

Villes pluriculturelles et cohésion sociale en Europe

**Intégration des populations étrangères / issues de l'immigration et place
des pratiques minoritaires (linguistiques et religieuses)**

Perceptions d'acteurs et pratiques dans l'agglomération lyonnaise

Rapport de cadrage – Novembre 2002

Cédric Polère

Mission prospective et stratégie d'agglomération du Grand Lyon

Peuplement et Migrations

Précautions terminologiques :

Nous utilisons le terme "minoritaire" parce qu'il est constamment utilisé dans le questionnaire destiné aux villes européennes qui a servi de "fil rouge" à cette étude¹, dans le sens qui est le sien dans la législation européenne concernant la protection des minorités linguistiques et religieuses. Les textes juridiques de l'UE reconnaissent, sur la base des droits de l'Homme, un droit des minorités nationales et ethniques, qui contient des volets sur les minorités de type religieux, linguistique et culturel. Les textes de référence sont la Convention européenne des droits de l'homme (1950) ; la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (juin 1992) ; la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (novembre 1994). Selon cette dernière convention : "Une société pluraliste et véritablement démocratique doit non seulement respecter l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse de toute personne appartenant à une minorité, mais également créer des conditions propres à permettre d'exprimer, de préserver et de développer cette identité" (Préambule).

La catégorie "immigré" n'a reçu que tardivement en France, en 1991, dans le premier rapport du Haut-Conseil à l'intégration, une définition précise et officiellement recommandée, qui associe le lieu et la nationalité de naissance : l'immigré en France est une personne née étrangère dans un pays étranger, et qui vit en France, qu'elle ait ou non acquis la nationalité française.

On peut donc être immigré et français : plus du tiers des immigrés en France sont français. En revanche, parce qu'ils sont nés en France, ni les Français par acquisition nés en France ni les étrangers nés en France ne sont des immigrés.

Dans ce document, le terme immigré renvoie à cette définition. Pour autant, nous savons qu'elle reste peu satisfaisante, dans la mesure où, en lisant ou en entendant le terme "immigré", il est difficile de ne pas avoir en tête la signification qu'à ce terme dans l'imaginaire social. Immigré est une catégorie souvent dévalorisante qui comprend aussi bien les gens ayant effectivement migré que leurs enfants, pourtant nés en Europe, mais considérés comme définitivement marqués par l'itinéraire de leurs parents ; l'immigré n'est pas assimilé à n'importe quel migrant (un Suédois ou un Canadien venu en France ne sera pas considéré comme un "immigré"). Il renvoie à un individu, qu'il soit né en France ou ailleurs, que l'on peut associer aux anciens colonisés ou au Tiers-Monde en général, plus récemment aux "musulmans" et aux "clandestins". Ce sont toujours, essentiellement, "les Arabes" et "les Noirs", plus récemment et à la marge "ceux de l'Est" (CEDIEY 2003).

La terminologie "issue de l'immigration" est encore moins satisfaisante. D'abord parce que ce terme renvoie difficilement à une définition acceptable : est-on "issu de l'immigration" quand on a un parent immigré et un autre qui ne l'est pas ? Quand ses parents sont déjà eux mêmes "issus de l'immigration" ? quand on est l'enfant d'un couple franco-allemand ? Ensuite, il est difficile de s'abstraire de l'imaginaire social qui fait que les personnes "issues de l'immigration" sont le plus souvent assimilées au groupe stéréotypé des "immigrés", auquel sont associés les préjugés présentés plus haut, qui les désignent finalement comme un corps étranger. Or, les personnes "issues de l'immigration" sont nées en France, y ont été socialisées et ont la nationalité française. Le plus souvent, leur origine est prise en compte par les acteurs sociaux pour les discriminer, et

¹ Le questionnaire utilise les termes de "minorités", "populations minoritaires", "phénomène minoritaire", "langue minoritaire", "culte minoritaire", etc. Voir Annexe 1.

cette discrimination selon l'origine entre en contradiction totale avec la définition française de la citoyenneté (CEDIEY 2003). Ce qui complique un peu les choses, et nous interdit notamment de passer sous silence cette origine, c'est que l'origine est également un élément de leur histoire familiale, qui entre plus ou moins dans la construction de leur identité.

L'ambiguïté de ces terminologies tient finalement au fait qu'elles renvoient :

- à la fois à des catégories du sens commun, non seulement non conformes à l'objectivité scientifique mais aussi avec des connotations racistes évidentes (notons en passant que s'il n'y avait pas cette utilisation raciste de la notion, elle perdrait son caractère ambigu : chacun a des origines, ce qui ne pose pas de problème tant que l'on n'introduit pas de valorisation/dévalorisation des individus sur cette base) ;

- à la fois également pour les personnes appelées ainsi, à des processus complexes de construction de l'identité, où le territoire où sont nés, ont grandi et vécu parents et/ou grands parents, la langue, les pratiques culturelle, etc., jouent un rôle plus ou moins important dans la construction de l'identité individuelle et groupale : ces référents identificatoires sont parfois centraux car ils renvoient à une "vision du monde" (c'est le cas de ceux que l'on appelle les "primo-arrivants"), parfois à l'inverse, ils peuvent être quasiment inexistantes chez les personnes de la "troisième" ou "quatrième génération", chez des enfants issus de couples mixtes, etc. Dans ces derniers cas, la seule référence à l'origine étant par exemple la couleur de peau et les réactions sociales que cela suscite. Alors que chez les premiers notamment, ne pas reconnaître ce qui constitue une partie de leur identité peut être vécu de manière douloureuse, comme une forme de dévalorisation, à l'inverse, la prise en compte de l'origine par le corps social en France se fait le plus souvent pour discriminer, et exclure des personnes françaises mais "supposées immigrées".

