasbourg, durée : 1h.
4. Coordinateur du CCE (1998-2001), le 5 mars 2013, dans son bureau à la municipalité de Strasbourg, durée : 1h.
5. Chargé de mission pour le CCE (1993-2001), le 8 mars 2013, dans un café, Strasbourg, durée : 2h.

Représentants associatifs et personnalités sollicitées au sein de commissions extra-municipales

1. Directrice de l'ORIV, membre du CRES, (depuis 2008), le 6 janvier 2012, dans les bureaux de l'association, Strasbourg, durée : 1h45.
2. Présidente de CASAS, membre du CRES, (depuis 2008), le 8 juin 2012, dans les bureaux de l'association, Strasbourg, durée : 1h30.
3. Président du CLAPEST, membre du CRES, (1983-2009), le 3 juillet 2012, à son domicile, Strasbourg, durée : 2h.
4. Déléguée régionale de la Cimade (depuis 2008), Membre du CRES, le 5 juillet 2012, dans les locaux de l'association, Strasbourg, durée : 1h.

5. Président et fondateur de l'ATMF - Strasbourg, membre du CRES, (depuis 2006), le 25 septembre 2012, dans les bureaux de l'association, Strasbourg, durée : 1h.
6. Membre du CRES, ancien président du CCE (1992-1997), le 25 septembre 2012, dans son bureau, mairie de Strasbourg, durée : 1h30.
7. Directeur de l'ASTTU, militant depuis les années 1990, membre du CRES, le 25 septembre 2012, dans les bureaux de l'association, Strasbourg, durée : 1h30.
8. Directrice de Migration-Santé (depuis 1984), membre du CRES, le 28 septembre 2012, dans les bureaux de l'association, Strasbourg, durée : 1h30.
9. Porte-parole du CRES, (2008-2012), le 5 décembre 2012, dans un café, Paris durée : 1h30.
10. Présidente de la CARES (depuis 2009), représentante d'une association mexicaine au sein du CRES, le 7 mars 2013, à son domicile, Strasbourg, durée : 2h30.
11. Président de la CARES (1996-2002), membre du CCRE (1989-2001), le 4 mars 2013, à son domicile, Strasbourg, le 4 mars 2013, durée : 1h.

4. Entretiens avec des représentants de l'État ou les établissements publics (ADRI / FAS) :

1. Responsable des Ateliers de l'Intégration locale, ADRI, (1995-2001), le 30 septembre 2011, Paris, durée : 1h.
2. Directrice régionale du FAS Pays de la Loire – Bretagne (1989 – 2003), le 28 février 2012, à son domicile, Montpellier, durée : demi-journée.
3. Conseiller technique et pédagogique de la DDTLJS (1981-2010), le 15 mai 2012, dans un café, Nantes, durée : 2h.
4. Délégué régional du FAS Alsace (1986-2001), le 4 juillet 2012, à son bureau, mairie de Strasbourg, durée : 1h30.
5. Déléguée régionale du FAS Lorraine – Franche Comté (1992-2003), le 5 décembre 2012, dans son bureau, Paris, durée : 2h.
6. Cheffe du bureau de l'intégration territoriale et deux collègues, Direction de l'accueil, de l'intégration, et de la citoyenneté, Direction générale des étrangers en France, Ministère de l'Intérieur, le 5 décembre 2012, Paris, durée : 1h.

5. Entretiens avec des salariés ou des acteurs impliqués dans les réseaux de villes (1990-2012) :

1. Chargée de mission pour le CCRE, suivi du réseau de villes CLIP, le 18 février 2010, dans les bureaux de l'organisation, Bruxelles, durée : 1h30
2. Responsable du réseau de villes CLIP, correspondante pour l'agence Eurofound, et chargée de mission, le 18 février 2010, dans leur bureau, Bruxelles, durée : 30 minutes. (non enregistré).
3. Représentant de la municipalité de Rotterdam, pour le réseau de villes Elaine et Eurocités (1997-2006), entretien téléphonique, le 19 février 2010, durée : 1h30. (en anglais)
4. Agent contractuel à la DG V, suivi du projet LIA (1994-1998), le 4 mars 2010, dans un café, Paris, durée : 2h.
5. Chef du département « Adult social care », municipalité de Leeds, président du groupe de travail « Migration & Intégration » (2008-2010), le 18 juin 2010, dans son bureau, Leeds, durée : 1h30. (en anglais)
6. Responsable de l'unité « Equality », suivi du projet IntiCities, municipalité de Leeds, (2008-2010), le 21 juin 2010, dans son bureau, Leeds, durée : 1h (en anglais).

7. Directrice adjointe du département « International relations », municipalité de Birmingham, suivi de la Commission « Bien être social », réseau de villes Eurocités, (1991-1995), le 22 juin 2010, dans un café, Birmingham, durée : 1h (en anglais).
8. Chargée de mission Eurocités, (1992-1996), le 28 septembre 2010, entretien téléphonique, durée : 1h.
9. Directeur du centre de recherches de la ville de Rotterdam, représentant de la municipalité de Rotterdam, membre de la Commission « Bien être social », (1991-2004) entretien téléphonique, le 11 octobre 2010, durée : 1h 30 (+ échanges par courriel). (en anglais)
10. Chargé de mission Eurocités (2006-2011), chargé du suivi du groupe de travail « Migration & Intégration », le 55 octobre 2010, dans le bureau de l'organisation, Bruxelles, durée : 1h30. (en anglais)
11. Chargé de recherche de *Migration Policy Group*, suivi du projet IntiCities, Bruxelles, le 25 octobre 2010, dans les bureaux de l'organisation, durée : 1h30.
12. Cheffe de la division Politique culturelle, Diversité et Dialogue interculturel, chargée du réseau de villes Cités interculturelles (depuis 2008), DG 4, Conseil de l'Europe, le 15 novembre 2010, dans son bureau, Strasbourg, durée : 1h30.
13. Chargée de mission Eurocités (1997-1999), le 22 mars 2011, dans son bureau, Bruxelles, durée : 1h30.
14. Fonctionnaire européenne de l'unité « Immigration et Intégration », DG Affaires intérieures, Commission européenne, le 22 mars 2011, dans un café, Bruxelles, durée : 1h30. (en anglais)
15. Chargée de mission pour le réseau de villes Elaine (1991-1998), le 22 mars 2011, dans son bureau, Maastricht, durée : 1h (en anglais).
16. Chargée de mission du réseau de villes Eurocités, suivi du projet LIA (1997-1999), le 24 mars 2011, dans son bureau, Bruxelles, durée : 1h30.
17. Adjointe chargée du « Bien être social » (1986-1999), municipalité de Barcelone, le 3 mai 2011, dans son bureau, Barcelone, durée : 1h30 (en espagnol).
18. Chargée de mission pour le réseau de villes Eurocités et Quartiers en Crise (1996-1999), le 1 avril 2011, dans un café, Lyon, durée : 1h.
19. Chargée de mission des politiques de diversité et de citoyenneté, département Egalité et Citoyenneté de la Diputacion de Barcelone et la « chargée de mission » des politiques de citoyenneté, département Egalité et Citoyenneté de la Diputacion de Barcelone, suivi du réseau de villes CLIP, le 4 mai 2011, dans les bureaux de la Diputacion, Barcelone, durée : 1h30. (en espagnol)
20. Directeur des services de l'immigration, de l'intégration et de coopération internationale, municipalité de Barcelone, président du groupe de travail « Migration & Intégration », (2008-2012), le 4 mai 2011, dans son bureau, Barcelone, durée : 1h. (en espagnol).
21. Chargé de mission pour l'adjointe chargée du « Bien être social », (décennie 1990), suivi du réseau de villes Eurocités, le 6 mai 2011, dans son bureau, Barcelone, durée : 1h. (en espagnol).

Liste des observations réalisées

1. En lien avec les réseaux de villes européens. (par ordre chronologique)

- Conférence Integrating cities, thème : « Europe Enriched: towards a shared vision for migrant integration in European cities », organisée conjointement par la ville de Londres, le réseau de villes Eurocités et la Direction générale Justice, Liberté, Sécurité, 22 février 2010, City Hall, Londres, plus de 200 participants (élus, agents municipaux, représentants d'associations de migrants, représentants de réseaux de villes, salariés des institutions européennes).

Nous avons participé à la conférence le 22 février 2010 en assistant aux séances plénières et aux échanges du workshop « How can we use integration in cities » ainsi qu'au dîner le soir dans un restaurant à proximité du City Hall dans le quartier Southwark.

- Groupe de travail « Migration et Intégration », Eurocités, 23 février 2010, City Hall, Londres, 13 personnes (agents municipaux).

Nous avons participé à l'intégralité du groupe de travail qui a consisté à présenter les résultats du projet Dive et aux avancées de la législation communautaire en matière d'immigration. Nous avons également déjeuné avec les membres du groupe de travail.

- Groupe de travail « Migration et Intégration », Eurocités, 31 mai et 1 juin 2010, Hôtel de ville, Gand, 15 personnes (agents municipaux).

Nous avons participé à l'ensemble de la journée du groupe de travail qui s'est déroulé en deux temps. La première journée a été consacrée à la présentation par la municipalité de Gand de sa politique d'intégration des étrangers et des minorités ethnique. La présentation a été faite en déclinant chaque point de la Charte des Villes intégratrices ratifiée en février 2010. Une visite dans plusieurs sites exemplaires a été organisée l'après-midi. La deuxième journée, plus courte (jusqu'à 14h) a été consacrée elle aux avancées pour un projet financé par le Fonds européen d'intégration du groupe de travail et à un point sur la législation communautaire.

- Conférence Integrating Cities, « Making integration work in Europe's cities », organisée par la ville d'Amsterdam et le réseau de villes Eurocités, financé par le Fonds européen d'intégration de la Direction générale Affaires intérieures, Hôtel de ville, Amsterdam, 8-9 mars 2012, 250 personnes (élus, agents municipaux, représentants de réseaux de villes, salariés des institutions communautaires).

Nous avons participé à la conférence le 8 mars en assistant aux séances plénières et à la visite d'un site de la municipalité d'Amsterdam. Nous avons également déjeuné avec les participants à la conférence. Nous n'avons pas pu nous rendre à la deuxième journée de la conférence le 9 mars.

- Groupe de travail « Migration et Intégration », Eurocités, 7 mars 2012, Hôtel de ville, Amsterdam, 18 personnes (agents administratifs).

Nous avons participé à l'intégralité du groupe de travail et présenté à cette occasion notre recherche en cours. Nous avons déjeuné avec les membres du groupe de travail le midi et nous avons été invitée, le soir, en tant que française à un dîner avec la représentante chargée des affaires de justice et d'immigration pour l'Ambassade du Pays-Bas à Paris. À ce dîner, les représentants de Nantes et de Rennes ont été conviés. Seuls les représentants de Nantes ont répondu positivement. Une salariée de l'association France Terre d'Asile a également été conviée.

2. En lien avec les associations nationales (par ordre chronologique)

- Rencontre nationale de l'IR-DSU, Chantier Égalité et lutte contre les discriminations, « Les politiques d'égalité : concurrence entre les publics ou convergence des luttes ? », 14 - 15 avril 2011, à Poitiers, 35 - 40 personnes (élus et agents municipaux).

Cette conférence de l'IR-DSU, à laquelle nous avons été invité par le chef de la Mission « Égalité » de la ville de Lyon s'est déroulée sur deux jours. La première après-midi a été consacrée à une présentation du Label Diversité et une intervention sur les mécanismes de juridique pour l'égalité. Nous avons ensuite participé à la visite avec les autres membres participants à la visite de Poitiers et au dîner le soir dans le centre-ville. La matinée du vendredi a été l'occasion d'ateliers-débats entre les techniciens autour de l'articulation des politiques d'égalité. L'après-midi une table ronde a été organisée par des représentants de l'IR DSU, de l'Acse et d'une association sur l'avenir des politiques d'égalité, et de sa mise en perspective par un représentant de Migration Policy Group.

- Congrès du réseau CoFraCir, « 2012 : de nouvelles perspectives ? » et assemblée générale du réseau, 12-13 octobre 2012, Hôtel de ville, Lille.

Nous avons participé aux deux journées du réseau CofraCir. La première journée (50 personnes, élus, représentants de conseils de résidents étrangers, agents municipaux des villes membres du Cofracir) a été dans un premier temps une plénière autour de la question du droit de vote des étrangers, et l'après midi a permis un travail en ateliers. Nous n'avons pas pu assister à l'atelier consacré à la rédaction d'une motion pour le droit de vote, atelier réservé aux élus. L'assemblée générale s'est tenue lors de la deuxième journée (25 personnes, élus et représentants de conseils de résidents étrangers) avec l'adoption à main levée de la motion rédigée la veille. Nous n'avons pas été conviée à participer au dîner le soir.

3. En lien avec les municipalités. (par ordre chronologique)

- Observation d'un groupe de travail « Logement » du GIPEV, municipalité de Lyon, 7 juillet 2010, 1heure, en présence de l'élu, de deux membres du GIPEV et du chef de la Mission « Égalité », Lyon.

Cet échange, auquel nous avons pu assister qu'à une partie seulement, a visé à identifier des pratiques pour lutter contre les discriminations dans le logement social en s'appuyant sur d'autres initiatives, dont celles d'autres municipalités européennes.

- Observation d'une réunion du CNCE, 9 février 2012, une salle de l'Hôtel de ville, Nantes, 2 heures, 15 personnes dont une élue et deux agents administratifs, suivi d'une discussion informelle dans un bar avec la chargée de mission du CNCE.

Cette séance a été consacrée à la préparation d'une entrevue entre certains membres du CNCE avec le service des étrangers de la Préfecture de Loire-Atlantique. La réunion s'est principalement organisée autour d'un échange sur les thèmes à aborder par les représentants du CNCE.

- Observation de la séance plénière du CRE, dernière séance de l'équipe élue en 2008, 9 juin 2012, Salle du Conseil municipal, Strasbourg, matinée, une cinquantaine de personnes dont l'élu chargée de la citoyenneté et deux agents municipaux chargés du CRE.

Cette plénière du CRE a clôt la mandature du premier bureau élu en 2009. Cette séance a été l'occasion de présenter la campagne pour le recrutement et/ou le renouvellement de membres du CRE et des actions réalisés tout au long de la mandature.

- Observation de la séance plénière du CRE, nouvelle mandature, 29 septembre 2012, Salle du Conseil municipal, Strasbourg, matinée suivi d'un déjeuner- buffet avec les membres du CRE. Une cinquantaine de personnes dont le premier adjoint, l'adjoint chargé de la lutte contre les discriminations et de l'adjointe chargée de la citoyenneté et deux agents chargés du CRE.

Cette séance du CRE a été l'occasion de présenter le fonctionnement du CRE aux nouveaux élus et les chantiers ouverts et/ou terminés par la précédente équipe. La présentation des modalités d'élection du bureau a aussi été faite.

Fonds d'archives

1. Archives nationales – Centre d'archives contemporaines (AN).

Cote	Producteur	Dates	Description
19880338/3	Service de l'information et des relations publiques (Ministère de l'Intérieur)	1981-1986	Mobilisation de soutien aux immigrés.
19940250/6	Sous-direction de l'accueil et de l'intégration (Direction de la population et des migrations)	1971-1981	Programmes urbains d'actions en faveur des immigrés
19950276/3	Bureau des interventions économiques et de l'aménagement du territoire (direction générale des collectivités territoriales)	1989 -1991	Conseil de l'Europe : Projet de convention sur la participation des étrangers à la vie publique local. (exemple de Mons-en Baroeul) (1986 - 1991)
19950337/11	Inspection générale de l'administration	1989-1991	Participation à titre consultatif de représentants des communautés immigrées aux conseils municipaux.
20010399/2	DPM	1971-1995	Politique d'immigration (FAS /ADRI)
20010399/3	DPM	1971-1995	Politique d'immigration (FAS)
2001039900/1	DPM	1966-1991	Fonctionnement de la DPM - Mise en place de commissions extra municipales dans les villes

2. Archives municipales de Lyon (AML)

Mandat F.Collomb (1977-1989).

Côte	Producteur	Date	Description
881 WP 001	Producteur inconnu	1978 - 1981	Etude sur le problème des immigrés sur le territoire de Lyon. Ville de Lyon et Agence d'urbanisme
1474 WP 116	Relations extérieures	1983 - 1983	Allemagne

Mandat Michel Noir (1989-1995)

Côte	Producteur	Date	Description
1496 WP 016	Cabinet de l'adjoint délégué aux droits de l'homme	1989 - 1995	Certificats et attestations
1496 WP 018	Cabinet de l'adjoint délégué aux droits de l'homme	1989 - 1994	Immigration, réforme code de la nationalité, courriers de l'adjoint pour groupe de travail "migration"
1496 WP 019	Cabinet de l'adjoint délégué aux droits de l'homme	1989 - 1994	Séjour des étrangers en France
1496 WP 023	Cabinet de l'adjoint délégué aux droits de l'homme	1989 - 1995	CR de la Commission extra-municipale du respect des droits
1496 WP 024	Cabinet de l'adjoint délégué aux droits de l'homme	1989 - 1995	Correspondances 1989 1995
1496 WP 025	Cabinet de l'adjoint délégué aux droits de l'homme	1989 - 1995	Questionnaire et numéros trimestriel
1496 WP 032	Cabinet de l'adjoint délégué aux droits de l'homme	1989-1995	Lieux de culte
1496 WP 033	Cabinet de l'adjoint délégué aux droits de l'homme	1989-1995	Pochette réfugiés
1728 WP 017	Cabinet du maire Mandature 1989 -1995	1989-1992	CEM respect des droits
1730 W 14	Cabinet du maire	1989 - 1991	Conseil d'adjoints CR
1730 W 15	Cabinet du maire	1992 - 1993	Conseil d'adjoints : réunion
1730 W 16	Cabinet du maire	1989- 1995	Conseil d'adjoints : réunion, G9
1732 W 76	Cabinet du maire	1989 - 1992	Courriers, plans de mandat
1481 WP 024	Cabinet de l'adjoint délégué aux affaires culturelles	1991 - 1991	Eurocités
1481 WP 045	Cabinet de l'adjoint délégué aux affaires culturelles	1992 - 1992	Eurocités
1490 WP 004	Cabinet de l'adjoint délégué à la petite enfance	1989 - 1994	Eurocités Commission "Enfant dans la cité".
1506 WP 007	Cabinet de l'adjoint délégué aux affaires culturelles	1993 - 1993	Eurocités
1518 WP 0703	Communication externe	1990 - 1990	Conférence Eurocités
1525 WP 006	Secrétariat des délégués généraux	1989 - 1995	Eurocités Juin 1990 Août 1993
1555 WP 186	Direction générale des services	1989-1990	Eurocités 1989 -1990
1588 WP 028	Affaires générales et économiques	1984 - 1996	Eurocités
1729 WP 001	Cabinet du maire mandature 1989 - 1995	1989 - 1990	Dossiers de Jacques Crammer. Eurocités Barcelone 1989
1729 WP 002	Cabinet du maire mandature 1989 - 1995	1989 - 1990	Dossiers de J Crammer, Eurocités Lyon 1990

1729 WP 003	Cabinet du maire mandature 1989 - 1995	1989 - 1990	Dossiers J Crammer, Eurocités Lyon 1990
1729 WP 004	Cabinet du maire mandature 1989 - 1995	1989 - 1990	Dossiers J Crammer, Commissions de travail et comité de pilotage
1815 WP 18	Cabinet de l'adjoint Rayonnement international & tourisme, coopération décentralisée	1997 - 1999	Eurocités

Mandat Raymond Barre (1995-2001)

Côte	Producteur	Date	Description
1808 W 006	Cabinet du maire	2000	attestation d'accueil et certificats d'hébergement par arrondissement
2103 WP 52	Cabinet de l'adjoint délégué à l'intégration et aux droits des citoyens	1997 - 2008	CLRD : Comptes rendus
2182 WP 004	Direction des relations internationales	1998 - 2001	Echanges avec Birmingham
2182 WP 010	Direction des relations internationales	1998 - 2001	International Benchmarking Birmingham, Francfort, Milan, Lyon, Barcelone
2182 WP 013	Direction des relations internationales	1998 -2001	Francfort – échanges
2237 WP 001	Direction des relations internationales	1995 - 1997	Réunions du comité exécutif d'Eurocités
1815 WP 12	Cabinet de l'adjoint Rayonnement international & tourisme, coopération décentralisée	2000 - 2000	Stratégie 2000 – Eurocités.
2082 WP 001	Cabinet du maire	1995-2001	Eurocités AG Helsinki 1999

Mandat G.Collomb (2001 – 2014)

Côte	Producteur	Date	Description
1810 WP 3	Cabinet de l'adjoint délégué à la coopération décentralisée et à l'action humanitaire	2001 - 2003	Relations avec les villes européennes – conférence à Turin
2081 WP 39	Cabinet du maire	2006 - 2006	Service rédaction / intervention de l'élue pour les sans-papiers.
2081 WP 46	Cabinet du maire	2001 - 2004	Réfugiés
2081 WP 47	Cabinet du maire 2001-2008	2005-2007	Sénat, Réfugiés, Divers (situation de la demande d'asile).
2084 WP 1	Cabinet du maire -	2004-2006	GPIV, volet emploi, Réunions

2084 WP 2	Cabinet du maire -	2006-2007	GIPIV, volet logement. Réunions
2084 WP 3	Cabinet du maire -	2006-2008	GIPIV, volet éducation, Réunions
2084 WP 4	Cabinet du maire -	2004 - 2005	CREL - préparation
2084 WP 5	Cabinet du maire -	2005 - 2007	CREL : présentation des commissions et des objectifs
2084 WP 14	Secrétariat de N. B. Cabinet du maire	2003-2008	Intégration et immigration
2084 WP 14	Cabinet du maire	2004 -2006	Intégration, immigration,dossiers de subventions
2084 WP 28	Cabinet du maire	2003-2008	Dossier thématique sur l'intégration : notes, CR, correspondance
2089 WP 24	Cabinet de l'adjoint délégué aux relations internationales	2003-2007	Réseaux : correspondances, CREL
2091 WP 008	Cabinet du maire	2001-2004	Demandeurs d'asile / interventions des élus.
2098 WP 36	Cabinet de l'adjoint délégué à l'administration générale et aux ressources humaines	2001-2007	GPV Duchère, AVERROES, projet de lutte contre les discriminations.
2103 WP 1	Cabinet de l'adjoint délégué à l'intégration et aux droits des citoyens	2001 -2002	CREL – réunions de préparation
2103 WP 2	Cabinet de l'adjoint délégué à l'intégration et aux droits des citoyens	2005 - 2008	CREL : bilan
2103 WP 3	Cabinet de l'adjoint délégué à l'intégration et aux droits des citoyens	2005 - 2008	CREL : avancé des travaux
2103 WP 4	Cabinet de l'adjoint délégué à l'intégration et aux droits des citoyens	2004 -2008	CREL, délibérations, discours, travaux
2103 WP 24	Cabinet de l'adjoint à l'intégration et au droit des citoyens	2002-2007	CEDHV : engagement de la Ville de Lyon
2103 WP 25	Cabinet de l'adjoint à l'intégration et au droit des citoyens	2002-2007	CEDHV : réunions préparatoires à la 5ème conférence.
2103 WP 26	Cabinet de l'adjoint à l'intégration et au droit des citoyens	2003-2003	Associations, intégration, droits des femmes
2103 WP 41	Cabinet de l'adjoint à l'intégration et au droit des citoyens	2002-2006	Associations, droits, citoyenneté intégration
2103 WP 52	Cabinet de l'adjoint à l'intégration et au droit des citoyens	1997 - 2008	CLRD : comptes rendus.