Dans le texte, on distinguera chaque fois la catégorie de sens commun (personnes "immigrées ou supposées telles"), utilisée le plus largement dans le corps social notamment pour produire de la discrimination raciale, des catégories "administratives" et du recensement, comme "étrangers", "Français par acquisition (qui ne proviennent pas de l'Union européenne)", "Français de naissance" et "immigré". Dans ce sens administratif, on utilisera parfois aussi la terminologie "immigré et/ou issu de l'immigration" pour parler de populations ayant immigré, après la seconde guerre mondiale, des pays pauvres (Maghreb, pays du Sud de l'Europe, Afrique noire, Asie, Europe centrale et balkanique...), et de leurs descendants immédiats. On utilisera également la contraction "associations issues de l'immigration" pour désigner les associations créées et animées par des personnes "issues de l'immigration".

SOMMAIRE

p. 5 Introduction

Les objectifs de l'étude

La méthode

Les entretiens

Le recueil de données documentaires et statistiques

Une problématique centrale

p. 11 1 - Citoyenneté et démocratie locale

p. 11 1.1- Contexte urbain

La proportion des populations étrangères et d'origine étrangère dans l'agglomération lyonnaise : approche statistique

Les populations étrangères en France

Les populations d'origine étrangère

Département du Rhône

Agglomération lyonnaise : Données INSEE RPG 1999 concernant les populations étrangères

L'exemple de Vaulx-en-Velin dans le recensement de 1999

Connaissance approximative des réalités et refus d'aller vers des "statistiques ethniques"

p. 20 Approche de l'intégration et des minorités : terminologies et modèles

Un rejet assez fort de l'approche en termes de minorité ethnique

Reconnaître ou non l'existence des groupes minoritaires et de leur "spécificité" : les paradoxes du FASILD

Rejet du communautarisme mais revalorisation du lien communautaire

La valorisation des cultures d'origine ? Une approche réductrice de l'interculturalité

Qu'est-ce qu'être Français ? Les appartenances multiples

La valorisation des cultures immigrées à titre transitoire ?

Existe-t-il une politique d'intégration ? Un manque de commande politique

p. 35 1.2- Intégration civique

Le droit de vote des étrangers

Usage du droit de vote des Français d'origine étrangère

Les campagnes d'incitation au vote

Un vote minoritaire ?

p. 44 1.3- Responsabilisation citoyenne

Les associations comme seule forme légale de groupement des populations issues de l'immigration

Autorités locales et mobilisation des associations "immigrées". La question de la représentation

Le refus de l'auto-administration communautaire (FASILD)

La fréquentation des infrastructures culturelles et sociales de proximité

p. 51 **2 - Intégration urbaine**

p. 51 2.1- Habitat social

Les acteurs institutionnels du logement social

Le manque de logements sociaux dans les quartiers centraux

Tous les ménages ne peuvent accéder au logement social

Existe-t-il une politique du logement social ?

Captation du foncier et préemption

Le rôle des représentations : refus du logement social et stigmatisation des populations

Les pratiques actuelles d'habitat social : l'argument de la mixité au service d'une politique de discrimination ?

Demande de transparence des attributions

Mixité sociale ou création de ghettos ?

Un processus de concentration volontaire

Le rôle des transports

La politique des communes de l'Est lyonnais : modifier les peuplements (le cas de Vaulx-en-Velin)

p. 73 2.2- Intégration urbaine

De nouvelles centralités urbaines autour des peuplements minoritaires ?

Le cas de Vaulx-en-Velin

p. 75 **3 - Intégration économique**

p. 75 3.1- Environnement urbain

Activité économique et intégration des populations issues de l'immigration

Les étrangers et l'emploi en France

Les données sur l'emploi à Lyon

Les dispositifs ANPE et PLIE sur l'agglomération lyonnaise

Le PLIE et la question des discriminations

Tissu économique local et population active

p. 81 3.2- Intégration locale

Les entreprises dans les quartiers de la Politique de la Ville
Le rôle du secteur privé

p. 83 3.3- Intégration socio-éducative

Le parcours scolaire des enfants issus de l'immigration : y-a-t-il ou non un retard scolaire ?
Les programmes d'éducation complémentaire
Classes d'Initiation (CLIN) et Classes d'Accueil (CLA) : l'enseignement du français pour les enfants primo-arrivants

p. 88 3.4- La transmission des langues minoritaires

L'Éducation Nationale
 Les cours de langue vivante
 Les ELCO
 Les cours du CNED
Les associations
Valorisation ou rejet des langues immigrantes ?
La question des écoles "communautaires"

p. 97 4- Mixité culturelle

p. 97 4.1- Contexte urbain

Les groupes les plus affectés par un "racisme ordinaire"

p. 100 4.2- Intégration locale

La valorisation des lieux de vie
Lieux et bâtiments emblématiques d'une identité culturelle
Les pratiques socioculturelles de mixité culturelle

p. 103 5- Religion

Les lieux de culte des minorités
Le Judaïsme
L'Islam
Ecoles et religion
Le rôle des associations religieuses dans la vie locale
La valorisation du patrimoine religieux

p. 112 Conclusion

p. 116 Bibliographie

p. 118 Interviews réalisées

p. 120 ANNEXE 1 : Questionnaire ayant servi de base à l'étude

p. 125 ANNEXE 2 : Les données du SIAL sur les demandes prioritaires : profil des demandeurs et territoires concernés

Introduction

Les objectifs de l'étude

La Direction prospective et stratégie d'agglomération du Grand Lyon, en partenariat avec l'association Peuplement et Migrations, a souhaité engager une réflexion sur les thèmes liés à l'intégration des populations "issues des immigrations" (voir en début de document les précisions terminologiques ; voir également, sur les terminologies employées en France et dans les pays européens : *Lexique : Les différentes approches de l'intégration*, POLERE 2002). Cette réflexion s'inscrit dans la mise en place d'un ensemble de partenariats à l'échelle européenne, dans le cadre du réseau des Eurocités, visant à échanger des expériences et produire des prospectives communes.