2103 WP 68	Cabinet de l'adjoint à l'intégration et au droit des citoyens	2001-2005	Bilan activités CLRD 2003
2119 WP 2	CLRD	2002-2008	CLRD rapports (droit d'asile).
2119 WP 13	CLRD	2001 - 2004	Groupe de travail "Intégration et citoyenneté"
2253 WP 004	Cabinet de l'adjoint délégué aux nouveaux modes de vie urbains et aux droits des citoyens	2004- 2008	CGLU, Charte européenne des droits de l'homme
2253 WP 009	Cabinet de l'adjoint délégué aux nouveaux modes de vie urbains et aux droits des citoyens	2008 - 2009	CLRD : réunions (2008-2009)
2253 WP 010	Cabinet de l'adjoint délégué aux nouveaux modes de vie urbains et aux droits des citoyens	2004 - 2008	Mission Egalité : documents de présentation.
2253 WP 011	Cabinet de l'adjoint délégué aux nouveaux modes de vie urbains et aux droits des citoyens	2004 - 2008	Mission Egalité : note sur la Coalition européenne contre le racisme.
2253 WP 012	Cabinet de l'adjoint délégué aux nouveaux modes de vie urbains et aux droits des citoyens	2002 - 2009	Délégation de l'élue – échanges sur le CREL.
2253 WP 015	Cabinet de l'adjoint délégué aux nouveaux modes de vie urbains et aux droits des citoyens	2002 - 2009	Projet et bilan de mandats (2008).
1815 WP 11	Cabinet de l'adjt Rayonnement international & tourisme, coopération décentralisée	2001 - 2002	AG Eurocities 2001 Malmö. Comptes rendus des interventions.
1815 WP 13	Cabinet de l'adjoint Rayonnement international & tourisme, coopération décentralisée	2001 - 2002	Eurocités 2003, cotisations. AMGVF 2002 2003 Réunions villes centre 2001 2002
1961 WP 30	Cabinet de l'adjoint Rayonnement international & tourisme, coopération décentralisée	2004 - 2005	Eurocities, stratégie 2004
1961 WP 31	Cabinet de l'adjoint Rayonnement international & tourisme, coopération décentralisée	2004 - 2005	Eurocities, Villes Unies contre la pauvreté, Cités Unies
2199 WP 14	Communication externe	2004- 2004	Pochette Eurocities Bruxelles, 25 février 2004
2237 WP 13	Direction des relations internationales	2006	Pochette Integrating cities 2006 à Rotterdam
2237 WP 019	Direction des relations internationales	2002	AG Barcelone
2237 WP 021	Direction des relations internationales	2004	AG Vienne
2237 WP 025	Direction des relations internationales	2005	AG Lyon

Fonds privés disponibles aux AML.

Côte	Producteur	Dates	Description
97 ii 063	Fédération du Rhône du PSU	1960 - 1982	<i>Etranger Italie 1960 - 1967, Pologne 1981 - 1982 , Immigrés : COSTI grève de la faim, CIMADE</i>
183 II 230 - 249	Economie et Humanisme	1946 - 2007	Revue
183 II 133 - 138	Economie et Humanisme	1946 - 2007	Journées internes : CR de décisions, CR de réunions, notes, programmes de journée.

3. Archives communautaires du Grand Lyon

Cote	Producteur	Dates	Description
3350 W 124	Service des activités économiques département développement	1983 - 1983	Commission Habitat et vie sociale. Comptes rendus.
3350 W 262	Service des activités économiques département développement	1982 - 1983	CPHS : comptes rendus de réunions
3350 W 460	Service des activités économiques département développement	1981 - 1982	Etudes CPHS et travaux sous commissions
2787 W 848	Direction de l'information et de la communication	1989 - 1989	Conférence de Barcelone, 21 - 22 avril 1989.
2787 W 849	Direction de l'information et de la communication	6 - 7 décembre 1990	Commission Est / Ouest
2787 W 850	Direction de l'information et de la communication	1991 - 1991	Congrès européen Bien Etre social
2787 W 851	Direction de l'information et de la communication	16 - 17 septembre 1991	Conférence de Birmingham, CR et réunions préparatoires
2787 W 889	Direction de l'information et de la communication	1990	Jumelages- Cités Unies / Rencontre des maires sur le thème Villes et immigrés
2787W 846	Direction de l'information et de la communication	1988 - 1990	Eurocités, conférence Lyon Assemblée générale.
2787 W 855	Direction de l'information et de la communication	1989 - 1990	Eurocités, réunions du COPIL, comptes rendus de réunions.
998 PA 187	AGURCO	déc-82	L'habitat des ménages immigrés dans l'agglomération lyonnaise.

998 PA 188	AGURCO	févr-82	L'habitat des ménages immigrés dans l'agglomération lyonnaise. Réflexions sur l'insertion sociale et la cohabitation
998 PA 529	AGURCO	déc-84	Colloque « Demain l'agglomération lyonnaise
998 PA 937	AGURCO	mai-79	Journées d'échanges sur l'accueil et le logement des migrants.

4. Archives départementales du Rhône

Cote	Producteur	Dates	Description
759 W 28	Service de Liaison et de Promotion des Migrants (SPLM)	1966- 1980	Correspondances maires
759 W 49	SLPM	1966 - 1972	Dossiers annuels des travaux de la SLPM
759 W 105	SLPM	1973-1980	Problèmes rencontrés par la population étrangère dans les communes du Rhône
759 W 128	SLPM	1984 - 1986	Commission régionale pour l'insertion des populations immigrés.
1900 W 1	Préfecture de la région Rhône Alpes, Cabinet du préfet de région	1980 - 1986	Immigration - décentralisation et déconcentration
1900 W 2	Préfecture de la région Rhone Alpes, Cabinet du préfet de région	1980 - 1986	Immigration - décentralisation et déconcentration
2511 W 33	Cabinet du préfet délégué à la police	1981	Grève de la faim Costil

5. Archives municipales de Nantes (AMN)

Cote	Producteur	Année	Description
BIBLIOTHEQUE des AMN			
2BAin8°208	Jacques Toubon	2000	Mission de préfiguration Cité de l'immigration
BGBr1691/2		2000	Mission de préfiguration Cité de l'immigration Pays de Loire
BGBr1643	Fasild	2004	Atlas des populations immigrés de la région Pays de Loire
BGBr1653	La lettre du Fasild	2003	Mémoire de l'immigration

BGin8°1062/7	ADRI	1999	Pays de la Loire : divers et ouverts
BGin8°1063	ADRI	1999	Bretagne
VERSEMENT MAIRIE			
1256 W 206	Direction Santé Publique et environnement	1969 - 1980	Accueil et hébergement des travailleurs immigrés : coupures de presse, correspondance, rapports
1340 W 1	Mission coopération et solidarité internationales	1992-1998	Eléments de bilan : rapports d'activité, listes récapitulatives des subventions
1341 W 10	Municipalité Chauty	1984-1989	Revue de presse
1PER238	Le Magdeleine	15-mars-07	Gasprom
1PER241	Nantes Passion	janv-07	Faciliter l'intégration des étrangers
PER336 -	PLACE PUBLIQUE	janv fév 2007	Le "traitement" municipal des "étrangers" à Nantes
PER336 -	PLACE PUBLIQUE	Juillet-aout 2008	Forum des droits de l'Homme : depuis Nantes un réseau
PER336 -	PLACE PUBLIQUE	mars avril 2010	Ces citoyens venus d'ailleurs
PER336 -	PLACE PUBLIQUE	mai juin 2011	Nantais venus d'ailleurs, une exposition de salubrité publique
PER336 -	PLACE PUBLIQUE	mai juin 2008	Le dossier mai 68 : de la mémoire à l'histoire
6 Z 8		1989	Elections municipales : tracts et profession de foi
6 Z 10		1995	Elections municipales : tracts et profession de foi
6 Z 15		2001	Elections municipales : tracts et profession de foi
6 Z 24		2008	Elections municipales : tracts et profession de foi

6. Archives départementales de Loire-Atlantique

Côte	Producteur	Années	Description
1915 W 4	Préfecture. Direction des actions économiques et sociales. Bureau de l'aménagement du territoire et de la politique de la ville	1997-1999	Programme régional d'insertion des populations immigrées : réunion et contributions départementales.
2087 W 237	Direction départementale de la Jeunesse, des Sports (DDJS)	1968-1984	Etrangers résidant dans le département et dans les villes de Nantes, de Rezé, de Saint-Herblain, de Saint-Nazaire. - Copie des statistiques de la Police et de la Préfecture (1968, 1975, 1981-1983); statistiques des élèves et des étudiants de l'Université et de l'Inspection académique.

2087 W 239	Direction départementale de la Jeunesse et des Sports (DDJS)	1973-1983	Travailleurs immigrés. - Présentations des actions, stages, note de renseignements concernant les maghrébins à Saint-Herblain, notes du Groupement accueil service promotion du travailleur immigré (GASPROM).
2087 W 240	Direction départementale de la Jeunesse et des Sports (DDJS)	1982-1984	Commission "migrants". - Comptes rendus de réunion, correspondance.
2087 W 241	Direction départementale de la Jeunesse et des Sports (DDJS)	1982	Notes manuscrites du conseiller technique et pédagogique (CTP), coupures de presse, correspondance.
2087 W 242	Direction départementale de la Jeunesse et des Sports (DDJS)	1983	Documentation, coupures de presse, correspondance
2087 W 243	Direction départementale de la Jeunesse et des Sports (DDJS)	1984-1985	Documentation, note sur les projets "actions migrants, coupures de presse, correspondance .
2087 W 244	Direction départementale de la Jeunesse et des Sports (DDJS)	1986	Coupures de presse, documentation, correspondance
2087 W 246	Direction départementale de la Jeunesse et des Sports (DDJS)	1982-1983	Projets des associations, 1983. -
2087 W 247	Direction départementale de la Jeunesse et des Sports (DDJS)	1983-1984	Projets des associations, 1984. - Agence pour le développement des relations interculturelles (ADRI), communautés immigrées et vie associative, week-end interculturel (compte-rendu)
2087 W 248	Direction départementale de la Jeunesse et des Sports (DDJS)	1984- 1985	Projets des associations, 1985. - Agence pour le développement de relations interculturelles (ADRI)
2087 W 252	Direction départementale de la Jeunesse et des Sports (DDJS)	1981-1984	: "Festival des trois continents". - Catalogue, affiches (2087 W 252/1-2) (1982), programme, dossier de presse, coupures de presse, demande de subventions.
2087 W 253	Direction départementale de la Jeunesse et des Sports (DDJS)	1984-1988	Opération "vivre ensemble". - Instructions, programme, procès-verbaux de réunion, bilans, correspondance.
355 W 376	Préfecture. Cabinet du préfet. Bureau du cabinet	1969-1972	Migrants, groupement accueil service promotion du travailleur immigré (GASPROM), fermeture du foyer de Nantes-Chantenay : rapport d'activité, 1972 ; demandes de subvention, 1971-1972 ; local d'accueil, 1970, statuts, fonctionnement, 1970 ; accueil service et promotion du travail immigré (ASPROM) : statuts, rapports d'activité, 1969-1970.

1311 W 93	Sous-préfecture de Nantes. Réglementation	1914-1985	Campagne nationale "Vivre ensemble": procès-verbaux de réunions, coupures de presse, 1984-1985 ; immigration dans l'agglomération nantaise : livre blanc, 1914-1984 ; relations des administrations avec les travailleurs immigrés : circulaires, 1981.
-----------	---	-----------	---

7. Archives municipales de Strasbourg.

Mandat Pierre Pflimlin (1977-1983)

Côte	Producteur	Dates	Description
68 W 300	Secrétariat général	1975- 1982	Réfugiés indochinois
68 W 412	Secrétariat général	1975 - 1978	Groupe médico social d'aide aux migrants
68W409	Secrétariat général	1975-1978	Programme d'action en faveur des immigrés résidant sur le territoire de la CUS
68W413	Secrétariat général	1970-1979	Foyer des travailleurs migrants "Rose des vents" à Geispolheim
96W117	Secrétariat général	1978-1983	Interventions du comité d'action pour la rénovation de la Kruteneau CARDEK
96W555	Secrétariat général	1973-1989	CLAPEST : convention, rapport activité, programme urbain en faveur des immigrés, alphabétisation
187 W 20	Solidarité Insertion	1977 - 1987	Action de la ville en faveur des immigrés
331 W 33	Service bureau urbanisme	1977 - 1985	Lieux de cultes turque
182 Z 61		1983	Préparation PS de la campagne municipale de Oehler
187 W 21		1977 - 1983	CLAPEST : convention, rapport activité, programme urbain en faveur des immigrés, alphabétisation

Mandat Marcel Rudloff (1983-1989)

Côte	Producteur	Dates	Description
96W117	Secrétariat général	1978-1983	Interventions du comité d'action pour la rénovation de la Kruteneau CARDEK
96W555	Secrétariat général	1973-1989	CLAPEST : convention, rapport activité, programme urbain en faveur des immigrés, alphabétisation

308W85	Secrétariat général	1987-1989	Travailleurs immigrés
308W86	Secrétariat général	1987-1989	Travailleurs immigrés
304 W 68 - 74	Secrétariat général	1983	Élections municipales
115 W 17	Secrétariat général	1983- 1986	L'immigration des travailleurs étrangers
115 W 19	Secrétariat général	1984	Campagne Vivre ensemble
115 W 20	Secrétariat général	1978 - 1985	Extraits de presse problèmes immigration
124 W 28	Secrétariat général	1982	Plan urbain d'agglomération

Mandat C.Trautmann (1989-2001)

Côte	Producteur	Dates	Description
958 W 44	Maire Président Cabinet du maire président	1995	Courrier de l'adjoint intégration
1047 W 18	Etudes et prospective	1990 - 2000	Actions en faveur des étrangers
1079 W 1	Cabinet de l'adjoint « Affaires sociales »	1992 - 1998	Conseil consultatif des étrangers
1079 W 2	Cabinet de l'adjoint « Affaires sociales »	1192 - 1998	Conseil consultatif des étrangers
1079 W 3	Cabinet de l'adjoint « Affaires sociales »	1992-1998	Conseil consultatif des étrangers
1079 W 4	Cabinet de l'adjoint « Affaires sociales »	1996 - 1998	CCRE - voyages et rencontres
1079 W 5	Cabinet de l'adjoint « Affaires sociales »	1990 - 1996	CCRE / groupes de travail
1079 W 6	Cabinet de l'adjoint « Affaires sociales »	1990 - 1993	Groupe de travail CCRE
1083 W 28	Secrétariat du maire	1996 - 2001	Organigramme de Strasbourg
1094 W 17	Direction générale des services	1997 - 2000	CCRE Habitat logement
1233 W 1	Direction Action territoriale	1999 - 2001	Conseil consultatif des étrangers
1233 W 2	Direction Action territoriale	1999 - 2001	Conseil consultatif des étrangers
1252 W 229	Etudes et prospective	1990 - 2000	Eurocités
170 Z 437	Théâtre des lisières	1995	CLAPEST : activités.

741 W 54	Secrétariat général	1989	Elections municipales
741 W 53	Secrétariat général	1989	Elections municipales

8. Archives départementales du Bas-Rhin (ADBR)

Côte	Producteur	Dates	Description
1845 W 1182	Préfecture du Bas Rhin – Service des étrangers	1977 - 1991	Réglementation des séjours en France, statistique des étrangers résidant dans le Bas Rhin, Circulaires, coupures de presse
1845 W 1183	Préfecture du Bas Rhin – Service des étrangers	1977-1991	Réglementation des séjours en France, statistique des étrangers résidant dans le Bas Rhin, Ciruclaires, coupures de presse
1845 W 1189	Préfecture du Bas Rhin – Service des étrangers	1983 - 1986	Demandes d'asile, expulsions : hébergement des étrangers en instance de départ, rapports RG, statistique des étrangers, instructions pour les reconduites à la frontière.
1845 W 1192	Préfecture du Bas Rhin – Service des étrangers	1976 - 1987	Situation des étrangers : circulaires, rapports RG, enquêts, correspondance.
1845 W 1691	Préfecture du Bas Rhin – Service des étrangers	1979 -1985	Travailleurs immigrés, programme de logement des immigrés.
1845 W 1197	Préfecture du Bas Rhin – Service des étrangers	1983 - 1993	Les français musulmans : aidés particulières, étude sur la situation des français musulmans
1845 W 1692	Préfecture du Bas Rhin – Service des étrangers	1983 - 1985	Dossier sur l'immigration, généralités statistiques.
1845 W 1693	Préfecture du Bas Rhin – Service des étrangers	1979- 1983	Travailleurs immigré: fermeture du foyer des travailleurs immigrés.
1845 W 1694	Préfecture du Bas Rhin – Service des étrangers	1976 - 1984	Foyers Sonacotra.
1845 W 1196	Préfecture du Bas Rhin – Service des étrangers	1974 - 1987	Situation des rapatriés
1845 W 1696	Préfecture du Bas Rhin – Service des étrangers	1981 - 1982	Immigrés / situation de régularisation
1845 W 1697	Préfecture du Bas Rhin – Service des étrangers	1985 - 1986	Commission régionale pour l'insertion des populations immigrées

9. Archives de la Mission Égalité, Intégration, Citoyenneté (MEIC)

Les archives « vivantes » que nous avons consultées n'étaient classées que par année, nous avons donc eu accès à l'ensemble des documents entre 1989 et 2001. Par ailleurs, nous avons pu accéder à certains documents non archivés de la période 2001- 2005.

10. Fonds du Centre d'histoire du travail, Nantes.

Fonds François Preneau, Militant politique, syndicaliste, associatif, 135 boîtes (principalement des publications et documents de la LCR, documents relatifs au syndicalisme CGT PTT, Publications de gauche et d'extrême gauche, publications trotskystes, Presse politique).

PRE 93 - 98 : notes, comptes rendus, rapports d'activités concernant la vie politique et les élections locales de 1989 et 1995.

11. Archives privées du réseau de villes Eurocités

Par l'intermédiaire d'un collègue en thèse, Mili Spahic, et d'un salarié du réseau de villes Eurocités nous avons pu accéder aux archives des groupes de travail « Migration et Intégration », disponibles sur la plateforme du site internet pour les membres.

Ces archives privées nous ont permis d'accéder aux programmes et comptes rendus des groupes de travail entre 2007 et 2009 et à la liste des municipalités présentes à l'ensemble des réunions depuis 2005. Ces archives comportent également des prises de position du groupe de travail « Migration & Intégration », de la documentation relative aux orientations communautaires en matière d'immigration et d'intégration, de présentation d'initiatives par des municipalités membres du groupe de travail.

Sources écrites : Articles de presse

1. Articles sur le territoire de Lyon (par ordre alphabétique des auteurs)

- « À Lyon, « M. Le Pen célèbre la capitale de la résistance à l'occupation islamique », *Le Monde*, 28 novembre 1989.
- « Inaugurée par Charles Pasqua La grande mosquée, vitrine de l'islam lyonnais Quinze ans de polémiques », *Le Monde*, 1er octobre 1994.
- « La première pierre de la Mosquée de Lyon a été posée », *Le Monde*, 16 juin 1992.
- « Lyon se construit dans la diversité », *Le Progrès*, 21 mai 2010.
- « Prison avec sursis pour Michel Noir », *Le Nouvel observateur*, 16 novembre 2003.
- Gérard ANGEL, « Nouvelle stratégie de Michel Noir », *Le Progrès*, 6 janvier 1992.
- Robert BELLER, « À vingt jours du procès, Michel Noir écarte deux de ses trois avocats », *Le Monde*, 26 janvier 1995.
- Bruno CAUSSE, « M.Noir ne briguera pas un second mandat », *Le Monde*, 27 avril 1995.
- Bruno CAUSSE, « Raymond Barre n'a pas distancié les amis de Michel Noir », *Le Monde*, 13 juin 1995.
- Bruno CAUSSE, « La petite victoire de Raymond Barre l'oblige à tenir compte des noiristes et de la gauche », *Le Monde*, 20 juin 1995.
- Bruno CAUSSE, « À Lyon, Raymond Barre prône transparence et rigueur de gestion », *Le Monde*, 27 juin 1995.
- Jean-Marie COLOMBANI, « Le RPR, l'UDF et leurs rénovateurs. Le remodelage de la droite », *Le Monde*, 21 avril 1989.
- Eric COLLIER, « La filière lyonnaise des exilés roumains », *Le Monde*, 13 mai 1995.
- Sophie LANDRIN, « Un agrégé de lettres classiques patient, obstiné et rusé », *Le Monde*, 21 mars 2001.
- Sophie LANDRIN, « Gérard Collomb forme à Lyon un exécutif de vingt et un adjoints », *Le Monde*, 27 mars 2001.
- G.M., « J. démissionne du conseil lyonnais pour le respect des droits », *Le Progrès*, 9 juin 2009.
- Sophie MAJOU, « Heidi G., étoile filante de la politique », *Le Progrès*, 16 juin 2009.
- Robert MARMOZ, « Lyon : les villes européennes au rendez-vous de Carpentras », *Libération*, 12-13 mai 1990
- Robert MARMOZ, « Le bâtonnier abandonne la défense de Pierre Botton », *Le Monde*, 30 décembre 1992.
- Jean-Baptiste de MONTALVON, « L'ancien premier ministre français Raymond Barre est mort », *Le Monde*, 25 août 2007.
- Vincent Raymond, « Qui sont vraiment les Arméniens de Lyon », *La Tribune*, 15 novembre 2012.
- Jean-Louis SAUX, « Lyon : le sacre de M Michel Noir », *Le Monde*, 26 mars 1989.
- Jean-Louis SAUX, « Djida T. : l'oxygène », *Le Monde*, 14 juin 1989.
- Robert SCHNEIDER, « L'homme qui a parlé vrai », *Le Nouvel observateur*, 22 - 28 mai 1987, p 50 - 51.
- Farid SIDI-BOUMEDINE, « Lyon, première ville à postuler au label Diversité », *Libération Lyon*, 19 mars 2009.
- Marie-Christine TABET, « Alain J., avocat du juste milieu », *Le journal du dimanche*, 4 juillet 2010.

2. Articles sur le territoire de Nantes (par ordre alphabétique des auteurs)

- « L'échec nantais d'Elisabeth Hubert », *Le Monde*, 13 juin 1995.
- Nicolas DE LA CASINIERE, « L'institut Kervégan. Le « think tank » à la nantaise », *L'express*, 14 novembre 2002.
- Florent LECLERCQ, « Nantes : duel pour une infidèle », *L'Express*, 17 mars 1994
- Bertrand LE GENDRE, « À Nantes, Jean-Marc Ayrault un « bleu » chez les blancs », *Le Monde*, 14 mars 1989.
- Gaspard NORRITO, « Yves, je suis fier d'être ton fils », *Ouest France*, 10 décembre 2007.
- Dominique PERVENCHE, « Nantes : la culture au sécateur », *Le Monde*, 11 août 1983.
- Vanessa RIPOCHE, « Les quartiers populaires ont plébiscité Ayrault », *Ouest France*, 11 mars 2008.
- Jacques SAYAGH, « Une nouvelle mosquée à Nantes Est », *Ouest France*, 14 novembre 1997.
- Yves SCHERR, « Le PC dévoile ses candidats », *Ouest France*, 21 décembre 2000.
- Arnaud VAULERIN, « Une victoire à la Ayrault », *Le Point*, 23 mars 2001.

Journaux télévisés régionaux :

- Intervention de Jean-Marc Ayrault, Journal télévisé de Soir Nantes, France 3, 18 mars 1989.
- France 3 région, Edition de Nantes, « Election de Jean-Marc Ayrault comme maire de Nantes », allocution devant le Conseil municipal, 18 mars 1989.

3. Articles sur le territoire de Strasbourg (par ordre alphabétique des auteurs)

- « Manuel Valls inaugure la Grande mosquée de Strasbourg », *DNA*, 27 septembre 2012.
- « Non à la banalisation des thèmes xénophobes », *Les dernières nouvelles d'Alsace*, vendredi 8 mars 1985
- Alain AUFRAY, « La voix naturelle », *Libération*, 15 juillet 1997.
- Christian BACH « Fabienne Keller peut-elle rebondir », *DNA*, 6 mai 2008.
- Jean-Jacques BLAESIUS, « La longue marche de Roland Ries, nouveau maire de Strasbourg », *Les Dernières Nouvelles d'Alsace*, 17 mars 2008.
- Didier BONNET, « Pour aider les immigrés », *L'Alsacien de Strasbourg*, 12 janvier 1980.
- Claude BOUR, « Catherine Trautmann élue maire de Strasbourg », *DNA*, 26 mars 1989.
- Claude BOUR, « Catherine Trautmann : le combat est devant nous », *Les Dernières nouvelles d'Alsace*, dimanche 26 mars 1989, LO VI.
- Philippe DOSSMANN, « L'atout Richardot », *Les Dernières nouvelles d'Alsace*,
- Jacques FORTIER, « Mosquée de Strasbourg : le dossier s'enlise », *Le Monde*, 17 décembre 1999.
- Jacques FORTIER, « L'équation gagnante de Fabienne Keller », *Le Monde*, 27 mars 2001.
- Jacques FORTIER, « À Strasbourg, le tandem Keller Grossmann en difficulté », *Le Monde*, 15 février 2008.
- Nicole GAUTHIER, « Catherine Trautmann reprend pied à Strasbourg. La ministre élue vendredi présidente de la communauté urbaine », *Libération*, 8 janvier 2000.
- Hervé HOUAT, « Etrangers : à la recherche d'un second souffle », *Les Dernières nouvelles d'Alsace*, 23 mai 1999.
- Dominique JUNG, « Immigrés : les blocages de la citoyenneté », *Les Dernières nouvelles d'Alsace*, 21 février 1989.
- François KOCH, « Un tandem en mal d'équilibre », *L'express*, 9 octobre 2003.
- Antoine LATHAM, « Strasbourg reconquis par la droite », *Les Echos*, 19 mars 2001.
- MBG, « Les combats du colonel Aziz Méliani », *Les Dernières nouvelles d'Alsace*, 10 décembre 1999.

- Jean-Louis SAUX, « Fabienne Keller (UDF) et Robert Grossmann (RPR) expérimentent une cogestion à Strasbourg », *Le Monde*, 10 mai 2001.
- Ariane SINGER, « Roland Ries comme vous ne l'avez jamais vu », *Le Point*, 3 avril 2014.
- Ludovic VIGOGNE, « Fabienne Keller par elle-même », *Le Point*, 6 avril 2001.
- Denis TRICARD, « Fabienne Keller : dans les dossiers à Paris, et le cœur à Strasbourg », *DNA*, 27 septembre 2009.
- Denis TRICARD, « Roland Ries, son programme complet », *DNA*, 22 février 2008.

4. Autres expériences municipales (par ordre alphabétique des auteurs)

- « CRELI. Conseil des étrangers : premier bilan positif » *Nord Eclair*, 3 avril 2011.
- « Der berufene Menschenrechtler: Hans H. geht in den Ruhestand Mit fast 66 Jahren », *Nürnberg Zeitung*, 23 décembre 2009.
- Christophe GAYRAUD, « Montpellier : un conseil porté pour porter la voix des étrangers », *Midi Libre*, 29 mars 2013.

5. Sur la situation nationale française et européenne (par ordre alphabétique des auteurs)

- « Le droit de vote des étrangers aux élections, c'est maintenant », *Le Monde*, 17 septembre 2012.
- « L'ex-directeur de la Ville d'Anvers condamné », *Le Soir*, 16 mars 2009.
- « Le premier tour des élections municipales confirme l'implantation du Front national au détriment de la majorité », *Le Monde*, 13 juin 1995.
- « Le PS et ses alliés sortent grands vainqueurs des municipales », *Le Monde*, Edition en ligne, 17 mars 2008.
- « Une mise au point de l'hôtel de Matignon à propos d'une déclaration du premier ministre », *Le Monde*, 7 octobre 1980.
- Éditorial, « La nouvelle vie locale », *Le Monde*, 12 mars 1989.
- Claude FRANCILLON, « Réunis au château de Vizille, douze maire de la majorité et de l'opposition veulent lutter contre l'intolérance », *Le Monde*, 29 septembre 1991.
- Eyrich INCIYAN, « La CEE veut prévenir un afflux d'émigrants des pays de l'Est », *Le Monde*, 9 décembre 1990.
- François MITTERRAND, « Je suis pour, mais ... », *Le Monde*, 16 avril 1988.
- André PASSERON, « Les vingt et un jours qui ébranlèrent la droite. Le rêve des rénovateurs », *Le Monde*, 3 novembre 1989.
- Gérard PERNODET, « Immigration : le contrôle des maires », *Libération*, 13 février 1992.

Sources écrites : publications papier et en ligne

1. Législation française (par ordre chronologique)

- Article L 121-20-1, Code des communes, Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, article ajouté au code des communes.
- Hubert Dubedout, « Ensemble, refaire la ville », Rapport au Premier ministre du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers, janvier 1983.
- Code d'entrée et de séjour des étrangers et demandeurs d'asile
- Décret n°82-442 du 27 mai 1982 pris pour l'application de l'article 5 de l'ordonnance n°45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers en ce qui concerne l'admission sur le territoire français.
- Décret n°89-881 du 6 décembre 1989 portant création du comité interministériel à l'intégration et d'un secrétaire général à l'intégration
- Décret n°89-912 du 19 décembre 1989 portant sur la création d'un Haut Conseil à l'Intégration.
- Décret n°89-912 du 19 décembre 1989 portant sur la création d'un Haut Conseil à l'Intégration.
- Décret n°91-829 du 30 août 1991 modifiant le décret no 82-442 du 27 mai 1982 relatif aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers en ce qui concerne l'admission sur le territoire français.
- Décret n°98-502 du 23 juin 1998 modifiant le décret no 82-442 du 27 mai 1982 modifié pris pour l'application des articles 5, 5-1 et 5-3 de l'ordonnance n°45-2658 du 2 novembre 1945.
- Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale

2. Publication de la Commission de la Nationalité et du Haut Conseil à l'Intégration (par ordre chronologique)

- Commission de la Nationalité, « Être français aujourd'hui et demain », Audition de l'association Génération 2001, Paris, La Documentation française, 1988
- Haut Conseil à l'intégration, « Pour un modèle français d'intégration – Premier rapport annuel », Paris, La Documentation Française, 1991.
- Haut Conseil à l'Intégration, « 1990 – 2010. 20 ans au service de l'intégration », Paris, La Documentation Française, 2010.
- Haut Conseil à l'intégration, Lexique du Haut Conseil à l'Intégration des mots de l'intégration, disponible sur <http://www.hci.gouv.fr/-Mots-de-l-integration-.html#I>, consulté le 28 mai 2014.

3. Communications, législations et rapports des institutions communautaires (par ordre chronologique)

- Directive 94/80/CE du Conseil, du 19 décembre 1994, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité
- Conclusions du Conseil européen de Tampere relatif à la mise en place d'un espace européen de liberté, sécurité et justice dans l'Union européenne, 15 – 16 octobre 1999.

- Disponible sur : http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/polju/en/EJN360.pdf, consulté le 20 mars 2014.
- Conclusions du Conseil européen « Justice, Affaires Intérieures » pour l'établissement de principes de base communs pour une politique d'intégration des migrants dans l'Union européenne, 18 novembre 2004.
- Document 14776/04 MIGR 105, document disponible en anglais sur : http://ec.europa.eu/homeaffairs/funding/2004_2007/docs/council_conclusions_common_basic_principles.pdf, consulté le 22 avril 2014.
- Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Programme commun pour l'intégration : Cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne », COM (2005) 389 final, Bruxelles, 1 septembre 2005.
- Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Agenda européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers », COM (2011), 455 final, Bruxelles, 20 juillet 2010.
- Journal officiel de l'Union Européenne, 2007/435/CE, Décision du Conseil portant création du Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers pour la période 2007 -2013 dans le cadre du programme général « Solidarité et gestion des flux migratoires », 21 juin 2007.
- DG JLS, *Manuel sur l'intégration à l'intention des décideurs politiques et des praticiens*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2010.

4. Rapports et législations du Conseil de l'Europe et de ses institutions (par ordre chronologique)

- Recommandation n° R (81) 18 du comité des ministres aux Etats membres relative à la participation au niveau communal, adoptée le 6 novembre 1981 lors de la 339^e réunion des délégués des ministres. Disponible sur : <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=600499&SecMode=1&DocId=673594&Usage=2>, consulté le 18 octobre 2013.
- Résolution 183 (1987) sur les étrangers dans les collectivités territoriales, Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, 22^{ème} session, 20 - 22 octobre 1987.
- Recommandation 1500 (2001), « Participation des immigrés et des résidents étrangers à la vie politique dans les Etats membres du Conseil de l'Europe », Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.
- Déclaration de Francfort, 31 mai 1991 cité Résolution 236 (1992) sur une nouvelle politique d'intégration multiculturelle en Europe et Déclaration de Francfort, Conférence des pouvoirs locaux et régionaux en Europe, Conseil de l'Europe, 27^{ème} session, 17 - 19 mars 1992.
- Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, *Europe 1990-2000: Multiculture dans la cité, l'intégration des immigrés*, Actes de colloque, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1992.
- Conseil consultatif des étrangers de Strasbourg et Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, *Quelle participation des résidents étrangers à la vie publique locale?*, Actes de colloque, Strasbourg, 2000.

- Conférence organisé par le Comité économique et social européen, « Integrating immigrants in regions and in cities », 30 mars 2011.
- Disponible sur : <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-integrating-immigrants-presentations.15967>, consulté le 21 mars 2014.
- Livre blanc sur le dialogue interculturel, « Vivre ensemble dans l'égalité », Conseil de l'Europe, mai 2008,
- Disponible sur http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/source/white%20paper_final_revised_fr.pdf, consulté le 21 mars 2014.

5. Publication des réseaux de villes et institutions liées à la Commission européenne (par ordre chronologique)

- Déclaration finale de la Conférence « Intégration et participation des étrangers dans les villes d'Europe » organisée par le CPLRE du Conseil de l'Europe et la ville de Stuttgart, 15-16 septembre 2003.
- Règlement intérieur du réseau Eurocities, approuvé lors de l'assemblée générale annuelle du réseau, 22 novembre 2005, à Lyon. Disponible sur : http://www.eurocities.eu/media/forms/Reglement_interieur_FR_122008.pdf, consulté le 26 janvier 2014.
- Wolfgang Bosswick and Friedrich Heckmann, « Social integration of immigrants : contribution of local and regional authorities », Eurofound, 2006.
- CLIP/Eurofound, « Integration of migrants: Contribution of local and regional authorities », 2006
- CLIP/ Eurofound, « Housing and integration of migrants in Europe », 2007.
- CLIP/Eurofound, « Local integration policies for migrants in Europe », 2007
- CLIP/Eurofound, « Equality and diversity in jobs and services: city policies for migrants in Europe », 2008.
- CLIP/Eurofound, « Promoting ethnic entrepreneurship in European cities », Eurofound, 2011.
- CLIP, Evaluation report, 2013, disponible sur : <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1021.htm>, consulté le 23 mai 2014.
- Coalition européenne contre le racisme, présentation des objectifs, disponible sur : www.unesco.org/shs/villescontreracisme, consulté le 8 septembre 2011.
- CIDP, Conclusions du premier séminaire international politique locale innovatrices pour l'inclusion sociale, Barcelone, 27 - 28 septembre 2007, disponible sur : http://www.citieslocalgovernments.org/uclg/upload/template/templatedocs/Textoseminario_frances.pdf, consulté le 2 avril 2014.
- Yvonne Exelmans, Marie José Freitas, *La situation des communautés islamiques dans cinq villes européennes*, EUMC (Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes), Vienne, 2001.
- IMISCOE, Rapport final, disponible sur : http://cordis.europa.eu/publication/rcn/12184_fr.html, consulté le 10 avril 2014.
- Cités interculturelles / Conseil de l'Europe, « La cité interculturelle pas à pas – Guide pratique pour l'application du modèle urbain de l'intégration interculturelle », mars 2013, disponible sur : http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/cities/ICCstepbystep_fr.pdf, consulté le 10 avril 2014.

- Cités interculturelles, Index, disponible sur : http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/cities/Index/default_fr.asp, consulté le 7 avril 2014.
- Cities of Migration, « Le Pacte d'intégration à Stuttgart : la force de la planification », Municipalité de Stuttgart, 24 mai 2011, disponible sur : http://citiesofmigration.ca/good_idea/the-stuttgart-pact-for-integration-the-power-of-planning-2/?lang=fr, consulté le 2 avril 2014.
- Engagement de Barcelone, « Pour une culture des Droits de l'Homme dans la ville », 17 octobre 1988, disponible sur : <http://www.respect-des-droits.org/display.php?contribId=23033e2b220a7f49d42406598587a66f02584ac3>, consulté le 2 avril 2014.
- Eurocités, rapport final DIVE, « Accueillir la diversité dans les villes. Conclusions et recommandations tirées du projet d'examen par les pairs Diversité et égalité dans les villes d'Europe », 2010.
- Eurocités, rapport final INTICITIES, « Evaluation comparative de la gouvernance de l'intégration dans les villes en Europe », 2008.
- Eurocités, rapport final MIXITIES, « Toolkits », 3 documents, 2012.
- Eurocités, Charte des Villes intégratrices « Notre engagement pour intégrer les migrants et les communautés migrantes en Europe », 2010.
- Eurocités, ELAINE, Quartiers en crise, LIA, « Paving the way for innovative actions on *integration* », Rapport final du projet, 2000, 38 pages.
- Hein De Haas, « Political Participation of Migrants and Ethnic Minorities in the Local Authority », ELAINE / ECWS, 1997.
- IR-DSU, Rubrique Chantier « Egalité de traitement, prévention et lutte contre les discriminations », disponible sur : <http://archives.irdsu.net/-INTEGRATION-ET-LUTTE-CONTRE-LES->, consulté le 20 mai 2014.
- Lettres d'information du projet *Local integration actions*, LIA News publication, 1997 - 1999, 5 numéros.

6. Publication des municipalités (par ordre alphabétique)

- 40 ans du Grand Lyon, Millénaire 3, entretien avec André Gachet, fondateur de l'ALPIL, disponible sur : http://www.millenaire3.com/uploads/tx_ressm3/Andre_Gachet_2010.pdf, consulté le 28 juin 2012.
- 40 ans du Grand Lyon, Millénaire 3, « 1982-1995, de la Commission Permanente pour l'Habitat Social (CPHS) au premier Plan Local de l'Habitat (PLH) : la question de l'habitat devient une préoccupation d'agglomération », *40 ans du Grand Lyon*, disponible sur : <http://www.40ans.grandlyon.com/?p=4979>, consulté le 24 octobre 2013.
- « Appel des maires pour le droit de vote des résidents étrangers », initiative lancée par Roland Ries, Maire de Strasbourg, 16 octobre 2010.
- Samim Akgönül, Muharrem Koç, Murielle Maffessoli, Stéphane de Tapia, « 40 ans de présence turque en Alsace, Actes du colloque De Strasbourg, 26 & 27 novembre 2004.
- CCE, « 10 propositions pour la diversité culturelle », municipalité de Strasbourg, 2010.
- CCE, « Propos sur l'égalité dans l'accès au logement - CRE Commission Egalité Urbaine », municipalité de Strasbourg, 2011.
- Journal du CCRE, « Devenir », 1995-2001, 18 numéros.
- Journal du CCE, « Devenir – Nouvelles générations », 2010-2012, 4 numéros.
- CCE, « Tout savoir sur le CCE », municipalité de Strasbourg, 2012.

- CNCE, « Lettres du CNCE », 2009-2014, 11 numéros.
- CNCE, « Guide à l'usage des résidents étrangers », municipalité de Nantes, 2013.
- CREL, « Lettre du CREL », un numéro, 2005.
- Dialogue citoyen, « Accueil et premières démarches des nouveaux arrivants », municipalité de Nantes, 2011.
- Municipalité de Strasbourg, « Le droit d'être heureux. Au carrefour des solidarités », Projet social & de santé du territoire de la ville de Strasbourg, décembre 2010.
- Municipalité de Reims, « Le Conseil des résidents étrangers remois », disponible sur : <http://www.reims.fr/vie-municipale/democratie-participative-citoyennete/conseil-des-residents-etrangers-remois.htm>, consulté le 1 juin 2014.
- Lyon Citoyen, « L'Égalité à Lyon », mars-avril 2010.