Pour alimenter cette réflexion, une étude nous a été commandée. Elle visait un double objectif : faire apparaître, au niveau de l'agglomération, la position des acteurs sur la question des modes d'intégration de ces populations. On verra que la confrontation des paroles d'acteurs fait apparaître des convergences et des lignes de clivages relativement importantes, qui traduisent des perceptions différentes de l'intégration, et éclairent la "politique" locale d'intégration, ses limites, et les orientations envisagées pour y remédier. Connaître ces points de vue sans occulter leur dimension conflictuelle permet aussi de poser en termes clairs les arguments d'un débat qui aura nécessairement lieu.

Cette étude visait également un deuxième objectif, soit apporter un premier niveau de connaissance des pratiques qui ont cours dans l'agglomération concernant l'intégration.

La méthode

Les questions qui étaient les nôtres étaient prédéfinies : la commande voulait en effet que nous nous appuyons sur les questions d'un questionnaire produit par Peuplement et Migrations et destiné aux différentes villes européennes du réseau des Eurocités (le questionnaire figure en ANNEXE 1). Il nous était demandé d'informer ce questionnaire concernant l'agglomération lyonnaise, par le biais d'interviews d'acteurs et d'une recherche documentaire. Le questionnaire prend en compte un certain nombre de thématiques que l'on retrouve donc dans l'étude : citoyenneté et démocratie locale, intégration urbaine, intégration économique, intégration socio-éducative, discriminations et intégration des groupes, religions. Dans chacun des cas, il s'agissait d'appréhender à la fois les conceptions des acteurs sur ces thématiques et les pratiques qui prévalent.

1- Les entretiens

Sur la base du questionnaire, des entretiens ont été menés auprès d'acteurs, entre février et juin 2002. En raison de l'absence de structure transversale en charge de l'ensemble des thématiques liées aux populations issues de l'immigration, il a été nécessaire d'aller à la rencontre d'acteurs en charge de politiques sectorielles (éducation, insertion économique, logement, etc.), et donc de multiplier les entretiens.

Au sein d'un même secteur d'intervention, on trouve également plusieurs catégories d'acteurs ayant chacune leurs missions et leurs rationalités propres, qu'il fallait prendre en compte : **concernant** le logement par exemple, les associations d'aide au logement n'ont pas la position des mairies, qui elles-mêmes n'ont pas un positionnement unique.

Ensuite, les acteurs et les politiques qui ont en charge l'intégration ne sont pas nécessairement identifiées par référence à cette problématique : l'ALPIL par exemple, association d'aide au logement dont plus de la moitié des accueils concernent des étrangers, n'est pas **spécifiquement** missionnée pour prendre en charge ces populations.

Il a donc été nécessaire de s'adresser à plusieurs catégories d'acteurs :

- Les élus qu'il était intéressant d'interroger, pour avoir, sur plusieurs thématiques (logement, vie associative, intégration), la position des municipalités. Trois adjoints ont été rencontrés, un de la Ville de Lyon (Délégation à l'intégration et au droit des citoyens), deux de Vaulx-en-Verin (Délégation à la vie associative ; Délégation logement-habitat).

Il s'est trouvé que deux d'entre eux étaient d'origine algérienne, ce qui a présenté un intérêt supplémentaire, dans la mesure notamment où leur point de vue sur l'intégration était construit à partir de leur propre expérience **biographique (phénomène qu'explique d'ailleurs plus loin un Chef de projet DSU)** ; cela n'empêche pas, évidemment, leur point de vue d'être dans le cas présent très différents, ce qui peut en partie s'expliquer par le fait que l'un ait récemment immigré d'Algérie où son engagement l'avait opposé aux groupes islamistes, alors l'autre appartient à la "deuxième génération" de l'immigration.

- les acteurs du DSU (Développement Social Urbain), qui mènent la Politique de la Ville. Nous avons rencontré trois acteurs, **dont** les compétences et les périmètres d'action **étaient** différents ;

- les acteurs publics qui mènent officiellement la politique d'intégration et de gestion des migrations de l'État. C'est le cas du FASILD (Fond d'Action et de Soutien pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations), principal opérateur de l'État, et de l'OMI (Office des Migrations Internationales). Nous avons également interviewé des représentants d'associations régionales ou départementales, conventionnées pour gérer l'accueil des populations étrangères et éventuellement une première phase d'intégration, soit l'ASSFAM (Association Service Social Familial Migrants) et le SSAE (Service Social d'Aide aux Émigrants) ;

- les associations qui ont vocation à fédérer ou à aider le mouvement associatif, et qui travaillent avec des associations ou des populations immigrées, soit la FONDA Rhône-Alpes et la FOL (Fédération des œuvres laïques du Rhône) ;

- les associations "issues de l'immigration" (**voir précisions terminologiques**). Par manque de temps, il a été possible de rencontrer qu'une seule de ces associations (l'UJM, Union des Jeunes Musulmans) **qui ne peut en aucun cas représenter dans cette étude la situation et les positions des populations issues de l'immigration arabo-musulmane.**

Ensuite il paraissait nécessaire d'interroger des acteurs susceptibles de répondre à des aspects thématiques du questionnaire. Certains d'entre eux, comme les représentants culturels, ont une vision globale et bien informée de l'ensemble des questions :

- **Certains** représentants culturels. Nous avons rencontré le Recteur de la Grande Mosquée de Lyon, le Grand Rabbin de la Grande Synagogue de Lyon, ainsi qu'une représentante de la Communauté Juive Libérale. **Les rencontres avec les représentants des communautés juives touchaient évidemment plus les questions liées à l'intégration et l'acceptation des signes du judéité dans notre société que sur la problématique stricto-sensu des populations issues de l'immigration (les juifs étant pour grande partie en France depuis des siècles) ;**