7. Publication des associations (par ordre alphabétique)

- « Assises nationales : un tremplin pour l'action », *Droit et liberté, revue mensuelle du MRAP*, n°428, avril 1984.
- CARDEK, *Premières nouvelles de la Krutenau*, 1977 - 1993, disponible sur <http://cardek.net/-Archives-des-Premieres-Nouvelles-.html>.
- Centre interculturel de documentation, *Le livre blanc de l'agglomération nantaise*, Nantes, 1985
- « Déclaration de Georgina Dufoix, Secrétaire d'Etat chargée de la famille, de la population et des travailleurs immigrés », *Vivre ensemble avec nos différences, publication du MRAP*, Paris, Editions Différences, 1984, p 70-71.
- « Etrangers dans la démocratie locale. Le Conseil consultatif des étrangers à Strasbourg », *Les cahiers du DSU*, mars 2000.
- Migration Policy Group, Étude pour la Commission parlementaire « Liberté, Droits des citoyens, de la justice et des affaires sociales », Parlement européen, « L'instauration d'un système d'évaluation comparative de la réussite des politiques d'intégration en Europe », janvier 2007
- Charles MOIGNETEAU, « La médiation culturelle dans l'action sociale et sanitaire en direction des migrants », *Hommes & migrations*, n°1222, 1999, p 93 - 99.
- Abner MONTALVO, « Une voix de la présence des résidents étrangers de Strasbourg », CARES, février 2011.
- République & Diversité / CRAN, Classement des municipalités, CRAN, 2013, disponible sur : http://republiqueetdiversite.fr/wp-content/uploads/2013/12/RD-DP-Racisme_palmar%C3%A8s-des-50-plus-grandes-villes-de-FranceDEF.pdf, consulté le 6 janvier 2014.
- RB, « Sabiha A. une vie pour une société nouvelle humaniste, fondée sur l'égalité hommes - femmes », *LICRA NEWS*, n°12, avril 2004.
- Périodique du CLAPEST, *Hôtes en Alsace*, 1965-1985, n°1 - n°70, Strasbourg. (Bibliothèque nationale et universitaire de Strasbourg)
- Revue *Cosmopolis*, 1982-1984, 22 numéros, Lyon. (Bibliothèque municipale de Lyon)
- Revue *Le Clapt's: feuille de liaison des associations du CLAPEST*, 1995-2012, (Bibliothèque nationale et universitaire de Strasbourg).

8. Sites internet consultés

- Conseil nantaise de la citoyenneté des étrangers : <http://www.nantes.fr/home/a-vous-nantes/dialogue-citoyen/conseils/conseil-nantais-pour-la-citoyenn.html>

- Conseil des résidents étrangers de Strasbourg : <http://www.cre.strasbourg.eu/>
- DG Affaires intérieures, <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/>
- Eurocités, <http://www.eurocities.eu/>.
- Haut Conseil à l'intégration, <http://archives.hci.gouv.fr/>
- Integrating Cities, <http://www.eurocities.eu/integrating-cities/home>
- 40 ans du Grand Lyon, <http://www.millenaire3.com/40-ans-du-Grand-Lyon-rendons-service-a-l-avenir.854.0.html>
- Parti socialiste à Strasbourg, Fanny Costes et Ariane Vincent, « Roland Ries à Strasbourg : une campagne européenne et solidaire », Elections municipales de 2008, disponible sur : <http://municipales2008.parti-socialiste.fr/2008/01/16/roland-ries-a-strasbourg-une-campagne-europeenne-et-solidaire/>, consulté le 13 mai 2014.

BIBLIOGRAPHIE

1. Sociologie de l'action publique

Références générales.

- Loïc BLONDIAUX, Yves SINTOMER, « L'impératif délibératif », *Politix*, vol.15, n°157, p. 17-35.
- Loïc BLONDIAUX, Dominique CARDON (coord.), « Dispositifs participatifs », *Politix*, 2006, vol. 75, n° 3, p. 3-9.
- Alain DESROSIERES, *La politique des grands nombres: histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 2010.
- David P. DOLOWITZ, David MARSH, « Learning from Abroad : the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making », *Governance : an International journal of Policy and Administration*, 2000, vol. 13, n° 1, p. 5-24.
- Yves DEZALAY, « Les courtiers de l'international », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2004, vol. 151-152, n° 1, p. 4-35.
- Renaud EPSTEIN, *La rénovation urbaine: démolition-reconstruction de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013.
- Jean-Michel EYMERI, *La fabrique des énarques*, Paris, Economica, 2001.
- Michel FOUCAULT, « La gouvernementalité », in *Dits et Écrits (1954-1988)*, Paris, Gallimard, 1994, pp. 635-657.
- Julie GERVAIS, *La réforme des cadres de l'action publique ou la fabrique d'un « nouveau » corps des Ponts et Chaussées. Impératifs managériaux, logiques administratives et stratégies corporatistes (fin du XXème siècle)*, Thèse de doctorat en science politique, Université Lyon 2, 2007.
- Charlotte HALPERN, Patrick LE GALES, « Pas d'action publique autonome sans instruments propres », *Revue française de science politique*, 2011, vol. 61, n° 1, p. 51-78.
- Patrick HASSENTEUFEL, Andy SMITH, « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques « à la française » », *Revue française de science politique*, 2002, vol. 52, n° 1, p. 53-73.
- Patrick HASSENTEUFEL, « Convergence », in Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT, Pauline RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 180-188.
- Mathieu HAUCHECORNE, *La fabrication transnationale des idées politiques: Sociologie de la réception de John Rawls et des « théories de la justice » en France (1971-2011)*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Lille, 2011.
- Christian LE BART, Rémi LEFEBVRE (dir.), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques.*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2005.
- Sophie JACQUOT, « Approche séquentielle (stages approach) », in Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT, Pauline RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 82-90.
- Charles O. JONES, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press, 1977.

Renaud PAYRE, Gilles POLLET, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 1, p. 133-154

Renaud PAYRE, Gilles POLLET, *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, La Découverte, 2013.

Edgar PISANI, « Administration de gestion, administration de mission », *Revue française de science politique*, 1956, vol. 6, n° 2, p. 315-330.

François RANGEON, Frank BACHELET, « La politique de la ville ou les difficultés de l'interministérialité locale », *Politiques et management public*, 1996, vol. 14, n° 3, p. 1-19.

Denis SAINT-MARTIN, « Le consulting et l'État : une analyse comparée de l'offre et de la demande », *Revue française d'administration publique*, 2007, vol. 120, n° 4, p. 743-756.

Leonard. J. SHARPE, Kenneth NEWTON, *Does politics matter? The determinants of public policy*, Oxford, Clarendon Press, 1984.

Jean-Claude THOENIG, « Introduction. Contribution à une sociologie des politiques publiques », *L'Année sociologique*, 1990, vol. 40, p. 9-15.

Sociologie de l'action publique et du personnel politique local.

Virginie ANQUETIN, *La construction électorale des politiques municipales. Travail politique de conquête et de gestion d'une capitale régionale (Strasbourg, 1973-2001)*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Strasbourg, 2011.

Lionel ARNAUD, Christian LE BART, Romain PASQUIER, « Does ideology matter ? Standardisation de l'action publique territoriale et recompositions du politique », in *Idéologie et action publique territoriale*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2007, p. 11-34.

Fabrice BARDET, Bernard JOUVE, « Entreprise politique et territoire à Lyon », *Sociologie du Travail*, 1999, vol. 41, n° 1, p. 41-61.

Olivier BORRAZ, « Le gouvernement municipal en France. Un modèle d'intégration en recomposition », *Pôle Sud*, 2000, vol. 13, n° 1, p. 11-26.

Michel CROZIER, Jean-Claude THOENIG, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, 1975, vol. 16, n° 1, p. 3-32

Fabien DESAGE, David GUERANGER, *La politique confisquée: sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges, Éd. du Croquant, 2011.

Fabien DESAGE, Christelle MOREL JOURNEL, Valérie SALA PALA (coord.), « Peupler la ville : les politiques de gentrification et bien d'autres choses encore », *Métropoles*, 2013, n° 13.

Céline DESMARAIS, Paul CROZET, « Les habits neufs de la gestion des ressources humaines dans les villes depuis les lois de décentralisation », *Politiques et management public*, 2004, vol. 22, n° 2, p. 55-73.

Anne-Cécile DOUILLET, « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, 2003, vol. 53, n° 4, p. 583-606.

Anne-Cécile DOUILLET, Alain FAURE (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005.

Anne-Cécile DOUILLET, Cécile ROBERT, « Les élus dans la fabrique de l'action publique locale », *Sciences de la société*, 2007, n° 71, p. 3-23.

- Anne-Cécile DOUILLET, Charlotte HALPERN, Jean-Philippe LERESCHE, « Penser la différenciation dans l'action publique locale », in Anne-Cécile DOUILLET, Alain FAURE, Charlotte HALPERN, Jean-Philippe LERESCH (dir.), *L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 7-19.
- Bruno DUMONS, Gilles POLLET, « De l'administration des villes au gouvernement des "hommes de la Ville" sous la IIIe République », *Genèses*, 1997, vol. 28, n° 1, p. 52-75.
- Patrice DURAN, Jean-Claude THOENIG, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 1996, vol. 46, n° 4, p. 580-623.
- Audrey FREYERMUTH, *Les facteurs locaux de la question sécuritaire. Neutralisation et saillance d'un problème politique. Une étude comparée des villes de Lyon, Nice, Rennes et Strasbourg (1983-2001)*, Thèse de science politique, Université de Strasbourg, 2009, p. 447-448.
- Jean-Pierre GAUDIN, « Décentralisation et nouvelle citoyenneté locale. Entretien avec J.-P. Gaudin », *Politix*, 1989, vol. 2, n° 7, p. 46-50, p 49.
- Philippe GARRAUD, *Profession homme politique: la carrière politique des maires urbains*, Paris, L'Harmattan, 1989.
- Philippe GARRAUD, « Les contraintes partisans dans le métier d'élu local. Sur quelques interactions observées lors des élections municipales de 1989 », *Politix*, 1994, vol. 7, n° 28, p. 113-126.
- Daniel GAXIE, « Le maire entre disciplines et libertés. Remarques sur les limites du travail politique », *Politix*, 1994, vol. 7, n° 28, p. 140-148.
- Pierre GREMION, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.
- Aisling HEALY, *Le gouvernement privé de l'action publique urbaine : Sociologie politique de la « gouvernance métropolitaine » du Grand Lyon (fin du XXe siècle)*, Thèse de doctorat en science politique, Université Lumière Lyon 2, 2008.
- Renaud HOURCADE, *La mémoire de l'esclavage dans les anciens ports négriers européens. Une sociologie des politiques mémorielles à Nantes, Bordeaux et Liverpool*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Rennes, 2012.
- Maxime HURE, *Les réseaux transnationaux du vélo. Gouverner les politiques du vélo en ville. De l'utopie associative à la gestion par des grandes firmes urbaines (1965 - 2010)*, Thèse de doctorat de Science politique, Université de Lyon, 2013.
- Jean JOANA, « Du gouvernement des villes au gouvernement municipal », *Pôle Sud*, 2000, vol. 13, n° 1, p. 3-9.
- Jacques LAGROYE, « De l'objet local à l'horizon local des pratiques », in Albert MABILEAU, *À la recherche du local, op.cit.*, pp. 166-182.
- Christian LE BART, *La rhétorique du maire-entrepreneur: critique de la communication municipale*, Paris, Pédone, 1992.
- Christian LE BART, Rémi LEFEBVRE, *La proximité en politique. Usages, rhétoriques et pratiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2005.
- Christian LE BART, « Marketing territorial », in Romain PASQUIER, Sébastien GUIGNER, Alistair COLE, (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, 2011, p. 323-326.
- Christian LEFEBVRE, Bernard JOUVE, « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe », *Revue française de science politique*, 1999, vol. 49, n° 6, p. 835-854 ;

Patrick LE GALES, « Crise urbaine et développement économique local en Grande-Bretagne : l'apport de la nouvelle gauche urbaine », *Revue française de science politique*, 1990, vol. 40, n° 5, p. 714-735.

Patrick LE GALES, *Politique urbaine et développement local: une comparaison franco-britannique*, Paris, L'Harmattan, 1993.

Patrick LE GALES, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 1995, vol. 45, n° 1, p. 57-95.

Patrick LE GALES, *Le retour des villes européennes: sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

Patrick LE LIDEC, « Choix des modes de gestion des services publics et politiques de recrutement des communes. Quelle place pour la variable partisane », in Lionel ARNAUD, Christian LE BART, Romain PASQUIER (DIR.), *Idéologie et action publique territoriale*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2006, p. 35-50.

Dominique Lorrain, « Le grand fossé ? Le débat public /privé et les services urbains », *Politiques et management public*, 1987, vol. 5, n° 3, p. 83-102.

Dominique LORRAIN, « Parler vrai ou produire juste. La dimension politique dans la politique municipale », *Politix*, 1989, vol. 2, n° 7, p. 91-103.

Dominique LORRAIN, « Gouverner les villes. Questions pour un agenda de recherche », *Pôle Sud*, 2000, vol. 13, n° 1, p. 27-40.

Albert MABILEAU, *À la recherche du local*. Paris, L'Harmattan, 1993.

Cesare MATTINA, *La régulation clientélaire: relations de clientèle et gouvernement urbain à Naples et à Marseille (1970-1980)*, Thèse pour le doctorat de science politique, Grenoble, France, Université Pierre Mendès France, 2003.

Cesare MATTINA, « Gouverner la "démocratie locale" urbaine. Comités de quartier et conseils de quartier à Marseille, Toulon et Nice », *Sociologie du Travail*, 2008, vol. 50, n° 2, p. 184-199.

Renaud PAYRE, *À la recherche de la « science communale »: les « mondes » de la réforme municipale dans la France de la première moitié du vingtième siècle*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Grenoble, 2002.

Gilles PINSON, *Projets et pouvoirs dans les villes européennes. Une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Rennes 1, 2002.

Olivier ROUBIEU, « Le modèle du «manager». L'imposition d'une figure légitime parmi les hauts fonctionnaires des collectivités locales », *Politix*, 1994, vol. 7, n° 28, p. 35-48.

Sociologie de l'action municipale internationale

Vincent BEAL, Gilles PINSON, « Du petit chose au « 5th best mayor in the world ». », *Pôle Sud*, 2009, vol. 30, n° 1, p. 7-29.

Shane EWEN, Pierre-Yves SAUNIER (Eds), *Another global city. Historical explorations into the Transnational Municipal moment, 1850 - 2000*, New York, Palgrave Macmillan, 2008.

Aisling HEALY, Sarah RUSSEIL, « Circulation de savoirs entre villes et sélection d'une expertise de l'urbain : la place des mondes académiques au sein des Eurocités », Congrès de l'Association Française de Science Politique, 2009.

Akira IRIE, Pierre-Yves SAUNIER, *The Palgrave dictionary of transnational history*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009.

Renaud PAYRE, « Ordre politique et gouvernement urbain », Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Université de Lyon, 2008.

Renaud PAYRE, « The Importance of Being Connected. City Networks and Urban Government: Lyon and Eurocities (1990-2005) », *International Journal of Urban and Regional Research*, 2010, vol. 34, n° 2, pp. 260-280.

Renaud PAYRE, Mili SPAHIC, « Le tout petit monde des politiques urbaines européennes. Réseaux de villes et métiers urbains de l'Europe. Le cas du CCRE et d'Eurocities », *Pôle Sud*, 2012, n° 36, p. 117-137.

Gilles PINSON, Antoine VION, « L'internationalisation des villes comme objet d'expertise », *Pôle Sud*, 2000, vol. 13, n° 1, p. 85-102.

Pierre-Yves SAUNIER, Renaud PAYRE, « Municipalités de tous pays, unissez vous! L'Union internationale des Villes ou l'Internationale municipale (1913-1940) », *Amministrare*, 2000, n° 1-2, p. 217-239.

Pierre-Yves SAUNIER, « La toile municipale au XIX - XX siècles : un panorama transnational vu d'Europe », *Revue d'histoire urbaine*, 2006, vol. 34, n° 2, p. 43-56.

Yves VILTARD, « Conceptualiser la "diplomatie des villes" », *Revue française de science politique*, 2008, vol. 58, n° 3, p. 511-533.

Yves VILTARD, « Diplomatie des villes : collectivités territoriales et relations internationales », *Politique étrangère*, 2010, n° 3, p. 593-604.

Antoine VION, « L'invention de la tradition des jumelages (1951-1956) : mobilisations pour un droit », *Revue française de science politique*, 2003, Vol. 53, n° 4, p. 559-582.

Sociologie de l'action publique européenne

Massimo BALDUCCI, « Le conseil de l'Europe au milieu du gué : l'impact des techniques avancées de management sur une organisation de juristes », *Revue française d'administration publique*, 2008, vol. 126, n° 2, p. 29 -306.

Willy BEAUVALLET, Sébastien MICHON, « L'institutionnalisation inachevée du Parlement européen », *Politix*, 2010, vol. 89, n° 1, p. 147-172.

Isabelle BRUNO, « La stratégie de Lisbonne : une révolution silencieuse », *Savoir/Agir*, vol.3, n°5, 2008, p. 143-152.

Isabelle BRUNO, « La recherche scientifique au crible du benchmarking. », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2009, vol. 55, n° 5, p. 28-45.

Isabelle BRUNO, « La déroute du « benchmarking social ». La coordination des luttes nationales contre l'exclusion et la pauvreté en Europe. », *Revue Française de Socio-Économie*, 2010, vol. 5, n° 1, p 41-61.

Ayse CEYHAN, « Les technologies européennes de contrôle de l'immigration », *Réseaux*, 2010, vol. 1, p. 131-150.

Michelle CINI, « The soft law approach : Commission rule-making in the EU's state aid regime », *Journal of European Public Policy*, 2001, vol. 8, n° 2, pp. 192-207.

Olivier COSTA, « Les représentants des entités infra-étatiques auprès de l'Union. Processus de professionnalisation diversifiés et intérêts communs », in *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisation dans l'Union européenne* Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2002, p. 147-168.

Olivier DE SCHUTTER, « L'équilibre entre l'économique et le social dans les traités européens », *Revue française des affaires sociales*, 2006, vol. 1, n° 1, p. 131-157.

Anne-Cécile DOUILLET, Jacques DE MAILLARD, « Les comités d'experts : une ressource institutionnelle pas toujours maîtrisée. », *Politique européenne*, 2011, n° 32, vol. 3, p.77-98.

Burkard EBERLEIN, Dieter KERWER, « New governance in the European Union : a theoretical perspective », *Journal of Common Market Studies*, 2004, vol. 42, n° 1, pp.121- 142.

Aude-Claire FOUROT, « Gouvernance et apprentissage social au niveau local : la mise en place d'un programme d'initiative communautaire à Paris », *Politique européenne*, 2007, vol. 22, n° 2, p. 197-220.

Didier GEORGAKAKIS, Marine DE LASSALLE, « Genèse et structure d'un capital institutionnel européen », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007, vol. 166-167, n° 1, p. 38-53.

Virginie GUIRAUDON, « Construire une politique européenne de lutte contre les discriminations : l'histoire de la directive « race » », *Sociétés contemporaines*, 2004, vol. 53, n° 1, p. 11-32.

Sophie JACQUOT, Cornelia WOLL, *Les usages de l'Europe : acteurs et transformations européennes*, Paris, L'Harmattan, 2004.

Sophie JACQUOT, Cornelia WOLL, « Action publique Européenne : les acteurs stratégiques face à l'Europe », *Politique européenne*, 2008, vol. 25, n° 2, p. 161-192.

Sophie JACQUOT, « Les effets de l'eupéanisation dans le domaine social », *Politique européenne*, 2013, vol. 40, n° 2, p. 9-21.

Jean JOANA, Andy SMITH, *Les commissaires européens. Technocrates, diplomates ou politiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

Christian LEQUESNE, Andy SMITH, « Union européenne et science politique : où en est le débat théorique ? », *Cultures & Conflits*, 2001, n° 28.

Hélène MICHEL, « La « société civile » dans la « gouvernance européenne ». Eléments pour une sociologie d'une catégorie politique. », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007, vol. 166-167, n° 1, p. 30-37.

Hélène MICHEL, « "Société civile" ou "peuple européen" ? L'Union européenne à la recherche d'une légitimité politique », *Savoir/agir*, 2009, n° 7, p. 33-41.

Jörg MONAR, « La mise en œuvre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice : un défi pour l'Union Européenne et pour les États membres », *Revue française d'administration publique*, 2009, vol. 129, n° 1, p. 15-34.

Romain PASQUIER, « Quand l'Europe frappe à la porte des régions », *Politique européenne*, 2002, vol. 7, n° 3, p. 159-177.

Romain PASQUIER, Gilles PINSON, « Politique européenne de la ville et gouvernement local en Espagne et en Italie », *Politique européenne*, 2004, vol. 12, n° 1, p. 42-65.

Romain PASQUIER, Julien WEISBEIN, « L'europe au microscope du local. Manifeste pour une sociologie politique de l'intégration communautaire. », *Politique européenne*, 2004, vol. 12, n° 1, p. 5-21

Claudio RADAELLI, « The domestic impact of european union public policy: notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research », *Politique européenne*, 2002, vol. 5, n° 1, pp. 105-136.

Evelyne RITAINE, « Présentation : convergence des normes, différenciation des débats ? », *Pôle Sud*, 1999, vol. 11, p. 3-7.

Cécile ROBERT, « Les groupes d'experts dans le gouvernement de l'Union européenne », *Politique européenne*, 2010, n° 32, vol. 3, p. 7-38.

Cécile ROBERT, « L'impossible « modèle social européen » », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007, vol. 166-167, n° 1, p. 94-109.

Sabine SAURUGGER, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de Science Po, 2010.

Construction des catégories d'action publique et des problèmes publics.

Virginie ANQUETIN, Audrey FREYERMUTH, *La figure de l'habitant« : sociologie politique de la "demande sociale"*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2008, p. 11-31.

François BUTON, « L'État et ses catégories comme objets d'analyse socio-historique. Principes, modalités et limites de la production étatique des « handicapés sensoriels » au XIXe siècle », in Pascale LABORIER, Danny TROM (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses universitaires de France, 2003, p. 59-78.

Roger COBB, Charles ELDER, *Participation in american politics : the dynamics of agenda-building*, Boston, Allyn and bacon, 1972.

Françoise DE BARROS, *Genèse de la politique de Développement Social des Quartiers: Éléments de formalisation d'un « problème des banlieues »*, Mémoire de DEA, Université Paris 1, 1994.

Françoise DE BARROS, « Secours aux chômeurs et assistances durant l'entre-deux-guerres. Étatisation des dispositifs et structuration des espaces politiques locaux », *Politix*, 2001, vol. 14, n° 53, p. 117-144.

Fabien DESAGE, « 20 % de logements sociaux minimum, mais pour qui ? », *Savoir/Agir*, 2013, vol. 24, n° 2, pp. 35-40.

Vincent DUBOIS, *La politique culturelle: genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin, 1999.

Bruno DUMONS, Gilles POLLET, *L'État et les retraites. Genèse d'une politique*, Paris, Belin, 1994.

« Étatisations », *Genèses*, n°28, 1997.

Philippe ESTEBE, « Les quartiers, une affaire d'État. Un instrument territorial », in Pierre LASCOUMES, Patrick LE GALES, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 47-70.

Clarisse FORDANT, « Une controverse française sur les statistiques ethno-raciales » in Yves GINGRAS (dir.), *Controverses. Accords et désaccords en sciences humaines*, Paris, CNRS Éditions, 2014, p. 211-243.

Philippe GARRAUD, « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, 1990, vol. 40, p. 17-41.

Olivier IHL, Martine KALUSZYNSKI, Gilles POLLET, *Les sciences de gouvernement*, Paris, Economica, 2003.

Martine KALUSZYNSKI, Renaud PAYRE, *Savoirs de gouvernement : circulation(s), traduction(s), réception(s)*, Paris, Economica, 2013.

John W. KINGDON, James A. THURBER, *Agendas, alternatives, and public policies*, Boston, Longman, 2011 [2ème édition].

Pascale LABORIER, Danny TROM, *Historicités de l'action publique.*, Paris, Presses Universitaires de France, 2003.

Danièle LOCHAK, « La société civile : du concept au gadget », in CURAPP, *La société civile*, op.cit., p. 45-75.

« Politiques des espaces urbains. Penser, classer, administrer la pauvreté », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2005, vol. 4, n° 159.

Laure PITTI, « Grèves ouvrières versus luttes de l'immigration : une controverse entre historiens », *Ethnologie française*, 2001, vol. 31, n° 3, p. 465-476.

Alexis SPIRE, « De l'étranger à l'immigré », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1999, vol. 129, n° 1, p. 50-56.

Sylvie TISSOT, *L'État et les quartiers : genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Seuil, 2007.

Christian TOPALOV, *Naissance du chômeur : 1880-1910.*, Paris, Albin Michel, 1994.

Christian TOPALOV, *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914.*, Paris, EHESS, 1999.

Didier RENARD, « Assistance et assurance dans la constitution du système de protection sociale française », *Genèses*, 1995, vol. 18, n° 1, p. 30-46.

Loïc WACQUANT, « Black Belt, Red Belt », in *Urban Outcasts : a Comparative Sociology of Advanced Marginality*, Cambridge, Polity Press, 2008, pp. 133-226.

Bénédicte ZIMMERMANN, « Eléments pour une socio-histoire des catégories de l'action publique », in Pascale LABORIER, Danny TROM, *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2003, p. 241-258.

2. Travaux relatifs à l'immigration, à l'intégration et les discriminations

Histoire et sociologie de l'immigration.

Mogniss H. ABDALLAH, « 1983 : la marche pour l'égalité. », *Plein droit*, 2002, n° 55, p. 37-40.

Karen AKOKA, Alexis SPIRE, « Pour une histoire sociale de l'asile politique en France », *Pouvoirs*, 2013, vol.1, n° 144, p. 67 - 77.

Simone BONNAFOUS, *L'immigration prise aux mots: les immigrés dans la presse au tournant des années 80*, Paris, Kimé, 1991.

Saïd BOUAMAMA, *Dix ans de marche des Beurs : chronique d'un mouvement avorté*, Paris, Desclée de Brouwer, 1994,.

Ahmed BOUBEKER, Abdellali HAJJAT, « Des comités Palestine au mouvement des travailleurs arabes (1970-1976) », in *Histoire politique des immigrations (post)coloniales. France (1920 - 2008)*, Paris, Éditions Amsterdam, 2008.

Pierre BOURDIEU, Abdelmalek SAYAD, *Le déracinement : la crise de l'agriculture traditionnelle en Algérie*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1964.

Frédérique BOURGEOIS, Sophie EBERMEYER, Mélanie SEVIN, « L'hébergement des demandeurs d'asile à Lyon : pratiques locales et devenir des demandeurs », *Revue française des affaires sociales*, 2004, vol 4, n° 4, p. 205 - 222.

Céline BURBAN, « Ministère de l'immigration : rupture ou continuité ? », *Plein droit*, 2009, n° 83, n° 4, p. 30-35.

Violaine CARRERE, « Quelles politiques pour quelle intégration ? », *Plein droit*, 2007, vol. 72, n° 1, p. 4 -7.

Jean-Michel CHAPOULIE, *La tradition sociologie de Chicago (1892-1961)*, Paris, Seuil, 2001.

Jean-Michel CHAPOULIE, « La tradition de Chicago et l'étude des relations entre les races », *Revue européenne des migrations internationales*, 2002, vol. 18, n° 3, p. 9-24.

Albano CORDEIRO, « Convergence 84 : retour sur un échec », *Plein droit*, n° 65-66, 2002, p. 59-63.

Claire DONNET, « Une mosquée pour exister », *Archives de sciences sociales des religions*, 2013, vol. 162, n° 2, p. 219-234.

Paula DUPRAZE, Francine VIEIRA, « Immigration et "modernité" : le Portugal entre héritage colonial et intégration européenne », *Pôle Sud*, 1999, n° 11, p. 38 - 54.

« Immigration : trente ans de combat par le droit », *Plein droit*, 2002, vol. 2, n° 53 -54.

Françoise GASPARD, « Assimilation, insertion, intégration : les mots pour "devenir Français" », *Hommes & Migrations*, 1992, n° 1154, p. 14-23.

Nancy L. GREEN, « L'immigration en France et aux États-Unis. Historiographie comparée », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 1991, n° 29, p. 67-82.

Abdellali HAJJAT, « Retour sur la Marche pour l'égalité et contre le racisme », *Hommes & Migrations*, 2013, vol. 1304, n° 4, p. 151-155.

Abdellali HAJJAT, *La Marche pour l'égalité et contre le racisme*, Paris, Editions Amsterdam., 2013.

Smaïn LAACHER, Patrick SIMON, « Itinéraire d'un engagement dans l'histoire. Entretien avec Gérard Noiriel. », *Mouvements*, 2006, n° 45-46, p. 72-79.

Jimena LARROQUE ARANGUREN, *Des stratégies d'appropriation des modèles d'intégration par les communautés autonomes en Espagne. Une étude comparative des politiques d'intégration des étrangers en Catalogne et au Pays Basque (2000-2009)*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Montpellier, 2010.

Gérard NOIRIEL, « L'histoire de l'immigration. Notes sur un enjeu », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1984, n° 54, p. 72-76.

Gérard NOIRIEL, *Réfugiés et sans-papiers : la République face au droit d'asile : XIXe-XXe siècle*, Paris, Seuil, 1998.

Gérard NOIRIEL, *Le creuset français : histoire de l'immigration, XIXe-XXe siècle*, Paris, Seuil, 2006.

Gérard NOIRIEL, *Le massacre des Italiens. Aigues-Mortes, 17 août 1893*, Paris, Fayard, 2010.

Alexandra NACU, « Les Roms migrants en région parisienne : les dispositifs d'une marginalisation », *Revue européenne des migrations internationales*, 2010, vol. 26, n° 1, p. 141-160.

Foued NASRI, « Zaâma d'Banlieue (1979 -1984) : les pérégrinations d'un collectif féminin au sein des luttes de l'immigration », in Sophie BEROU, *Engagements, rébellions et genre dans les quartiers populaires en Europe (1968 -2005)*, Paris, Archives contemporaines, 2011.

Foued NASRI, *Permanences et discontinuités dans les mobilisations associatives des héritiers de l'immigration maghrébine au sein de l'agglomération lyonnaise: le cas de Zaâma d'Banlieue et des Jeunes Arabes de Lyon et Banlieue (1979-1998)*, Thèse de doctorat en science politique, Institut d'études politiques de Paris, 2013.

Hubert PERES, « L'Europe commence à Gibraltar : le dilemme espagnol face à l'immigration », *Pôle Sud*, 1999, vol. 11, p. 8-23

Laure PITTI, *Ouvriers algériens à Renault-Billancourt de la guerre d'Algérie aux grèves d'OS des années 1970*, Thèse de doctorat d'histoire contemporaine, Paris, Université Paris 8, 2002.

Marie POINSOT, « L'intégration politique des jeunes Maghrébins : deux stratégies associatives dans la région lilloise », *Revue européenne de migrations internationales*, 1991, vol. 7, n° 3, pp. 119-138.

Andréa REA, Maryse TRIPIER, *Sociologie de l'immigration*, Paris, La Découverte, 2003.

Florence ROCHEFORT, « Foulard, genre et laïcité en 1989 », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2002, n° 3, p. 145-156.

Abdelmalek SAYAD, « Les trois "âges" de l'émigration algérienne en France. », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1977, vol. 15, n° 15, p. 59-79.

Abdelmalek SAYAD, *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*, Bruxelles, De Boeck université, 1991.

Abdelmayek SAYAD, *La double absence. Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*, Paris, Seuil, 1999.

Johanna SIMEANT, « Immigration et action collective. L'exemple des mobilisations d'étrangers en situation irrégulière », *Sociétés contemporaines*, 1994, vol. 20, n° 1, p. 39-40.

Johanna SIMEANT, *La cause des sans-papiers*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.

« Ta famille n'hébergera plus », *Plein droit*, n°15-16, 1991.

William FOOT WHYTE, *Street corner society, Street Corner Society, la structure sociale d'un quartier italo-américain*, Paris, La Découverte, 1996.

Louis WIRTH, *Le ghetto*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1980 (paru en 1928 dans l'édition américaine).

Claire ZALC, *Melting shops. Une histoire des commerçants étrangers en France*, Paris, Perrin, 2010.

Michelle ZANCARINI-FOURNEL, « La question immigrée après 68 », *Plein droit*, 2002, n° 53-54, p. 3-7.

Sociologie de l'État et des municipalités, construction de la nation et immigration.

Michael ALEXANDER, Rinus PENNINX, (eds.), *Citizenship in European cities. Immigrants, local politics and integration policies*, Chippenham, Ashgate, 2004.

Valérie AMIRAUX, Patrick SIMON, « There are no Minorities here : Cultures of scholarship and public debate on immigrants and integration in France », *International Journal of Comparative Sociology*, vol. 47, n° 3-4, pp. 191-215.

Christine BARATS, « L'intégration et le discours présidentiel sur l'immigration : inscription dans l'espace national et consensus d'évitement », *Quaderni*, 1994, vol. 22, n° 1, p. 109-123

Julien BEAUGE, Abdellali HAJJAT, « Élités françaises et construction du "problème musulman". Le cas du Haut Conseil à l'intégration (1989-2012) », *Sociologie*, 2014, Vol. 5, n° 1, p. 31-59.

Pierre BOURDIEU, « Préface », in Abdelmalek SAYAD, *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*, Bruxelles, De Boeck université, 1991, p. 8-15.

William Roger BRUBAKER, « Immigration, citizenship and the nation-state in France and Germany : a comparative historical analysis. », *International Sociology*, 1990, vol. 5, n° 4, pp. 379-407.

William Roger BRUBAKER, *Citoyenneté et nationalité en France et en Allemagne*, Paris, Belin, 1997.

Françoise DE BARROS, « Les municipalités face aux Algériens : méconnaissance et usages de catégories coloniales en métropole avant et après la Seconde Guerre mondiale. », *Genèses*, 2003, vol. 4, n° 53, p. 69-92.

Françoise DE BARROS, *L'Etat au prisme des municipalités. Une comparaison historique des catégorisations des étrangers en France (1914 - 1984)*, Thèse de doctorat en science politique, Université Paris 1, 2004.

Françoise DE BARROS, « Des « Français musulmans d'Algérie » aux « immigrés » », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2005, vol. 159, n° 4, p. 26-53.

Tom CHARBIT, « Une gestion politique paradoxale », *Les Harkis*, La Découverte., Paris, 2006, p. 91-106.

Laure-Leyla CHEBBAH-MALICET, *La problématique d'intégration des « populations immigrées » dans la politique de gestion de l'immigration (de la fin des années 1960 à 1997) : représentations et modes d'intervention publique des acteurs institutionnels du département du Rhône*, Thèse de doctorat de Science politique, Université Pierre Mendès France, 2001.

Jacqueline COSTA-LASCOUX, « L'espace migratoire institutionnel : un espace clos et contrôlé ? », *Espace, populations, sociétés*, 1983, vol. 1, n° 2, p. 69-88.

Nourredine ELKARATI, Marie POINSOT, « Politique d'une institution. Le Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés. Entretien avec Michel Yahiel, directeur du FAS. », *Politix*, n°12, 1990, p. 70-74.

Angéline ESCAFRE-DUBLET, « L'État et la culture des immigrés, 1974-1984 », *Histoire@Politique*, vol 4, n°1, p. 15-25.

Angeline ESCAFRE-DUBLET, *Culture et immigration. De la question sociale à l'enjeu politique (1958-2007)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014.

Didier FASSIN, Eric FASSIN, *De la question sociale à la question raciale ? Représenter la société française*, Paris, La Découverte, 2009.

Éric FASSIN, « Les couleurs de la représentation », *Revue française de science politique*, 2010, Vol. 60, n° 4, p. 655-662.

Adrian FAVELL, *Philosophies of integration : immigration and the idea of citizenship in France and Britain*, Londres, Macmillan, 1998.

Anne GOTMAN, *Villes et hospitalité. Les municipalités et leurs étrangers.*, Paris, Maison des sciences de l'homme, 2004.

Virginie GUIRAUDON, « L'intégration des immigrés ou la politique de l'esquive », in Pepper D. CULPEPPER, Peter HALL, Bruno PALIER (dir.), *La France en mutation. 1980 - 2005*, Presses de Sciences Po., Paris, 2006, p. 265-299.

Abdellali HAJJAT, *Les frontières de l'« identité nationale ». L'injonction à l'assimilation en France métropolitaine et coloniale*, Paris, La Découverte, 2012.

Ouassim HAMZAOU, *Intégrer l'immigré. Analyse de la co-genèse d'une catégorie statistique et d'une catégorie d'action publique (1988-1998)*, Thèse en préparation pour le doctorat de science politique, IEP de Grenoble.

Choukri HMED, *Loger les étrangers « isolés » en France. Sociohistoire d'une institution d'État : la Sonacotra (1956-2006)*, Thèse de doctorat en science politique, Université Paris 1, 2006.

Choukri HMED, « L'encadrement des étrangers "isolés" par le logement social (1950-1980) », *Genèses*, 2008, vol. 72, n° 3, p. 63-81.

Narguesse KEYHANI, « Former pour dépolitiser. L'administration des immigrés comme cible de l'action publique », *Gouvernement et action publique*, 2012, vol 4., n°4, p. 91-114.

Benoît LARBIOU, *Connaître et traiter l'étranger. Les constructions sociales d'un savoir politique sur l'immigration (1914-1945)*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Montpellier, 2003.

Sylvain LAURENS, *Une politisation feutrée. Les hauts fonctionnaires et l'immigration en Franc.*, Paris, Belin, 2009.

Sylvain LAURENS, « "1974" et la fermeture des frontières », *Politix*, 2008, vol. 82, n° 2, p 82-91.

Annalisa LENDARO, « Le pouvoir de la catégorie. Les politiques publiques et l'insertion professionnelle des immigrés en France et en Italie », *Revue européenne des migrations internationales*, 2012, vol. 27, n° 2, p. 35-55.

Anicet LE PORS, *Le droit d'asile*, Paris, Presses universitaires de France, 2011.

Daniele LOCHAK, « Les politiques de l'immigration au prisme de la législation des étrangers », in Didier FASSIN, Alain MORICE, Catherine QUIMINAL (dir.), *Les lois de l'inhospitalité : les politiques de l'immigration à l'épreuve des sans-papiers*, Paris, La Découverte, 1997.

Danièle LOCHAK, « L'intégration à rebours », *Plein droit*, 2008, vol. 76, n° 1, p 7 - 10.

Françoise LORCERIE, « « Les sciences sociales au service de l'identité nationale. Le débat sur l'intégration en France au début des années 1990 », in Denis CONSTANT MARTIN (dir.), *Cartes d'identité. Comment dit-on nous en politique ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 1994, p. 245-281.

Amelia H. LYONS, « Social welfare, French Muslims and decolonization in France: the case of the Fonds d'action sociale », *Patterns of Prejudice*, 2009, vol. 43, n° 1, p. 65-89.

Olivier MASCLET, « Du "bastion" au "ghetto". Le communisme municipal en butte à l'immigration. », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol 159, n°4, 2005, p.10-25.

Gérard NOIRIEL, *État, nation et immigration: vers une histoire du pouvoir*, Paris, Belin, 2001.

Emmanuelle SAADA, *Les enfants de la colonie. Les métis de l'Empire français entre sujétion et citoyenneté*, Paris, La Découverte, 2007.

Magali SANTAMARIA, *La mise en oeuvre d'une politique publique par des entrepreneurs de cause. L'exemple de la politique d'asile et d'accueil des réfugiés et l'association Forum réfugiés*, Mémoire de DEA, IEP d'Aix-en-Provence, 2002.

Magali SANTAMARIA, *Politique nationale de l'asile et enjeux locaux : étude comparative de l'accueil des demandeurs d'asile dans les Bouches du Rhône, l'Isère et le Rhône (1990 - 2005)*, Thèse de doctorat en science politique, Université d'Aix en Provence, 2008.

Abdelmayek SAYAD, « Immigration et pensée d'Etat. », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1999, vol. 129, n° 129, p. 5-14.

Dominique SCHNAPPER, *La France de l'intégration : sociologie de la nation en 1990*, Paris, Gallimard, 1991.

Alexis SPIRE, *Étrangers à la carte : l'administration de l'immigration en France : 1945-1975*, Paris, Grasset, 2005.

Charles SUAUD, « Identification et classification des étrangers dans la politique municipale de Nantes », in Anne GOTMAN, *Villes et hospitalité. Les municipalités et leurs « étrangers »*, Paris, Maison des sciences de l'homme, 2004, p.447-469.

Patrick SIMON, « Les statistiques, les sciences sociales françaises et les rapports sociaux ethniques et de "race" », *Revue française de sociologie*, 2008, vol. 49, n° 1, p. 153-162.

Jérôme VALLUY, « Du retournement de l'asile (1948-2008) à la xénophobie de gouvernement : construction d'un objet d'étude », *Cultures & Conflits*, 2008, n° 69, p. 81 -111.

Jérôme VALLUY, *Sociologie politique de l'accueil et du rejet des exilés*, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Université Robert Schuman Strasbourg, 2008.

Vincent VIET, *La France immigrée. Construction d'une politique 1914- 1997*, Paris, Fayard, 1998.

Patrick WEIL, « Racisme et discrimination dans la politique française de l'immigration : 1938-1945/1974-1995 », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 1995, vol. 47, n° 1, p. 77-102.

Patrick WEIL, *La France et ses étrangers. L'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*, Paris, Calmann Levy, 1991.

Politiques européennes et immigration

Lionel ARNAUD (dir.), *Les minorités ethniques dans l'Union européenne. Politiques, mobilisations, identités*, Paris, La Découverte, 2005.