- les acteurs qui ont en charge les questions de logement, soit des logements destinés explicitement aux populations immigrées ou réfugiées (ARALIS, Association Rhône-Alpes pour le logement et l'insertion sociale), soit qui aident les populations en état de précarité ou d'exclusion à accéder à un logement (SIAL, Service Inter-Administratif du logement de la Préfecture du Rhône ; ALPIL, Association Lyonnaise pour l'Insertion par le logement). Sur la question du logement, nous avons également rencontré des acteurs de la Mairie de Lyon (Observatoire urbain et des quartiers), un élu de la Mairie de Vaulx-en-Velin et les Directeurs des services Habitat de Lyon et de la Communauté urbaine ;

- les acteurs spécialisés dans les questions de transmission **et l'apprentissage** des langues **maternelles** (Chargé de mission, Inspection Académique du Rhône), du soutien linguistique à destination des enfants étrangers **et de l'apprentissage du Français, langue étrangère** (Chargé de mission, Inspection académique du Rhône), et des affaires scolaires (Contrat éducatif local-DSU) ;

- enfin, un acteur ayant en charge les questions d'insertion économique (PLIE, Plan Local d'Insertion par l'Emploi, Vaulx-en-Velin). Sur la thématique de l'intégration économique des populations d'origine étrangère, plusieurs acteurs contactés se sont déclarés non compétents et n'ont pas été rencontrés.

Notons au passage qu'on ne peut considérer que les acteurs expriment de manière absolue la position de leur institution ou association. Au sein de chaque organisme, coexistent des sensibilités différentes ; les acteurs ont également des engagements multiples, ce qu'exprime, **par exemple (et il pourrait y en avoir d'autres complètement différents)** un Chef de projet DSU :

"Je suis Chef de projet, mais en même temps responsable associatif. Je suis par ailleurs d'origine maghrébine, et d'origine kabyle. Cela influence mon point de vue". (Chef de projet DSU)

Nous avons réalisé des entretiens approfondis, d'une durée moyenne de deux heures, avec au total 28 représentants d'institutions et associations. Dans le tiers des cas, nous avons pu réaliser l'interview avec plusieurs représentants de la structure rencontrée, ce qui a permis un échange plus riche et davantage de débats.

Tous les entretiens ont été enregistrés, puis ont été ensuite retranscrits pour l'essentiel.

Les acteurs interviewés ont bien accueilli l'enquête. Elle a néanmoins provoqué de prime abord un certain embarras, surtout de la part des acteurs publics et de la Politique de la Ville, du fait que les questions posées étaient fortement décalées par rapport aux pratiques administratives et à la manière dont les institutions pensent (ou ne pensent pas) les questions liées à l'immigration et à l'intégration, ce que l'on appelle aujourd'hui le plus souvent les différenciations ethniques. Ces institutions tendent en général à agir comme si elles avaient comme public des populations défavorisées, victime d'exclusion, etc., et non en particulier des "populations étrangères et d'origine étrangère", alors même que ces dernières populations sont souvent au centre de leur public, et en constituent la partie la plus défavorisée et la moins bien prise en compte. Cette occultation est la conséquence directe de ce que l'on appelle parfois le modèle français d'intégration, issu de la mise en avant des principes d'universalisme, d'égalité, et de République "une et indivisible" (voir Lexique, op. cit).

Sur la question du logement social, nous avons noté la gêne des acteurs appartenant aux services municipaux, qui ne peuvent faire autre chose qu'énoncer les discours officiels sur la nécessaire politique de mixité sociale, sans être libres de leur parole.

La plupart des acteurs interrogés ont bien voulu relire leurs propos et apporter les modifications qu'ils jugeaient utiles.²

La place importante accordée dans cette étude aux propos des acteurs vise à restituer au mieux les logiques argumentatives. Nous avons cherché dans la mesure du possible à reproduire les termes utilisés par les acteurs, car le langage (les modes de désignation concernant les populations "issues de l'immigration" notamment) est indissociable des systèmes de représentations et de pratiques. De ce choix méthodologique découle le caractère parfois "brut de décoffrage" des propos reproduits.

2 - Le recueil de données documentaires et statistiques

Nous avons également recueillis des données locales produites par les structures contactées pour les entretiens.

Ces données tendent d'une part à être fortement dispersées, en raison de la multiplicité des dispositifs. D'autre part, elles sont en général peu diffusées, en lien avec le "tabou" qui entoure la question de l'immigration en France et la peur de l'usage qui peut en être fait. Il existe, notamment de la part de certains acteurs publics une réticence à diffuser des données qui permettent d'établir soit l'existence de discriminations (ou d'actions positives), soit qui contredisent de manière trop directe des discours officiels (sur le logement social par exemple).

² C'est le cas du FASILD, de l'ASSFAM, du SIAL, de la FOL, de l'UJM, du Service Habitat du Grand Lyon, du Chef de Projet DSU Saint-Priest, de l'Adjointe à l'Intégration et aux Droits des Citoyens de la Ville de Lyon, du Chargé de mission CLIN/CLA de l'Inspection académique du Rhône, de la Chargé de mission de l'Observatoire urbain et des quartiers de la Mairie de Lyon, du Grand Rabbin de la Grande Synagogue de Lyon.

Les données qui concernent les populations étrangères et d'origine étrangères sont, pour des raisons qui dépassent les simples logiques hiérarchiques et administratives, l'objet d'une relative réticence, qui est d'ailleurs fonction des acteurs. Cela peut aller jusqu'à un quasi-refus de communiquer sur des actions publiques (il n'a pas été possible d'être reçu dans les services que nous avons sollicité au Rectorat par exemple). Une telle attitude contribue sans doute à entretenir les représentations négatives sur les objets de ces politiques (langues, religion, etc.).