Lionel ARNAUD, Valérie SALA PALA, « Introduction : À la recherche de l'europanisation des politiques d'intégration » in Lionel ARNAUD, (dir.), *Les minorités ethniques dans l'Union européenne. Politiques, mobilisations, identités*, Paris, La Découverte, 2005, p. 15-24.

Maurice BLANC, David M. SMITH, « Citizenship, Nationality and Ethnic Minorities in Three European Nations », *International Journal of Urban and Regional Research*, 1996, vol. 20, n° 1, p. 66-82.

Christina BOSWELL, « The political functions of expert knowledge : knowledge and legitimation in European Union immigration policy », *Journal of European Public Policy*, 2008, vol. 15, n° 4, pp 471-488.

Hassan BOUSETTA, « Politiques postimmigration et mobilisation des Marocains dans quatre villes européennes », in Lionel ARNAUD (dir.), *Les minorités ethniques dans l'Union européenne*, Paris, La Découverte, 2005, p. 185-207

Mathilde DARLEY, « La construction du problème de l'immigration en République Tchèque : l'action publique sous influence européenne ? », *Politique européenne*, 2010, vol. 31, n° 2, p. 65-90.

Han ENTZINGER, « Politiques d'intégration en Europe : un modèle multidimensionnel », in Lionel ARNAUD (dir.), *Les minorités ethniques dans l'Union européenne*, Paris, La Découverte, 2005, p. 25-45.

Adrian FAVELL, « L'europanisation ou l'émergence d'un nouveau « champ politique » : le cas de la politique d'immigration », *Cultures & Conflits*, 2000, n° 38-39, p. 2-20.

Adrian FAVELL, « Immigration, migration et libre circulation dans la construction de l'Europe », *Politique européenne*, 2010, n° 31, vol. 2, p. 42-44.

Aude-Claire FOUROT, « Le désalignement des politiques d'immigration et d'intégration au sein de l'UE : Hardlaw versus Softlaw ? », *Review of European and Russian Affairs*, 2006, vol. 2, n° 3, p. 147-173.

Romain GARBAYE, « Gouvernance urbaine, minorités ethniques et identités locales à Birmingham, Lille et Roubaix », in Lionel ARNAUD (dir.), *Les minorités ethniques dans l'Union européenne. Politiques, mobilisations, identités*, Paris, La Découverte, 2005, p. 165-183.

Marco GUIGNI, Florence PASSY, « Le champ politique de l'immigration en Europe », in Richard BALME, Didier CHABANET (dir.), *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 433-460.

Virginie GUIRAUDON, « Jeux d'ombre et de lumière : les politiques envers les étrangers en Europe », *Revue française de science politique*, 1999, vol. 49, n° 6, p. 755-782.

Virginie GUIRAUDON, *Les politiques d'immigration en Europe : Allemagne, France, Pays-Bas*, Paris, L'Harmattan, 2000.

Virginie GUIRAUDON, Karen PHALET, Jessika TERWAL, « Le suivi des minorités ethniques aux Pays-Bas », *Revue internationale des sciences sociales*, 2005, vol. 183, n° 1, p. 83 - 96.

Virginie GUIRAUDON, « Les effets de l'eupéanisation des politiques d'asile », *Politique européenne*, 2010, vol. 2, n° 31, p. 7-32.

Jean LECA, « Nationalité et citoyenneté dans l'Europe des immigrations », in Jacqueline COSTA-LASCOUX, Patrick WEIL (dir.), *Logiques d'États et immigrations*, Paris, Kimé, 1992, p. 13-57.

Alisdair ROGERS, Jean TILLIE (eds.), *Multicultural policies and modes of citizenship in European cities*, Aldershot, 2001.

Rinus PENNINX, Karen KRAAL, Marco. MARTINIELLO & Steven VERTOVEC (eds.), *Citizenship in European cities: immigrants, local politics and integration policies*, Aldershot, 2004.

Diversité, égalité, lutte contre les discriminations ethno-raciales.

Martina AVANZA, « Qui représentent les élus de la « diversité » ? », *Revue française de science politique*, 2010, vol. 60, n° 4, p. 745 -767.

Laure BERENI, Eléonore LEPINARD, « "Les femmes ne sont pas une catégorie". Les stratégies de légitimation de la parité en France », *Revue française de science politique*, 2004, vol. 54, n°1, p.71-98.

Laure BERENI, Alexandre JAUNAIT (coord.), « Usages de la diversité », *Raisons politiques*, vol.3, n°35, 2009.

Laure BERENI, « "Faire de la diversité une richesse pour l'entreprise" », *Raisons politiques*, 2009, n° 35, n° 3, p. 87-105.

Laure BERENI, « Le discours de la diversité en entreprise : genèse et appropriations », *Sociologies pratiques*, 2011, n° 23, n° 2, p. 9-19.

Laure BERENI, Vincent-Arnaud CHAPPE, « La discrimination, de la qualification juridique à l'outil sociologique », *Politix*, 2011, vol. 94, n° 2, p. 7-34.

Laure BERENI, « Penser la transversalité des mobilisations féministes : l'espace de la cause des femmes », in Christine Bard, *Les féministes de la deuxième vague*, Rennes, Presses universitaires de Rennes., 2012, p. 27- 41.

Gwénaële CALVES, « « Il n'y pas de race ici » », *Critique internationale*, 2002, vol. 17, n° 4, p 173 - 186.

Marie-Christine CERRATO DEBENEDETTI, *Action publique sans problème reconnu. La lutte contre les discriminations ethno-raciales en France dans les années 2000*, Thèse de doctorat en science politique, Université Aix – Marseille, 2013.

Vincent-Arnaud CHAPPE, « Le cadrage juridique, une ressource politique ? », *Politix*, 2011, n° 94, n° 2, p. 107-130.

Fabrice DHUME, Nadine SAGNARD-HADDAOUI, *Les discriminations raciales à l'emploi. Une synthèse problématique des travaux*, IS CRA, 2006,

Milena DOYTCHIEVA, « Usages français de la notion de diversité : permanence et actualité d'un débat », *Sociologie*, 2010, vol. 1, n° 4, p. 427-428.

Mireille EBERHARD, Dominique MEURS, Patrick SIMON, *Construction d'une méthodologie d'observation de l'accès et du déroulement de carrière des générations issues de l'immigration dans la fonction publique*, Rapport pour l'INED, 2008.

Romain GARBAYE, *Getting into local power. The politics of ethnic minorities in British and French cities*, Londres, Blackwell publishing, 2005.

Vincent GEISSER, El Yamine SOUM, *Discriminer pour mieux régner. Enquête sur la diversité dans les partis*, Paris, Les Ateliers, 2004.

Didier FASSIN, « L'invention française de la discrimination », *Revue française de science politique*, 2002, vol. 52, n° 4, p. 403-423.

Thomas KIRSZBAUM, « Un Janus aux deux visages : la diversité dans l'habitat », *Raisons politiques*, 2009, vol. 35, n° 3, p. 49-65.

Elise PALOMARES, « Itinéraire du credo de la "mixité sociale" », *Revue Projet*, 2008, vol. 307, n° 6, p. 23-29.

Daniel SABBAGH, « Une convergence problématique », *Politix*, 2006, vol.1, n°73, p. 211-229.

Réjane SENAC-SLAWINSKI, « Le gender mainstreaming à l'épreuve de sa genèse et de sa traduction dans l'action publique en France », *Politique européenne*, 2006, vol. 20, n° 3, p. 9-33.

Réjane SENAC-SLAWINSKI, « De la parité à la diversité: entre Deuxième sexe et discrimination seconde », *Modern & Contemporary France*, 2010, vol. 18, n° 4, p. 431-444.

Sylvie TISSOT, « Une "discrimination informelle" ? Usages du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions de logement HLM », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2009, vol.4, n°159, 2005, p. 54-69.

Sociologie de l'ethnicité

Lionel ARNAUD, *Politiques sportives et minorités ethniques. Le sport au service des politiques sociales à Lyon et Birmingham*, Paris, L'Harmattan, 1999.

Jacqueline COSTA-LASCOUX, Marie-Antoinette HILY, « L'ethnisation du lien social dans les banlieues françaises », *Revue européenne de migrations internationales*, 2001, vol. 17, n° 2, pp. 127-131.

Véronique DE RUDDER, Christian POIRET et François VOURC'H, *L'inégalité raciste : l'universalité républicaine à l'épreuve*, Paris, Presses universitaires de France, 2000.

Milena DOYTCHIEVA, « Une reconnaissance paradoxale: ethnicité et participation dans les politiques de la ville », in Manuel BOUCHER (dir.), *Penser les questions sociales et culturelles contemporaines : quels enjeux pour l'intervention sociales ?*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 175-194.

René LEVY, Renée ZAUBERMAN, « Police, minorities, and the French Republican Ideal », *Criminology*, 2003, vol. 41, n° 4, p. 1065-1100.

Françoise LORCERIE, *L'école et le défi ethnique : éducation et intégration*, Paris, Institut national de recherche pédagogique, 2003.

Stéphanie MOREL, *École, territoires et identités. Les politiques publiques françaises à l'épreuve de l'ethnicité*, Paris., L'Harmattan, 2002.

Élise PALOMARES, Aude RABAUD, « Minoritaires et citoyens ? Faites vos preuves ! », *L'Homme et la société*, 2006, vol. 160-161, n° 2, p.135-160.

Philippe POUTIGNAT, Jocelyne STREIFF-FENART, *Théories de l'ethnicité*, suivi de Frederick Barth, « Les groupes ethniques et leurs frontières » Paris, Presses universitaires de France, 2008.

Valérie SALA PALA, *Discriminations ethniques: les politiques du logement social en France et au Royaume-Uni*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2013.

François VOURC'H, Véronique DE RUDDER, « Positions libérales, positions radicales dans la lutte contre les inégalités racistes », *Cahiers de l'Urmis*, 2006, n° 10-11.

3. Sociologie du militantisme, des mouvements sociaux, des groupes d'intérêts et des experts.

Eric AGRİKOLIANSKY, « Carrières militantes, et vocation à la morale : les militants de la Ligue des droits de l'homme dans les années 1980 », *Revue française de science politique*, 2001, vol. 51, n° 1, p. 27-46.

Éric AGRİKOLIANSKY, « La gauche, le libéralisme politique et les droits de l'homme », in Jean-Jacques BECKER, Gilles CANDAR, *Histoire des gauches en France*, Paris, La Découverte, 2005, p. 525-542.

Camilo ARGIBAY, *De l'amphithéâtre à l'hémicycle? Socialisation au métier politique et réseaux militants des dirigeants étudiants de la MNEF (1962 - 1986)*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Lyon, 2011.

Richard BALME, Didier CHABANET, Vincent WRIGHT(dir.), *L'action collective en Europe.*, Paris, Presse de Sciences Po, 2002.

Bernard BRILLIANT, « Intellectuels et extrême gauche : le cas du Secours Rouge », *Lettre d'information de l'Institut d'histoire du temps présent (IHTP)*, juillet 1998, n° 32.

Axelle BRODIEZ-DOLINO, *Emmaüs et l'abbé Pierre*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

Ivan BRUNEAU, « La Confédération paysanne et le « mouvement altermondialisation ». L'international comme enjeu syndical », *Politix*, 2004, vol. 17, n° 68, p. 111-134.

Olivier CHATELAN, « Expertise militante et recherche urbaine : la fin d'un modèle ? Un groupe de recherche Économie et Humanisme à Paris au milieu des années 1970 », *Le Mouvement Social*, 2012, vol. 239, n° 2, p. 129-143.

Xavier CRETTIEZ, Isabelle SOMMIER, *La France rebelle*, Paris, Michalon, 2006.

Corinne DELMAS, *Sociologie politique de l'expertise*, Paris, La Découverte., 2011.

Claire DE GALEMBERT, « Cause du voile et lutte pour la parole musulmane légitime », *Sociétés contemporaines*, 2009, vol. 74, n° 2, p. 19-47.

Olivier FILLIEULE, « Propositions pour une analyse processuelle de l'engagement individuel », *Revue française de science politique*, 2001, vol. 51, n° 1, p. 199-215.

Olivier GALLAND, Marco OBERTI, *Les étudiants*, Paris, La Découverte, 1996.

Daniel GAXIE, « Économie des partis et rétributions du militantisme », *Revue française de science politique*, 1977, vol. 27, n° 1, p. 123-154;

Daniel GAXIE, « Rétributions du militantisme et paradoxes de l'action collective », *Revue suisse de science politique*, 2005, vol. 11, n° 1, p. 157-188.

Philippe JUHEM, « La participation des journalistes à l'émergence des mouvements sociaux. Le cas de SOS-Racisme », *Réseaux*, 1999, vol. 17, n° 98, p. 119-152.

Philippe JUHEM, « Entreprendre en politique. De l'extrême gauche au PS : la professionnalisation politique des fondateurs de SOS-Racisme », *Revue française de science politique*, 2001, vol. 51, n° 1, p. 131-153.

Séverine LACALMONTIE, « Se saisir de l'Europe comme (re)source d'action : la carrière militante du droit de vote des immigrés. », in Amandine CRESPIY, Mathieu PETITHOMME *L'Europe sous tensions. Appropriation et contestation de l'intégration européenne*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 87-105.

Séverine LACALMONTIE, « De la recherche à l'invention d'une cause : les militants du PSU et le droit de vote des immigrés », in TUDI KERNALEGENN, FRANÇOIS PRIGENT, GILLES RICHARD, JACQUELINE SAINCLIVIER (dir.), *Le PSU vu d'en bas*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2008, p. 317-326.

Marie-Hélène LECHIEN, « Des militants de la "cause immigrée" », *Genèses*, 2003, vol. n°50, n° 1, p. 91-110.

Gwenola LE NAOUR, « Entrer dans l'action publique en la contestant. Quand la cause des usagers de drogues devient soluble dans la politique marseillaise de lutte contre le sida et la toxicomanie », *Politix*, 2005, n° 70, n° 2, p. 9-28.

« Les groupes d'experts dans le gouvernement de l'Union européenne », *Politique européenne*, 2010, n° 32, n° 3.

Jean MAITRON, Claude PENNETIER, Michel CORDILLOT, Jean RISACHER, *Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier français : le Maitron*, Paris, Les Éditions de l'Atelier-Les Éditions ouvrières, 2007.

Lilian MATHIEU, *La double peine: histoire d'une lutte inachevée*, Paris, la Dispute, 2006.

Lilian MATHIEU, « L'espace des mouvements sociaux », *Politix*, 2007, n° 77, n° 1, p. 131-151

Frédérique MATONTI, Franck POUPEAU, « Le capital militant. Essai de définition », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2004, vol. 155, n° 5, p. 4-11.

Hélène MICHEL, *Lobbyistes et lobbying dans l'Union européenne. Trajectoires, formations et pratiques des représentants d'intérêts*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2005.

Hélène MICHEL, « Mouvements sociaux, groupes d'intérêts et politiques publiques », in Olivier BORRAZ, Virginie GUIRAUDON, *Politiques publiques. Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 189-212.

Hélène MICHEL, Cécile ROBERT, *La Fabrique des "Européens". Processus de socialisation et construction européenne*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2010.

« Militantismes institutionnels », *Politix*, 2005, vol. 70, n° 2.

Michel OFFERLE, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, 1994.

Michel OFFERLE, « La société civile en question », *Problèmes politiques et sociaux*, 2003.

Julie PAGIS, « La politisation d'engagements religieux. Retour sur une matrice de l'engagement en Mai 68. », *Revue française de science politique*, Février 2010, vol. 60, n° 1, p. 61 - 91.

Julie PAGIS, *Mai 68, un pavé dans leur histoire*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014.

Julie PAGIS, « Incidences biographiques du militantisme en Mai 68 », *Sociétés contemporaines*, 2011, vol.4, n°84, p. 25-51

Mathilde PETTE, *S'engager pour les étrangers. Les associations et les militants de la cause des étrangers dans le Nord de la France*, Thèse de doctorat en sociologie, Université Lille 1, 2012, p. 277-278.

Frédéric SAWICKI, « Les temps de l'engagement. A propos de l'institutionnalisation d'une association de défense de l'environnement. », in Jacques LAGROYE, *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 123-146.

Vincent SOULAGE, « L'engagement politique des chrétiens de gauche, entre Parti socialiste, deuxième gauche et gauchisme. », in Denis PELLETIER et Jean-Louis SCHLEGEL, *À la gauche du Christ. Les chrétiens de gauche en France de 1945 à nos jours*, Paris, Seuil, 2012, p. 425-456.

Sylvie TISSOT, « Reconversions dans la politique de la ville : une profession militante ? », in Christophe GAUBERT, Marie-Hélène LECHEN (dir.), *Reconversions militantes*, Limoges, Presses universitaires de Limoges, 2005, p. 121-138.

Sylvie TISSOT, « Reconversions dans la politique de la ville : l'engagement pour les "quartiers" », *Politix*, 2005, vol.2, n° 70, p. 71-88

Karel YON, « Modes de sociabilité et entretien de l'habitus militant », *Politix*, 2005, vol. 2, n° 70, p. 137 -167.

4. Sociologie urbaine et vie politique locale

Paul BACOT, « Lyon. La gauche a gagné la bataille du clivage » in Bernard DOLEZ, Annie LAURENT, *Le vote des villes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 49-65.

Nicolas BANCEL, Léla BENCHARIF, Pascal BLANCHARD, *Lyon, capitale des outre-mers : immigration des suds & culture coloniale en Rhône-Alpes & Auvergne*, Paris, La Découverte, 2007.

Stéphane BEAUD, « Histoire et mémoires des immigrations dans les Pays de la Loire », *Hommes & Migrations*, mai - juin 2008, n° 1273, p. 110-122.

Jean-Marc BERTHET, *Mémoire du renouvellement urbain ou renouvellement des mémoires urbaines ? L'exemple de la cité Olivier de Serres à Villeurbanne et du quartier de Parilly à Bron*, Rapport du PUCA, 2007.

Marta BOLOGNANI, Maurice BLANC, « Les "désordres ethniques" à Bradford (Grande-Bretagne) », *Espaces et sociétés*, 2007, n° 128-129, n° 1, p.103 -117.

Marika BONTENBAL, *Cities as Partners : The Challenge to Strengthen Urban Governance Through North-South City Partnerships*, Eburon (Pays Bas), 2009, p.147.

Olivier BRACHET, « Pourquoi Lyon fait parler de ses immigrés ? », *Les Temps Modernes*, mars 1984, N° 452, p. 1680-1690.

Laura DELAUDAUD, « Espace politique/espace culturel : les intérêts d'une alliance », *Terrains & travaux*, 2007, n° 13, vol 2, p. 136 - 148.

Béatrice DUBELL, Arthur GROSJEAN, Marianne THIVEND, (dir.), *Récits d'engagements. Des Lyonnais pendant la guerre d'Algérie*, Saint-Denis, Éditions Bouchene, 2012.

Emilie ELONGBIL EWANE, « Les réseaux associatifs d'accueil des migrant(e)s après l'indépendance algérienne (1962-1973) », in Renaud PAYRE (dir.), *Lyon ville internationale. La métropole lyonnaise à l'assaut de la scène internationale (1914 -2013)*, Lyon, Libel, 2013, p. 136 - 149.

Emilie ELONGBIL-EWANE, « La guerre d'Algérie à Lyon : la bataille pour le contrôle de l'habitat », *Métropolitiques*, 2012, disponible sur : <http://www.metropolitiques.eu/La-guerre-d-Algerie-a-Lyon-la.html#nh18>, consulté le 24 juillet 2014.

Anais ETILLIEUX, *Analyse d'un projet urbain: le processus décisionnel de la construction de la Grande mosquée de Lyon*, Mémoire de Master 2, IEP de Lyon, 2011

Rémi FABRE, *Les protestants en France depuis 1789*, Paris, La Découverte, 1999, p. 94-108.

Yves GRAFMEYER, Isabelle MALON, Jean-Yves AUTHIER, Marie VOGEL, *Sociologie de Lyon*, Paris, La Découverte, 2010.

Kees GROENENDIJK, « La Nouvelle Politique d'intégration (NPI) aux Pays-Bas depuis 2002 », *Cultures & Conflits*, 2008, n° 69, p. 113 -129.

Michelle GUILLON, « Les étrangers dans les grandes agglomérations françaises 1962-1982 », *Espace, populations, sociétés*, 1986, vol. 4, n° 2, p. 179 -190.

Philippe MASSON, Marie CARTIER, Rémy LE SAOUT, Jean-Noël RETIERE, Marc SUTEAU, « Jeux politiques à la nantaise », *Sociologie de Nantes*, Paris, La Découverte, 2013.

Marie-Clotilde MEILLERAND, *Penser l'aménagement d'une métropole au 20ème siècle. Enjeux territoriaux, politiques publiques et acteurs locaux dans l'agglomération lyonnaise*, Thèse d'histoire contemporaine, Université Lyon 2, 2010.

Laurent MULLER, Marie Louise YANGRELO ATEBA, « Le conseil consultatif des résidents étrangers de Strasbourg », rapport du centre d'études des migrations et des relations culturelles, 1999.

Laurent MULLER, Irini TSAMADOU-JACOBBERGER, « Regards croisés sur des récits de vie de Harkis vivant en Alsace », *Cahiers de sociolinguistique*, 2005, vol. 10, n° 1, p 233-248.

Laurent MULLER, *Les résidents étrangers à Strasbourg*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2009.