Ce travail de recueil de données trouve néanmoins ses véritables limites dans le fait que la France ne reconnaît pas, sur un plan politique et juridique, l'existence de "populations françaises d'origine étrangère" (sinon, dans les recensements, les "Français de naissance" et "par acquisition"). A partir du moment où un individu a la nationalité française, il est citoyen français, et son origine n'a pas à être prise en compte ; si on le fait, cela peut être appelé de la discrimination. **Ceci rend particulièrement difficile la prise en compte de la discrimination raciale.** Par ailleurs, la France ne reconnaît pas de groupes ou groupements minoritaires sur une base culturelle et ethnique ; seules existent des associations qui peuvent **éventuellement rassembler des individus sur une base ethnique (sans que cela corresponde à un statut)**, d'une part, et des communautés culturelles de l'autre.

Des recherches complémentaires et ciblées ont également été menées dans des bibliothèques et centres documentaires, et par le biais de moteurs de recherches sur le World Wide Web, afin de ne pas omettre des apports essentiels sur les thématiques du questionnaire (données nationales - données locales).

Une problématique centrale

Si les populations d'origine immigrée existent, cette existence est déniée, occultée, sur les plans tant juridique, statistique que sur celui des pratiques institutionnelles et des politiques publiques. Avant d'en venir aux blocages et contradictions que cela occasionne, on doit rappeler que cette **occultation est directement liée à la construction du modèle républicain français, de type universaliste. Il faut aussi noter que des réussites et des éléments positifs sont multiples et qu'ils sont aussi parfois dus au caractère universaliste de notre modèle.**

Dans une perspective constructiviste ou artificialiste, la nation française se représente depuis la Révolution de 1789 comme une communauté de citoyens, libres et égaux en droits, qui décident de remettre le pouvoir à la volonté générale. Le système de croyances est dominé par le principe de l'égalité, qui est opposé à tout différentialisme. Cette conception forme le modèle français de la nation. Elle conduit à occulter le fait que la nation française est aussi une communauté culturelle, construite sur le modèle de ce qu'Etienne Balibar appelle l' "ethnicité fictive" : "Aucune nation ne possède naturellement une base ethnique, mais à mesure que les formations sociales se nationalisent, les populations qu'elles incluent, qu'elles se répartissent ou qu'elles dominent sont "ethnicipées", c'est-à-dire représentées dans le passé ou dans l'avenir *comme si* elles formaient une communauté naturelle, possédant par elle-même une identité d'origine, de culture, d'intérêts, qui transcende les individus et les conditions sociales" (BALIBAR et WALLERSTEIN 1997).

Le lien politique est volontaire et universaliste, ce qui différencie cette conception de la nation "culturelle", héritée des ancêtres. Selon une formule souvent utilisée, "*on ne naît pas Français, on le devient*" (par un acte d'adhésion volontaire à la communauté démocratique) ; l'individu est censé

s'identifier à la nation ou à la société nationale (on se définit comme Français) et non à des sous-groupes de la collectivité : "Les sous-groupes sont [en principe] éphémères, fluides et ne sont pas de statut comparable à la 'communauté nationale'. Les liens avec des groupes antérieurs à l'émergence de la nation sont rares, ténus, suspects, sans pertinence" (GELLNER 1989).

Ce modèle n'est compatible avec une pensée — on ne parle pas ici de reconnaissance institutionnelle — en termes de minorités.

Pour autant, l'ensemble des chercheurs spécialistes de ces questions s'accordent pour dire que, dans tous les États, il y a des groupes minoritaires, caractérisés par une identité propre, culturelle et souvent linguistique et religieuse.

De manière générale, ces auteurs s'accordent pour distinguer les minorités historiques installées sur le territoire de l'État dès avant sa constitution (on parle également de peuples autochtones pour désigner les premiers habitants d'un territoire, en particulier en Belgique, aux Pays-Bas et en Allemagne) des minorités immigrées ou nouvelles minorités, constituées de personnes étrangères et d'autres ayant acquis la nationalité du pays d'accueil. Dans tous les pays d'Europe, la sédentarisation de l'immigration s'est accompagnée de la formation de groupements plus ou moins soudés autour de la référence à une origine ethnique ou nationale, à une langue, à une pratique religieuse. On distingue souvent des générations au sein de ces groupes, aux comportements différents : celles qui sont nées ou ont grandi dans le pays d'accueil sont largement acculturées à la culture du pays d'accueil, ce qui ne les empêche pas, selon les contextes nationaux et les circonstances, de revendiquer leur particularisme.

Il existe par ailleurs deux catégories de minorités ethniques, c'est-à-dire des entités sociétales de niveau sub-étatique vivant au sein d'un État (SANGUIN 1993) : la minorité nationale est une "collectivité vivant à l'intérieur des frontières d'un État, mais dont l'ethnie, la langue, les coutumes relèvent d'un autre État, en général voisin". C'est le cas par exemple des Allemands du Schlesig danois, des Grecs d'Albanie, des Suédois de Finlande, etc.

L'ethnie sans État est pour sa part une "collectivité en forme d'isolat devant défendre une langue parlée nulle part ailleurs, sans statut d'État souverain et ne pouvant s'appuyer sur une nation-mère voisine". C'est le cas, en Europe occidentale, des Lapons, Féroïens, Frisons, Corses, Catalans, Basques, etc.

Les populations d'origine étrangère relèvent en théorie de dispositifs de droit communs. Il n'est pas question, en France, de produire ou de reconnaître un statut dérogatoire pour les groupes minoritaires, ou même d'admettre que l'on mène des politiques préférentielles en tenant compte de l'origine des populations.

Le droit français ne veut connaître que l'individu, en sa qualité universelle d'"être humain" (Préambule de 1946) ou de "citoyen" (Article premier de 1958). Les groupes auxquels les individus peuvent se sentir appartenir n'étant pas reconnus comme des sujets de droits, rien ne saurait, en droit, être réclamé au nom même de ces groupes. (CEDIEY 2002).

Selon la Constitution de 1958 (article Premier), "La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion". Les principes d'égalité et d'indivisibilité de la nation, centraux dans les textes fondamentaux français, sont opposés à toute mise en avant d'un différentialisme de type culturel, considéré comme porteur d'inégalités.

Il n'y a qu'un seul peuple en France, le peuple français, composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion. La France ne reconnaît donc pas l'existence de minorités ethniques.

Pour autant, il existe des formes de discrimination positive qui s'exercent à l'égard des populations issues de l'immigration. La Politique de la Ville instaure ainsi une forme de discrimination positive — qui n'a été reconnue comme telle que récemment —, sur un plan territorial et indirectement sur le plan des populations de ces territoires :

"On est dans une politique de discrimination positive, car on mène des actions sur certains périmètres. On parle de projets territorialisés plutôt que de discrimination positive, car cette notion fait référence à une politique menée non pas pour un territoire, mais pour une population. Or, culturellement en France, cela ne passe pas. On est dans une politique qui consiste à ne pas dire qu'on traite des citoyens différemment des autres, alors même que leur situation le justifie pleinement" (Chef de projet DSU).

En revanche, la reconnaissance de l'existence de populations de nationalités étrangères et l'élaboration de politiques à leur endroit pose beaucoup moins de difficultés. Il existe des statistiques les concernant et des dispositifs ayant trait à leur accueil (alphabétisation, accès aux droits...), avec des logiques relativement hétérogènes et cloisonnées (droit d'asile, réfugiés, étudiants...). Sur le département du Rhône, une plate-forme d'accueil permet d'articuler, concernant une partie des personnes accueillies (regroupement familial), le fonctionnement des services.

L'action de l'État est donc globalement cloisonnée en deux champs : les services préfectoraux gèrent l'application des directives nationales en matière de droit de séjour des étrangers ; les procédures de la Politique de la Ville visent à l'intégration des populations **en difficulté sans distinction de race ou de religion, même s'il est évident que les populations françaises d'origine étrangère et leurs familles sont particulièrement concernées.**

Le FASILD³, **établissement public**, est le principal acteur en charge de la politique de l'État en faveur de l'intégration et de la lutte contre les discriminations et il semble utile de présenter cette institution dès avant d'entrer dans le vif de l'étude.

Des mesures législatives récentes ont étendu son champ de compétence à la lutte contre les discriminations, et son fonctionnement a été modifié. Ces mesures traduisent la volonté de l'Etat de disposer d'un opérateur public renforcé. Selon l'article L. 767-2 du code de la Sécurité Sociale, "Le fond d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations met en œuvre des actions visant à l'intégration des populations immigrées ou issues de l'immigration résidant en France ainsi qu'à la lutte contre les discriminations

³ La Loi n°2001-1066 du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations a modifié le nom et les missions du Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (FASTIF), qui s'appelle désormais le FASILD, Fond d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations. Ces modifications législatives visent à prendre en compte l'évolution des enjeux de l'intégration, en particulier le renouvellement des flux de populations étrangères, l'installation durable des immigrations, la volonté nouvelle de mener une lutte contre les discriminations, et l'abandon d'un traitement strictement social des difficultés liées à l'intégration. Le décret du 28 février 2002 inscrit le FASILD au cœur du dispositif public en matière d'intégration et de lutte contre les discriminations raciales.

dont elles pourraient être victimes". (Loi n°2001-1066 du 16.11.2001 relative à la lutte contre les discriminations).

L'article D. 767-1 précise que pour accomplir sa mission "l'établissement conçoit et met en œuvre des programmes d'intervention et finance ou participe au financement d'actions, que conduisent les associations et les organismes publics ou privés et les collectivités locales, en direction des populations immigrées et de l'ensemble de la population résidant en France".

Les actions conduites par le FASILD s'organisent autour de trois axes (source : circulaire DPM/ACI, n°2002/470 du 28 août 2002) : l'accueil et l'intégration des personnes nouvellement arrivées en France (en particulier par l'apprentissage rapide du français) ; l'insertion sociale et professionnelle des personnes immigrées, ou descendantes de migrants (autonomie et promotion sociale, accès effectifs aux droits, participation à la vie collective) ; l'action sur la société pour lutter contre les discriminations et mener des actions de prévention.

Le FASILD est placé sous la tutelle ministérielle de la Direction du Peuplement et des Migrations (DPM), qui relève du Ministère des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité.

Les Commissions régionales pour l'intégration des populations immigrées (CRIPI) sont transformées en Commissions régionales pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (CRILD)

Quant à l'ASSFAM (Association Service Social Familial Migrants) et au SSAE (Service Social d'Aide aux Emigrants), ce sont des associations financées par le FASILD et l'OMI (Office des Migrations Internationales).

L'ensemble de ces structures, qui se situent donc à des niveaux différents de l'action publique et n'ont pas le même statut, sont placées sous la tutelle de la DPM. Elles ont en charge, en principe, des populations étrangères nouvellement arrivées en France. Néanmoins, le SSAE se voit aussi confier, par convention avec l'État, une mission de service public "en direction des personnes d'origine étrangère vivant en France". Le public de l'ASSFAM peut également concerner des populations immigrées de nationalité française.

Avant d'aborder les thématiques du questionnaire, il semble important de faire apparaître la manière dont les acteurs appréhendent les populations **étrangères ou issues de l'immigration et leurs familles**.