Emmanuel NEGRIER, Mariona TOMAS, « Temps, pouvoir, espace la métropolisation de Barcelone », *Revue française d'administration publique*, 2003, vol. n°107, n° 3, p. 357 - 368.

Daniel PELLIGRA, « L'escale, cité du voyage. », *Hommes & Migrations*, 2004, n° 1247, p. 85-90.

Philippe RIGOLLIER, « Comment accueillir à Nantes des étrangers de plus en plus nombreux ? », *Place publique*, 2010, n° 20, p. 9-13.

Bernard ROLET, « Le CLAPEST : une structure ou service des associations issues de l'immigration », in Freddy RAPHAEL (dir.), *L'hospitalité dans un pays des marges, l'Alsace*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2002, p. 65-79.

Jean-Paul SARDON, « L'évolution démographique des Balkans depuis la fin de la décennie 1980 », *Population*, 2000, vol. 55, n° 4, p. 765-786.

Sylvie SCHWEITZER (DIR), *Rhône-Alpes : Étude d'une région et d'une pluralité de parcours migratoires*, Rapport final pour l'Agence nationale de la cohésion sociale et l'égalité des chances, Université de Lyon, 2008.

Sylvie SCHWEITZER, Renaud CHAPLAIN, Dalila BERBAGUI, Émilie ELONGBIL-EWANE, « Regards sur les migrations aux XIX^e et XX^e siècles en Rhône-Alpes », *Hommes et migrations.*, 2009, n° 1278, p. 32-46.

Marianne THIVEND, « L'ESSANA, un lieu de solidarités franco-algériennes en temps de guerre », in Béatrice DUBELL, Arthur GROSJEAN, Marianne THIVEND, (dir), *Récits d'engagement. Des Lyonnais auprès des Algériens en guerre, 1954-1962*, Saint-Denis, Éditions Bouchene, 2012.

Michel SHAHSHAHANI, « Le Conseil consultatif des parisiens non communautaires : citoyenneté de résidence et droit de vote. », *Hommes & Migrations*, 2002, n° 1235, p 97- 101.

5. Références générales de sciences sociales

Stéphanie ABRIAL « Les partis au centre de l'échiquier », in Pierre BRECHON, *Les partis politiques français*, Paris, La Documentation française, 2011, p. 77-103.

Françoise BATTAGLIOLA, *Histoire du travail des femmes*, Paris, La Découverte, 2008.

John A. BARNES, « Class and committees in a Norwegian Island Parish », *Human relations*, 1954, vol. 7, p. 39-58.

Howard S. BECKER, *Outsiders: études de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié, 1998.

Howard S. BECKER, *Les mondes de l'art*, Paris, Flammarion, 2010 [1988, 1ère éd. anglaise 1982].

Pierre BOURDIEU, « Quelques propriétés des champs », in *Questions de sociologie*, Paris, Les Éditions de minuit, 1984, p. 113-120.

Jean-Louis BRIQUET, Frédéric SAWICKI, « L'analyse localisée du politique », *Politix*, 1989, vol. 2, n° 7, p. 6-16.

Michel CALLON, « Éléments pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, 1986, vol. 36, p. 169-208.

CURAPP, *La société civile*, Paris, Presses universitaires de France, 1986.

Vincent DUBOIS, *La vie au guichet: relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 1999.

Norbert Elias, *Logiques de l'exclusion: enquête sociologique au cœur des problèmes d'une communauté*, Paris, Fayard, 1977.

Yves GRAFMEYER, Isaac JOSEPH, *L'école de Chicago: naissance de l'écologie urbaine*, Paris, Flammarion, 2004 (1ère édition, 1979).

Peters B. GUY, « Nouveau management public (New public management) », in Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT, Pauline RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po., Paris, 2010, p. 398-404.

Jacques LAGROYE, « L'institution en pratiques », *Revue suisse de science politique*, 2002, vol. 8, n° 34, p. 114-128.

Michael LIPSKY, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New-York, Russell Sage Foundation, 1980.

6. Méthodes, enquêtes.

Stéphane BEAUD, « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'«entretien ethnographique» », *Politix*, 1996, vol. 9, n° 35, p. 226-257.

Howard S. BECKER, *Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales.*, Paris, La Découverte, 2002.

Philippe BONGRAND, Pascale LABORIER, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 1, p. 73-111.

François BUTON, Nicolas MARIOT, *Pratiques et méthodes de la socio-histoire*, Paris, Presses Universitaires de France, 2009.

Hélène CHAMBOREDON, Fabienne PAVIS, Muriel SURDEZ, Laurent WILLEMEZ, « S'imposer aux imposants. A propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien », *Genèses*, 1994, vol. 16, n° 1, p. 114-132.

Jean FINEZ, Catherine COMET, « Solidarités patronales et formation des interlocks entre les principaux administrateurs du CAC40 », *Terrains & travaux*, 2011, vol. 19, n° 2, p. 57-76.

VINCENT DUBOIS, « La sociologie de l'action publique. De la socio-histoire à l'observation des pratiques (et vice-versa). », in Pascale LABORIER, Daniel TROM, *Historicités de l'action publique, op.cit.*, p. 347-364.

Thomas LE BIANIC, Laure DE VERDALLE, Cécile VIGOUR, « S'inscrire dans une démarche comparative. Enjeux et controverses. », *Terrains & travaux*, 2012, vol. 21, n° 2, p. 5-21, p 13.

Claire LEMERCIER, Claire ZALC, *Méthodes quantitatives pour l'historien*, Paris, La Découverte, 2007.

Pierre MERCKLE, *Sociologie des réseaux sociaux*, Paris, La Découverte, 2004.

Mark S. MIZRUCHI, « What Do Interlocks Do? An Analysis, Critique, and Assessment of Research on Interlocking Directorates », *Annual review of sociology*, 1996, vol. 22, pp. 271 – 298

Gérard NOIRIEL, *Introduction à la socio-histoire*, Paris, La Découverte, 2006.

Gisèle SAPIRO, « Réseaux, institution(s) et champ », in *Les réseaux littéraires*, Bruxelles, Le CRI /CIEL, 2006, p. 45-59.

Frédéric SAWICKI, « Les politistes et le microscope », in CURAPP, *Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, Presses universitaires de France, 2000, p. 143-164.

Olivier SCHWARTZ, "L'empirisme irréductible", postface à Niel ANDERSON, *Le Hobo, Sociologie du sans abri*, Paris, Armand Colin, 2011, p. 265-308.

Cécile VIGOUR, *La comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes.*, Paris, La Découverte, 2005.

LISTE DES ENCADRES

Encadré n°1 : Une association de gestion de l'hébergement des étrangers à Nantes. Activités et organisation du Gasprom.....	85
Encadré n°2 : L'Association de solidarité avec les travailleurs turcs (ASTTU).....	92
Encadré n°3 : Portrait d'un homme entre bourgeoisie chrétienne lyonnaise et militants associatifs pour le logement.....	98
Encadré n°4 : Le CLORATE : une initiative collective associative échouée (1970 -1975).....	101
Encadré n°5 : D'une mobilisation locale à un retentissement national : la Marche pour l'égalité et la lutte contre le racisme.....	109
Encadré n°6 : Une socialisation politique préalable à l'installation en France. Le cas d'un fondateur de l'ATMF à Strasbourg.....	119
Encadré n°7 : Une progressive institutionnalisation de la gestion des « réfugiés » par l'État au 20ème siècle.....	121
Encadré n°8 : La création de l'Asamla : objectifs et projets fondateurs.....	128
Encadré n°9 : La CNDSQ : le point d'arrivée d'une mobilisation engagée pour la transformation de l'action publique urbaine.....	154
Encadré n°10 : L'ADRI : une organisation de promotion de l'interculturalité.....	167
Encadré n°11 : D'une administration des populations coloniales à une action sociale centrée sur les étrangers.....	173
Encadré n°12 : Trajectoires des premiers représentants du FAS en Alsace, Rhône-Alpes et Pays de la Loire.....	176
Encadré n°13 : Le monde de la recherche urbaine à Lyon : une ressource clé pour les acteurs locaux.....	185
Encadré n°14 : Trajectoire du premier adjoint chargé des résidents étrangers à Strasbourg.....	193
Encadré n°15 : Le guide du résident étranger de Strasbourg : de l'information pour les étrangers à la connaissance de l'espace local de la cause des étrangers.....	197
Encadré n°16 : Une carrière militante pour le conseiller pédagogique et technique « société et migrants » de la DDTLJS.....	202
Encadré n°17: Le <i>Livre blanc des immigrations dans l'agglomération nantaise</i> , une production du Gasprom.....	205
Encadré n°18 : Une génération montante aux manettes des villes.....	224
Encadré n° 19 : Des instruments de contrôle défendus par les municipalités : les attestations d'accueil et certificats d'hébergement.....	261
Encadré n°20 : Les Ateliers de l'intégration locale : une expérience de l'ADRI pour dévoiler les conflits inter-municipaux et entre l'État et les villes.....	270
Encadré n°21 : La Charte des résidents étrangers : un acte de promotion et d'affichage de l'engagement de l'équipe municipale de Catherine Trautmann.....	274

Encadré n°22: <i>Droits dessus, droits dessous</i> : la promotion de la commission extra-municipale du respect des droits au-delà de Lyon.....	276
Encadré n°23 : Le président du CCE : d'une carrière militante à une carrière politique municipale.....	284
Encadré n°24 : L'empreinte de la politique de la ville du chargé de mission sur la délégation « Intégration et jeunesse ».....	289
Encadré n°25 : La Grande mosquée de Lyon : une construction laborieuse et incertaine.....	292
Encadré n°26: Chronologie de la communautarisation des politiques d'immigration et d'asile (1989-2001)	300
Encadré n°27: Un agent contractuel de la DG V à l'initiative du projet LIA	327
Encadré n°28 : La participation politique des étrangers au niveau local : une revendication au service d'une citoyenneté européenne.....	334
Encadré n°29 : L'Europe comme source de légitimation d'une élue barcelonaise.....	358
Encadré n°30 : Trajectoire d'un acteur majeur de la Commission « Bien être social » du réseau de villes Eurocités	366
Encadré n°31 : Actions et soutien financier de la Commission européenne aux principes de base communs pour une politique européenne d'intégration des migrants.....	396
Encadré n°32 : Quatre projets du groupe de travail « Migration & Intégration » financés par des fonds communautaires.....	404
Encadré n°33 : Exemple d'un engagement et d'actions pour les municipalités membres du réseau de villes ECCAR.....	420
Encadré n°34 : Gérard Collomb ou la longue quête de la municipalité de Lyon.....	478
Encadré n°35 : Une nouvelle femme à la tête de Strasbourg : le parcours de Fabienne Keller.....	481
Encadré n°36: Un nouveau maire rocardien à la mairie de Strasbourg.....	482
Encadré n°37 : Recomposition administrative et orientations politiques dans les politiques d'immigration en France (2005 – 2012).....	492
Encadré n°38 : Deux parcours de « minorités visibles » pour des délégations municipales pour l'« intégration »	495
Encadré n°39 : Un adjoint communiste pour engager une politique d'intégration dans la ville.....	505
Encadré n°40 : Un parcours en reconversion : du militantisme associatif à la politique de la ville.....	514
Encadré n°41 : Naissance et développement d'une association strasbourgeoise « experte » des politiques d'intégration et de lutte contre les discriminations.....	522
Encadré n° 42 : Histoire et composition des conseils de résidents étrangers à Lyon, Nantes et Strasbourg	527
Encadré n°43: La catégorie d'« étranger » : entre revendication pour le droit de vote et instance spécifique municipale de citoyenneté en France (années 2000).....	532

LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES

Tableau n°1 : Population étrangère à Lyon, Nantes, Strasbourg et en France en 2011.....	48
Tableau n°2 : Composition de la réunion de la commission extra-municipale du Respect des droits - 24 mai 1989.....	244
Tableau n°3 : Participants à la réunion de la Commission « Bien être social », Lisbonne, 31 mars 1992 ..	320
Tableau n°4 : Indices des individus les plus centraux au sein de la Commission Bien être social.....	357
Tableau n°5 : Municipalités communes aux cinq réseaux de villes (2004-2013).....	415
Tableau n°6: Classement des municipalités en fonction du nombre d'adhésion aux réseaux de villes.....	416
Tableau n°7 : Présentation des délégations municipales chargées de l'« intégration » et de l'« égalité »..	491
Tableau n°8 : Composition et positionnement des Missions dans les services municipaux (2003 – 2012)	509
Tableau n° 9 : Tableau de la répartition « par grandes zones géographiques du CREL », 2004.....	534
Strasbourg, juillet 2012.....	555
Figure n°1 : Origine nationale des principales communautés étrangères en 2011.....	48
Figure n°2 : Étiquette partisane des maires de Lyon, Nantes, et Strasbourg (1977-2014)	51
Figure n°3 : Modalités de désignation du CCE à Strasbourg (1993 – 1995).....	240
Figure n°4 : Modalités d'élections au sein du CCE (1997 – 2001).....	257
Figure n°5 : Organisation de la structure de l'initiative LIA (1996 – 1999)	328
Figure n° 6 : Sociogramme des municipalités membres de deux réseaux de villes (Elaine, Eurocités) et deux projets européens (DIECEC et LIA) (1991 – 2000).....	345
Figure n°7 : Sociogramme des municipalités participants aux rencontres de la Commission « Bien être social » du réseau de villes Eurocités (1991 – 2000).....	350
Figure n°8 : Sociogramme des municipalités participants au moins six fois à la Commission « Bien être social » du réseau Eurocités (1991 – 2000).....	352
Figure n°9 : Sociogramme des individus participants aux réunions de la Commission « Bien être social » du réseau Eurocités (1991 – 1999).....	354
Figure n°10 : Municipalités membres de cinq réseaux de villes européens (2004 – 2013).....	409
Figure n°11 : Représentation bimodale des municipalités membres des réseaux de villes (2004 – 2013).	414
Figure n°12 : Participants au groupe de travail « Migration & Intégration »	431
Figure n°13: Classement des villes selon l'index des Cités interculturelles, 2013.....	435

LISTE DES ILLUSTRATIONS

Illustration n°1 : Page de couverture de l'étude du <i>Labyrinthe</i> , 1978.....	96
Illustration n°2 : Dessins dans la revue <i>Zâama de Banlieue</i> , été 1982, p2.....	112
Illustration n°3 : Page de couverture de la revue <i>Cosmopolis</i> , février 1982, n°1.....	133
Illustration n°4 : Affiche du Forum des quartiers et des communes, 1985.....	159
Illustration n°5 : Extraits du journal du CARDEK, 1981.....	191
Illustration n°6 : Page de couverture et page intérieure du « Guide du résident étranger » de la ville de Strasbourg.....	197
Illustration n°7 : Page de couverture du livre blanc des immigrations dans l'agglomération nantaise, 1985.	205
Illustration n°8: Extrait de la publication finale du projet DIVE pour l'objectif « S'engager pour la diversité et l'égalité ».....	436
Illustration n°9 : Affiche de la campagne de la ville de Lyon pour l'égalité femmes -hommes.....	544
Illustration n°10 : Guide à l'usage des résidents étrangers, Nantes, 2013.	552
Illustration n°11 : Campagne pour le renouvellement du Conseil de résidents étrangers, Strasbourg, juillet 2012.....	555

INDEX DES ORGANISATIONS

- ADRI ...57, 116, 132, 149, 151, 152, 160, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 177, 206, 209, 211, 212, 270, 271, 293, 588, 593, 600, 601
- ALPIL 96, 97, 98, 102, 136, 137, 140, 143, 144, 181, 185, 186, 244, 250, 251, 276, 281, 283, 284, 518, 520, 549, 585, 586, 612
- ASAMLA.... 107, 127, 128, 129, 131, 136, 523, 527, 587
- ASTTU.. 91, 92, 117, 118, 119, 130, 190, 233, 241, 486, 588
- ATMF.....117, 118, 119, 144, 241, 284, 588
- CARDEK143, 177, 190, 191, 602, 613
- CARES 118, 119, 227, 232, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 280, 284, 285, 483, 485, 538, 588, 613
- CASAS 124, 125, 136, 527, 587
- CEMII254, 255, 280, 289, 501
- CID.... 131, 132, 136, 144, 157, 170, 177, 235, 254, 279, 280, 527, 587
- CIDP. 397, 400, 402, 408, 410, 413, 415, 417, 418, 419, 422, 423, 442, 449, 459, 462, 463, 469, 611
- Cimade 79, 80, 89, 90, 96, 97, 98, 99, 101, 104, 105, 109, 113, 114, 115, 117, 120, 122, 124, 125, 126, 133, 137, 141, 143, 175, 179, 181, 235, 244, 251, 276, 281, 283, 293, 336, 523, 552, 585, 586, 587, 598
- Cités interculturelles.... 44, 55, 397, 398, 399, 408, 410, 412, 413, 415, 417, 419, 426, 428, 429, 430, 434, 435, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 454, 457, 464, 468, 469, 470, 589, 611, 612
- CLAPEST... 80, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 102, 108, 109, 116, 117, 119, 129, 130, 136, 138, 140, 143, 144, 156, 157, 158, 161, 162, 163, 164, 165, 174, 177, 192, 193, 194, 195, 197, 200, 208, 226, 231, 237, 241, 284, 290, 527, 587, 602, 603, 613, 633
- CLIP 44, 45, 397, 398, 399, 408, 410, 411, 413, 415, 417, 418, 423, 424, 425, 426, 427, 428, 441, 442, 443, 449, 450, 454, 460, 461, 462, 468, 469, 588, 589, 611
- Cofracir.....63, 453, 454, 455, 461, 462, 468, 498, 532, 554, 561, 573, 591
- Conseil consultatif des résidents étrangers (de Strasbourg) 231, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 247, 256, 257, 258, 274, 275, 278, 280, 284, 285, 286, 290, 291, 295, 302, 337, 338, 339, 359, 378, 483, 484, 485, 486, 487, 503, 534, 587, 588, 612
- Conseil des résidents étrangers de Strasbourg..... 118, 140, 193, 284, 486, 487, 498, 511, 513, 514, 521, 522, 527, 528, 529, 531, 535, 538, 554, 555, 556, 587, 588
- Conseil des résidents étrangers lyonnais..... 479, 480, 495, 501, 502, 503, 527, 528, 529, 531, 533, 534, 535, 548, 586, 596, 597, 613
- Conseil lyonnais pour le respect des droits 243, 246, 288, 458, 459, 479, 498, 502, 503, 518, 519, 520, 533, 548, 585, 586, 595, 596, 597
- Conseil nantais des citoyens étrangers... 452, 460, 489, 501, 503, 514, 523, 527, 528, 529, 530, 533, 535, 536, 537, 538, 551, 586, 591, 613
- CRARDDA. 122, 124, 125, 136, 244, 251, 276, 281, 283
- DIECEC.....325, 342, 343, 344, 345, 346, 366, 375
- ECCAR.....397, 400, 401, 402, 407, 408, 410, 411, 413, 415, 417, 418, 419, 420, 421, 423, 442, 447, 449, 457, 458, 459, 462, 463, 464, 467, 469
- ELAINE 44, 416, 443, 612
- Eurocités....15, 16, 43, 44, 45, 52, 55, 57, 61, 63, 64, 65, 218, 277, 300, 302, 305, 306, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 321, 323, 324, 325, 326, 327, 329, 330, 331, 332, 333, 336, 337, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 358, 360, 361, 362, 363, 365, 366, 367, 368, 370, 372, 374, 375, 376, 377, 378, 383, 384, 396, 397, 403, 404, 405, 406, 410, 412, 415, 417, 419, 426, 432, 433, 435, 436, 437, 438, 439, 440, 441, 443, 445, 447, 449, 451, 452, 453, 457, 458, 459, 460, 461, 463, 467, 469, 470,

542, 572, 588, 589, 590, 594, 595, 597, 598, 603,
605, 611, 612, 614, 618, 619

Forum des maires Cité = Diversité.. 260, 267, 268, 269,
271

France Plus..... 118, 238

Gasprom .80, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 102, 106, 107, 115,
126, 127, 128, 129, 131, 132, 139, 142, 144, 157,
164, 165, 201, 202, 204, 205, 232, 233, 234, 235,
279, 523, 587, 600

Génération 2001 238, 609

GIPEV452, 519, 520, 547, 586, 591

GIPIV452, 453, 505, 506, 517, 518, 519, 520, 539, 540,
548, 585, 586, 595, 596

JALB.. 113, 114, 115, 233, 243, 245, 246, 281, 495, 586

JMF 294, 295

LIA323, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333,
339, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 356, 357, 358,
363, 366, 370, 374, 375, 588, 589, 612

Ligue des droits de l'homme..... 80, 104, 107, 230, 234,
244, 523, 524, 587

Mission Égalité 234, 388, 402, 445, 451, 453, 457, 458,
459, 460, 463, 464, 466, 468, 498, 505, 506, 509,
510, 513, 515, 516, 517, 518, 519, 520, 523, 539,
540, 541, 543, 544, 545, 546, 547, 548, 549, 550,
553, 554, 560, 577, 586

Mission Égalité, Intégration, Citoyenneté 234, 235,
254, 270, 273, 278, 279, 280, 286, 288, 289, 293,
294, 460, 462, 463, 466, 467, 492, 501, 510, 511,
513, 523, 524, 528, 535, 536, 537, 550, 551, 552,
553, 554, 578, 605

Mission Lutte contre les discriminations .509, 554,556

SOS Racisme 238, 280

TABLE DES MATIERES

Remerciements	5
Sommaire	7
Abréviations	11
Introduction	15
Section 1. Socio-histoire des politiques d'« intégration des étrangers » dans les municipalités.	17
1.1. Pour un travail articulant le politique et la conduite de l'action publique.....	18
1.2. Une analyse historicisée et processuelle de l'action municipale de l'« intégration des étrangers ».....	23
Section 2. Une contribution à la sociologie des politiques d'immigration en France.	31
2.1. Une lente reconnaissance de l'immigration comme objet de recherche en France.	32
2.2. Un questionnement sur le processus de municipalisation et d'ethnisation des politiques d'« intégration des étrangers ».	34
Section 3. Démarche d'enquête.	42
3.1. Une comparaison spatiale et temporelle des politiques municipales d'« intégration des étrangers ».....	42
3.2. Temporalités de l'enquête et choix des mots.....	51
Section 4. Des matériaux de première main variés pour une enquête microsociologique.....	54
4.1. Les sources écrites.....	54
4.2. Les entretiens semi-directifs : un outil pour accéder aux pratiques et aux représentation des acteurs engagés dans les politiques d'« intégration des étrangers ».	58
4.3. L'observation participante pour s'enquérir du « non officiel ».....	62
4.4. La méthode de l'analyse de réseaux sociaux : un outil pour objectiver les dynamiques de circulation.	65
Section 5. Architecture de la thèse : les trois temps d'une action municipale d'« intégration des étrangers »	67
 Partie 1. Le temps de la mobilisation et de la sollicitation. Interpellations et résistances des municipalités à une politique locale d'« intégration des étrangers » (1981-1989).....	 73

Chapitre 1. Les ressorts de l'engagement des associations militantes dans les espaces locaux de la cause des étrangers. 79

Section 1. Des restructurations associatives locales face à la politique d'immigration gouvernementale (1970-1981)..... 83

1.1. D'une action sociale à une action militante d'opposition à la politique gouvernementale. L'exemple d'une association en mutation : le Gasprom à Nantes. 84

1.2. Une association de coordination et d'animation structurante du territoire : le Clapest à Strasbourg..... 90

1.3. Le logement et l'alphabétisation comme secteurs d'intervention des associations lyonnaises. 95

Section 2. L'extension du domaine des luttes pour les étrangers : les droits au cœur des revendications..... 102

2.1. L'égalité et la lutte contre le racisme : fer de lance des mobilisations associatives. 103

La lutte contre les expulsions des étrangers : un combat mené dans les territoires sans les acteurs municipaux. 103

La lutte pour l'égalité et contre le racisme : dynamiques convergentes et divergentes du pôle associatif. 108

2.2. La défense du réfugié comme nouvelle cause pour les associations. 120

2.3. Entre logiques militantes et institutionnelles : les associations de santé et de l'interculturalité. 126

Section 3. Des militants entrés par le christianisme social et l'extrême gauche..... 135

3.1. Des militants chrétiens engagés pour les étrangers dans les villes..... 136

Des femmes et des hommes en rupture avec l'institution religieuse..... 136

Un engagement préalable à la cause des étrangers : l'antimilitarisme et le rôle de la guerre d'Algérie. 139

3.2. L'extrême gauche comme foyer des militants de la cause des étrangers. 141

Conclusion du chapitre 1..... 146

Chapitre 2. Un engagement faible des municipalités pour une action publique locale de l'«intégration des étrangers ». 149

Section 1. Les associations au cœur d'une politique d'immigration territorialisée. 152

1.1. Le local comme territoire légitime d'intervention de l'État..... 153

La Campagne Vivre ensemble : un outil de l'institutionnalisation de relations entre l'État et les associations..... 154

Une catégorisation ethnique des populations produite par l'État en collaboration avec les acteurs locaux. 161

1.2. Une politique étatique de territorialisation endossée par des établissements publics. Les exemples de l'ADRI et du FAS. 167

L'ADRI : la promotion d'une gestion localisée de l'intégration des étrangers..... 167

La régionalisation du FAS : une adaptation nécessaire pour nouer des liens avec les associations de la cause des étrangers	172
Section 2. La saisie en demi-teinte par les municipalités de l'« intégration des étrangers ».	178
2.1. Une intervention municipale minimale pour gouverner l'« intégration des étrangers ».	
L'exemple de Lyon.....	179
Une étude sur les étrangers à Lyon : la première pierre d'une réflexion municipale inachevée sur l'immigration.....	179
Un impossible travail commun sur le logement dans l'agglomération lyonnaise	184
2.2. Le discret engagement politique strasbourgeois : la création d'une délégation municipale en charge des résidents étrangers.....	189
Les prémices d'un investissement municipal pour les conditions de vie des étrangers : le dernier mandat de l'équipe Pflimlin.....	189
L'expérience d'une délégation chargée des résidents étrangers : un travail municipal discret de rapprochement avec le pôle associatif de la cause des étrangers.....	192
2.3. Faire (re)connaître le phénomène migratoire dans l'agglomération nantaise.....	201
Un agent de la DDTLJS comme cheville ouvrière d'un travail territorial partagé sur le fait migratoire à Nantes.....	201
La Commission Migrants : un outil de révélation de l'immigration à Nantes.....	203
Conclusion du chapitre 2.....	209
Conclusion de la première partie.....	211
Partie 2. Le temps de l'engagement politique : l'« intégration des étrangers »	
comme enjeu municipal (9189-2001).....	215
Chapitre 3. La revendication d'une compétence municipal pour l'« intégration des étrangers ».....	219
Section 1. Définition et redéfinition d'une action municipale en matière d'« intégration des étrangers ».....	223
1.1 L'« intégration des étrangers » : une entrée contrôlée dans les délégations municipales	224
L'immigration : un enjeu discret lors de la campagne et des premières responsabilités des nouvelles équipes municipales.....	226
Logiques de rétributions dans l'octroi de délégations municipales : le choix de militants policés ?	229
1.2. Les associations, piliers d'une action municipale « moderne ».....	233
Une politique nantaise d'« intégration des étrangers » entre le droit à la différence et la défense des étrangers.....	233
Une politique strasbourgeoise centrée sur la participation politique des étrangers.....	237
Une action municipale universaliste ? Le cas de Lyon.....	242

1.3. Continuités et discontinuités de l'engagement politique municipal face au « problème » de l'« intégration »	248
Une continuité administrative cachant un désengagement de la ville de Lyon pour gouverner le « problème » de l'« intégration des étrangers ».....	248
Un glissement vers les descendants de l'immigration pour traiter de l'« intégration des étrangers ».....	252
Politique de la ville et politique d'intégration en regard à Strasbourg.....	256
Section 2. L'affirmation d'une gestion politisée de l'« intégration des étrangers ».....	259
2.1. Un impossible travail collectif pour réclamer des compétences municipales en matière d'« intégration des étrangers » face à l'État.....	260
L'extension des pouvoirs municipaux de police comme préalable à une politique d'« intégration des étrangers ».....	260
La Déclaration de Vizille : un outil au service du jeu partisan local.....	264
2.2. L'entretien de relations électorales par des instances consultatives.....	271
Un lieu d'information et de promotion de l'engagement politique des élus.....	272
Un lieu pour gouverner les relations entre les municipalités et les associations.....	279
Un lieu pour s'imposer au sein du pôle associatif de la cause des étrangers ?.....	282
2.3. Une institutionnalisation municipale conditionnée à un fort engagement politique.....	287
Une mise en administration faible de l'« intégration » dans les organigrammes municipaux.....	287
Des délégations et des instances consultatives au deuxième plan. Le fait religieux comme exemple.....	292
Conclusion du chapitre 3.....	297
Chapitre 4. L'engagement collectif des municipalités en Europe : s'affirmer comme des actrices des politiques d'immigration (1989-2001).....	299
Section 1. Municipalités et institutions européennes mobilisées pour une politique européenne d'« intégration des étrangers ».....	304
1.1. Les réseaux de villes : une voix pour les municipalités en Europe.....	304
La Commission « Bien être social » du réseau de villes Eurocités : enjeux d'une coopération municipale sur l'« intégration des étrangers ».....	305
Le réseau Elaine : un réseau de techniciens engagé pour la reconnaissance des compétences municipales.....	313
1.2. Des réseaux de villes pour représenter les intérêts des municipalités.....	317
Un travail de représentation centré sur la production de rapports à destination de la Commission européenne.....	318
Les échanges de pratiques : des projets donnant-donnant pour les municipalités et les institutions européennes.....	324
1.3. Un investissement au Conseil de l'Europe : le plébiscite de la revendication pour le droit de vote des étrangers	333

Section 2. Engagements différenciés des municipalités européennes : logiques politiques d'investissement et frilosité des villes françaises.....	341
2.1. Une poignée de municipalités et de représentants engagés sur les politiques d'« intégration des étrangers » dans les réseaux de villes.....	342
L'intégration des étrangers, un enjeu européen pour un nombre restreint de municipalités.	343
Cinq représentants municipaux centraux dans les réunions de la Commission « Bien être social ».....	348
2.2. Des municipalités de gauche dans les réseaux de villes.....	360
Le fait migratoire : un critère déterminant mais insuffisant pour saisir l'investissement européen.....	360
Des représentants municipaux rompus au fonctionnement des institutions communautaires.....	363
La proximité partisane : une variable centrale d'un engagement municipal européen dans les réseaux de villes Elaine et la Commission « Bien être social ».....	366
2.3. Le « modèle d'intégration français » comme rhétorique pour un retrait des villes françaises.....	369
Conclusion du chapitre 4.....	380
Conclusion de la deuxième partie.....	383
Partie 3. Le temps de la mise en administration : fragilités et concurrence des clés de lecture (2001-2012).	387
Chapitre 5. L'europanisation des politiques d'intégration des étrangers : Légitimations croisées des villes et des institutions européennes.....	391
Section 1. Les réseaux de villes : outils de la fabrique des politiques communautaires d'« intégration des étrangers ».....	395
1.1. Origines et filiations des réseaux de villes relatifs à l'« intégration des migrants » : de la création communautaire à l'initiative propre des villes.....	396
Des réseaux de villes nés de la volonté des institutions communautaires et européennes.....	397
Des institutions internationales en soutien pour la formation d'organisations représentantes des intérêts municipaux.....	400
La poursuite d'un travail de conquête des institutions communautaires pour le groupe de travail « Migration & Intégration ».....	403
1.2. Investir les réseaux de villes européens pour endosser le leadership des municipalités engagées dans les « politiques d'intégration des étrangers ».....	407
Section 2. Les réseaux de villes : des outils pour l'harmonisation et la diffusion d'un « modèle européen d'intégration ».....	418
2.1. Les politiques d'intégration comme déclinaison d'un engagement politique pour la promotion des droits de l'Homme en Europe.....	419

2.2. Un réseau de recherche : une difficile activité à défendre auprès des institutions européennes et des municipalités.	423
2.3. S'imposer dans l'espace communautaire par le recours aux techniques managériales et à la diffusion d'un « modèle européen d'intégration ».....	428
Un travail mené en lien étroit avec des cabinets de conseils.	429
Le benchmarking comme méthodologie plébiscitée des activités des réseaux de villes.....	434
Convergence des propositions : des réseaux de villes au service de la promotion d'un « modèle européen d'intégration des migrants ».....	439
Section 3. D'une recherche de légitimité pour les municipalités françaises aux usages contrastés des orientations communautaires.....	443
3.1. Un usage politique des réseaux de villes pour se légitimer en Europe et dans sa propre municipalité.....	444
L'Europe comme outil de légitimation des actions politiques et administratives pour une « politique municipale d'intégration ».....	444
Instaurer un dialogue avec les institutions communautaires pour se faire entendre des autorités nationales.....	453
3.2. Une attitude dualiste des municipalités françaises dans les réseaux de villes européens : attachement au « modèle d'intégration français » et volonté d'innovation.	456
Des velléités européennes largement tributaires de l'engagement des exécutifs municipaux.....	457
Des participations plurielles qui reflètent des visions différenciées des politiques à mener pour l'« intégration des étrangers ».....	462
Une participation à l'espace européen pour défendre le « modèle d'intégration français » et soutenir de nouvelles politiques municipales.	466
Conclusion du chapitre 5.....	470
Chapitre 6. De la mise en administration de l'« intégration des étrangers » à la concurrence avec la « lutte contre les discriminations ethno-raciales » (2001-2012).	473
.....	
Section 1. L'intégration comme problème municipal : de la lutte partisane à la nomination d'élus « minoritaires ».....	476
1.1. Une politique de gauche ? Les alternances municipales comme moments d'un investissement ou d'un désinvestissement des « étrangers ».....	476
L'alternance : une mise en discours des priorités de la nouvelle équipe municipale élue.	477
L'alternance politique comme moment d'une affirmation d'une nouvelle identité politique..	480
Une municipalité non menacée, ou la nomination d'une adjointe chargée de l'intégration sans remous.	488
1.2. Des délégations confiées à des « minorités » du champ politique : le signe d'une fragilité institutionnelle ?.....	490
Des « minorités » nommées pour être en charge de l'« intégration » à Lyon et à Strasbourg..	493

Une surreprésentation de jeunes élues pour les délégations dédiées à l'« intégration ».....	496
Section 2. Une institutionnalisation administrative en cours de construction.....	499
2.1. Une légitimation de l'action municipale par le recours aux expériences d'autres municipalités françaises et européennes.....	500
2.2. La dépendance d'une politique d'« intégration des étrangers » ou de « lutte contre les discriminations » aux dispositifs de la politique de la ville.	508
2.3. L'expertise externe aux municipalités : un appui central pour l'institutionnalisation d'une compétence municipale.....	517
Section 3. De l'ethnicisation de la catégorie d'« étranger » à la disparition de la lutte contre les discriminations raciales.....	524
3.1. Les Conseils de résidents étrangers : des dispositifs centraux pour définir une action municipale d'« intégration des étrangers ».	526
Le critère de la nationalité comme paravent du critère ethnique pour qualifier l'« étranger ».	528
Le critère de l'« origine » comme déterminant de la participation des membres des CRE : une articulation complexe avec le « modèle français d'intégration ».	532
3.2. De la concurrence des paradigmes à des politiques discrètes pour l'« intégration des étrangers ».	539
L'emprise du paradigme de la lutte contre les discriminations à Lyon, l'occultation des discriminations ethno-raciales.....	539
Une concurrence sans vainqueur entre les paradigmes de l'« intégration des étrangers » et de la lutte contre les discriminations pour les municipalités de Nantes et de Strasbourg ?.....	550
Conclusion du chapitre 6.....	559
Conclusion de la troisième partie	561
Conclusion générale. De la dilution d'une cause à la disparition d'une action municipale ?	565
1. Un regard attentif aux circulations dans l'espace européen et aux temporalités de la compétition politique.....	568
1.1. Les interdépendances avec les institutions communautaires : une ressource paradoxe pour les municipalités françaises.....	568
1.2. Une analyse du <i>politics</i> pour une sociologie de l'action publique.....	571
2. De la captation de revendications associatives à l'émergence d'une politique municipale d'égalité.....	574
2.1. Une contribution à une étude des espaces locaux de la cause des étrangers.	575
2.2. L'« égalité » privilégiée comme catégorie d'intervention des municipalités.....	576
3. Des usages contradictoires de l'ethnicité : le modèle républicain à l'épreuve des politiques locales.	579

3.1. Des orientations municipales en contradiction avec le modèle d'intégration français.	580
3.2. Pour une prise en compte du critère ethnique dans l'analyse de l'action publique.	581

Sources 585

Liste des entretiens (septembre 2009 – mars 2013).....	585
1. Entretiens sur le territoire de Lyon.....	585
2. Entretiens sur le territoire de Nantes	586
3. Entretiens sur le territoire de Strasbourg	587
4. Entretiens avec des représentants de l'État ou les établissements publics (ADRI / FAS) :.....	588
5. Entretiens avec des salariés ou des acteurs impliqués dans les réseaux de villes (1990-2012) :.....	588
Liste des observations réalisées	590
1. En lien avec les réseaux de villes européens.	590
2. En lien avec les associations nationales.....	591
3. En lien avec les municipalités.....	591
Fonds d'archives	593
1. Archives nationales – Centre d'archives contemporaines.....	593
2. Archives municipales de Lyon.....	593
3. Archives communautaires du Grand Lyon	598
4. Archives départementales du Rhône	599
5. Archives municipales de Nantes	599
6. Archives départementales de Loire-Atlantique.....	600
7. Archives municipales de Strasbourg.....	602
8. Archives départementales du Bas-Rhin.....	604
9. Archives de la Mission Égalité, Intégration, Citoyenneté	605
10. Fonds du Centre d'histoire du travail, Nantes.....	605
11. Archives privées du réseau de villes Eurocités.....	605
Sources écrites : Articles de presse.....	606
1. Articles sur le territoire de Lyon.....	606
2. Articles sur le territoire de Nantes.....	607
3. Articles sur le territoire de Strasbourg	607
4. Autres expériences municipales.....	608
5. Sur la situation nationale française et européenne	608
Sources écrites : publications papier et en ligne.....	609
1. Législation française.....	609
2. Publication de la Commission de la Nationalité et du Haut Conseil à l'Intégration	609
3. Communications, législations et rapports des institutions communautaires.....	609
4. Rapports et législations du Conseil de l'Europe et de ses institutions	610

5. Publication des réseaux de villes et institutions liées à la Commission européenne	611
6. Publication des municipalités	612
7. Publication des associations	613
8. Sites internet consultés	613
Bibliographie	615
1. Sociologie de l'action publique	615
2. Travaux relatifs à l'immigration, à l'intégration et les discriminations	622
3. Sociologie du militantisme, des mouvements sociaux, des groupes d'intérêts et des experts.....	630
4. Sociologie urbaine et vie politique locale.....	632
5. Références générales de sciences sociales	633
6. Méthodes, enquêtes	634
Liste des encadres	637
Liste des tableaux et figures.....	639
Liste des illustrations	640
Index des organisations	641
Table des matières	643
Annexes volume 2.....

Titre : Droit de cité ! Construction et dilution d'une politique municipale d'« intégration des étrangers » dans les villes de Lyon, Nantes et Strasbourg (1981-2012)

Résumé : Depuis le début des années 1980, les élus locaux ont progressivement construit leur capacité à répondre au « problème » de l'intégration des étrangers. Cette mise à l'agenda politique a émergé en raison de sollicitations de la part du pôle associatif de l'espace local de la cause des étrangers et d'une dynamique de territorialisation des politiques d'« intégration des étrangers » encouragée par l'État. Toutefois, c'est avec l'arrivée de nouvelles équipes municipales en 1989 que les exécutifs municipaux ont accru leurs revendications pour de nouvelles compétences sur cette thématique. Cette dynamique d'affirmation de nouvelles compétences pour les villes s'est poursuivie au cours des décennies 1990 et 2000 aussi bien dans l'espace européen que face aux autorités étatiques. Néanmoins, l'institutionnalisation d'une politique municipale d'« intégration des étrangers » peine à avoir lieu en raison d'un engagement politique qui reste limité et de la montée en puissance d'un paradigme concurrent, celui de la « discrimination ethno-raciale ». Finalement, les exécutifs municipaux ont délaissé une action visant à résoudre les phénomènes de discriminations et d'exclusion socio-économiques des populations étrangères et de leurs enfants.

L'enquête menée met en lumière plusieurs ressorts de cette dynamique générale. En premier lieu, elle permet de démontrer la force de la variable *politics* dans la conduite de l'action publique. Ensuite, l'enquête permet de saisir le rôle joué par la scène européenne dans le processus de contestation de la suprématie des autorités étatiques par les villes. Enfin, l'analyse des dispositifs mis en place par les trois villes étudiées révèle l'usage du critère ethnique dans le façonnement de la figure de l'« étranger » visé par les actions municipales d'« intégration ».

Mots clé : politiques municipales, gouvernement local, politiques d'intégration des étrangers, lutte contre les discriminations, réseaux de villes, élus locaux, associations de défense des étrangers, Union européenne.

Title: Construction and disappearance of local policies on “integration”. A study of Lyon, Nantes and Strasbourg (1981-2012).

Abstract : Since the early eighties, local politicians have started to claim their competencies to solve the « problem » of « integration ». Activists in favour of migrants and some national organisations have acted to make that “problem” a top priority on the political agenda. With new mayors elected in Lyon, Nantes and Strasbourg in 1989, cities have been clearly determined to increase their competencies on this topic in front of the State. This process was also noticeable at the European level in network of cities even if French cities stressed out the specific French philosophy of integration. In the 2000s, the setting up of units dedicated to “integration” reveals how local policies on “integration” have started to be institutionalised. However, the rising issue of the fight against discrimination has provoked the disappearance of an active local policy to solve the socio-economic issues migrants and ethnic minorities are facing.

Our analysis reveals how politics do matter in policies and how the European level is seen as an opportunity to criticize the supremacy of the State. Last but not least, whereas France is described to be blind to ethnic communities, we stress out how city actions are laying down ethnicity to determine who is a « foreigner ».

Keywords: integration of migrants and ethnic minorities, fight against discrimination, network of cities, local politicians, urban governments, European Union, activists in the protection of migrants.