1 - Citoyenneté et démocratie locale

1.1- Contexte urbain

1.1.1- LES FAITS

La proportion des populations étrangères et d'origine étrangères dans l'agglomération lyonnaise : approche statistique

En vertu du positionnement français sur la citoyenneté, les recensements nationaux recueillent peu d'informations susceptibles d'apporter une connaissance statistique des populations françaises d'origine étrangère. Certes, les enquêtes en France peuvent sans restriction demander aux personnes leur lieu de naissance, tout comme leur nationalité et les recensements nationaux permettent de distinguer les Français de naissance des Français par acquisition des Français, et dans ce dernier cas, y compris quelle était leur nationalité antérieure. Mais, hormis les enquêtes par échantillon ou à moins d'avoir l'autorisation de la CNIL pour réaliser des enquêtes circonscrites, ce qu'a réalisé par exemple Michèle Tribalat au milieu des années quatre-vingt-dix, il n'est pas possible d'avoir des données générales concernant les populations françaises d'origine étrangère, au niveau de la deuxième génération par exemple. On ne peut pas connaître l'origine (le pays de naissance) des parents ou grands-parents. Il n'est pas possible de corrélérer l'origine ethnique-nationalitaire des individus aux indicateurs de précarité par exemple, comme le taux de chômage.

Au niveau de l'agglomération lyonnaise, les éléments statistiques dont on dispose ne permettent pas de connaître précisément la part des populations d'origine étrangère, au niveau de la deuxième génération par exemple.

Les populations étrangères en France

En revanche, il existe des données concernant les étrangers (un étranger étant une personne habitant en France et ne disposant pas de la nationalité française). Ces données sont néanmoins problématiques. Il est difficile de dénombrer la population étrangère en France, car il existe une pluralité de sources, elle-même liée à une pluralité de logiques administratives.

Dans l'ensemble des administrations, les flux sont mesurés à partir du nombre d'immigrants définis comme l'ensemble des étrangers qui, pour la première fois, sont autorisés à séjourner en France pour au moins un an. Les étrangers dont le séjour est temporaire (travailleurs saisonniers, visiteurs...) ainsi que les étudiants ne sont pas comptabilisés comme immigrants.

Quatre administrations publient, annuellement, des statistiques sur les flux d'entrées et chacune selon une logique qui lui est propre : l'Office des Migrations Internationales (OMI) ; l'Office Français pour la Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) ; la Direction des Populations et Migrations ; le Ministère de l'Intérieur. Les statistiques produites ignorent chaque fois des catégories de population (le Ministère de l'Intérieur par

exemple construit des statistiques à partir des données administratives sur les titres de séjour de plus d'un an en cours de validité. Ces chiffres ignorent les enfants de moins de 16 ans, qui sont pas tenus de posséder un titre de séjour, et les mineurs de 16 à 18 ans qui ne travaillent pas). Par ailleurs, si l'État contrôle les entrées, aucun dispositif d'enregistrement obligatoire n'est prévu pour ceux qui sortent spontanément du territoire (GISTI 1999).

Les populations d'origine étrangère

En revanche, la situation des populations, françaises de nationalité, mais attachées au fonctionnement de communautés issues de l'immigration, échappent à toute statistique. L'INSEE prend en compte les immigrés naturalisés, mais ignore la population française de naissance, mais d'origine étrangère par les parents (la dite "deuxième génération" est par exemple largement française de naissance) ; il est également difficile de recenser des individus qui cherchent à échapper à tout dénombrement administratif.

En raison de ces difficultés à avoir une connaissance des populations immigrées, a été posée la question de la prise en compte de variables ethniques dans les enquêtes statistiques.

En 1998, un débat très vif a porté sur la question de l'utilisation de variables ethniques dans les statistiques. Il a divisé les démographes (*Le Monde*, 6.11.1998) : la question posée était celle de l'intérêt ou du danger de l'utilisation de ces variables ethniques, Michèle Tribalat considérant que ces données permettaient la lutte contre les discriminations et la valorisation des apports de l'immigration ; Hervé Le Bras pour sa part y voyait un alignement sur les représentations ethnicisantes de l'extrême-droite.

Il résulte de ce conflit que les variables sur l'origine des individus n'a pas été pris en compte dans le recensement national de 1999 (la question du lieu de naissance des parents n'a pas été posée, mais elle est néanmoins apparue lors de l'"enquête-familles" menée sur un échantillon de la population).

Données statistiques nationales issues du recensement 1999 (mars)

3 260 000 étrangers⁴ résident en France métropolitaine (5.6% de la population).

La population étrangère en France a baissé de 9% entre 1990 à 1999. Cette évolution est notamment due à la hausse des naturalisations : 550 000 entre 1990 et 1999 contre 280 000 entre 1981 et 1990.

Chaque année, 60 000 enfants d'immigrés acquièrent la nationalité française, et 10 000 deviennent Français suite à la naturalisation de leurs parents.

4 310 000 immigrés [= personnes résidant en France nées à l'étranger et se déclarant de nationalité française ou étrangère (définition INSEE)] résident en France métropolitaine, soit 7.4% de la population. Cette proportion est constante depuis 1974.

⁴ En raison de la règle du double *jus soli*, l'enfant né en France après le 1^{er} janvier 1963 d'un parent étranger né en Algérie avant le 3 juillet 1962 est automatiquement Français à la naissance.

Sur cette population immigrée, 1.56 million est de nationalité française (+19% par rapport à 1990). Ceci signifie qu'en 1999, plus d'un immigré sur trois (36%) était Français.

En revanche, aucune donnée nationale ne permet de connaître la part des populations nées en France et de nationalité française, issues de l'immigration (deuxième ou troisième génération par exemple). La catégorie "Beur" par exemple n'apparaît pas dans les statistiques. Outre la loi, une difficulté de ce dénombrement tiendrait au seuil générationnel à partir duquel ont est "d'origine étrangère".

Département du Rhône

Sur une population totale de 1 508 700 personnes, le Rhône comptait 118 658 personnes titulaires d'un titre de séjour au 31.12.1999 (Source : Préfecture du Rhône. SSAE, rapport d'activité 2000, 2001).

Les données de l'OMI (Chiffres plate-forme, Plan Départemental des Familles Rejoignantes), concernant les personnes introduites au titre du regroupement familial et les conjoints de Français, permettent de connaître les caractéristiques de l'émigration récente dans le Rhône.

Elles indiquent que les étrangers primo-arrivants dans le Rhône sont d'abord issus du Maghreb, avec une prédominance très forte de l'Algérie (près de deux primo-arrivants sur cinq sont Algériens), suivie par la Tunisie et le Maroc (la Turquie vient ensuite) ; que les migrants appartiennent aux catégories d'âge les plus jeunes (80% ont moins de 35 ans) ; qu'ils s'installent majoritairement dans les arrondissements de Lyon et les communes de l'agglomération où les populations issues de l'immigration sont déjà la plus implantées (8^{ème}, 9^{ème}, 3^{ème} et 7^{ème} arrondissements de Lyon, Villeurbanne et les commune de l'Est lyonnais, Vaulx-en-Velin, Vénissieux, etc.).

Chiffres OMI : demandes de titre de séjour - Bilan 2001

[Ces chiffres comprennent toutes les personnes, toutes procédures confondues, qui ont fait une demande de titre de séjour et sont adressées à la plate-forme]

1892 personnes primo-arrivantes dans le Rhône (dont 1624 adultes) [1817 en 2000].

Répartition par nationalités (sur 1544 présents), 83 nationalités dont :

38.8% Algériens
14.6% Tunisiens
9.6% Marocains
7% Turcs
30% Autres nationalités.

Répartition par catégories d'âges (sur 1544 présents) :

32.5% ont moins de 26 ans
47.3% 26-35 ans
12.7% 36-45 ans
7.5% 45 ans et plus.

Lieux d'installation (sur 1892 personnes) :

Lyon 30.6% dont (4 principaux arrondissements d'accueil) :

Lyon 8ème 20.5%

Lyon 9ème 19.6%

Lyon 3ème 18.8%

Lyon 7ème 15.4%

Villeurbanne 11.6%

Vaulx-en-Velin 8.4%

Vénissieux 7.1%

Bron 5.2%

Saint-Priest 5%

Villefranche 4.3%

Autres communes 28.8%

Les données de l'ASSFAM concernant les actions de service social spécialisé, ainsi que celles de la SSAE ayant trait aux dossiers ouverts en 2000 confirment la prédominance des populations maghrébines, principalement algériennes (ces dernières forment la moitié du public de l'ASSFAM) ; la population turque, et française d'origine étrangère tiennent également une place importante ; on note aussi l'importance croissante des communautés yougoslave et de pays d'Afrique subsaharienne.

Données ASSFAM 2001 Rhône, Mission de service social spécialisé (rapport ASSFAM 2002). Sur un total de 586 personnes :

Nationalités sur les 5 sites de service social spécialisé de l'ASSFAM (Lyon, Saint Fons, Vaulx-en-Velin, Vénissieux, Villefranche sur Saône):

Algérie 49.5%

Turquie 12.5%

France 12%

Tunisie 8.5%

Maroc 7.5%

Afrique autres pays 5%

Sénégal, Europe, Asie respectivement 1.5%

Amérique et continent indien 0.5%

Données SSAE (SSAE, rapport d'activité 2000, 2001) : sur 2721 dossiers ouvert en 2000 au SSAE, 90 nationalités sont recensées, dont :

20.7% Algériens

13.6% Français

9.1% Yougoslaves

5.3% Congolais (RDC)

2.9% Turcs

Agglomération lyonnaise : Données INSEE RPG 1999 concernant les populations étrangères

En l'absence de données statistiques concernant les populations non pas étrangères mais "issues de l'immigration", les acteurs se basent sur une connaissance de terrain, nécessairement partielle et influencée par des représentations.

Les données concernant les étrangers (nombre de personnes, de ménages, catégories d'âge, etc.) existent au niveau des communes et des arrondissements.

Néanmoins, du recensement 1990 à celui de 1999, et en lien avec la controverse plus haut évoquée concernant le caractère discriminatoire de la production de données nationales sur l'origine des Français, les conditions de diffusion des données INSEE qui concernent les étrangers semblent être devenues plus restrictives⁵.

Dans sa production de données concernant le suivi du Contrat de Ville, l'Agence d'urbanisme ne tient plus compte de la nationalité : "les chiffres concernant les étrangers n'ont d'ailleurs plus beaucoup de sens, car la grande majorité de la population issue de l'immigration a la nationalité française" (Observatoire des Territoires Sensibles).

Les services du DSU n'ont plus cette entrée dans les données statistiques annuelles fournies par l'Agence d'Urbanisme sur les territoires prioritaires. Une raison invoquée tient au fait que les quartiers de la Politique de la Ville sont en effet des groupements d'îlots (alors que les chiffres concernant la nationalité sont donnés au minimum à l'échelle du TRI-RIS).

En 1990 et selon le Contrat de Ville (*Ville de Lyon, illustrations*), la part de la population étrangère sur les périmètres de la Politique de la Ville allait de 16.7% dans le quartier États-Unis, jusqu'à à 28.5% dans le secteur Guillotière/Moncey-Voltaire, pour une moyenne de 9.7% à Lyon.

Ces chiffres ne sont plus produits aujourd'hui.

Chiffres définitifs INSEE RPG 99 (source Agence d'urbanisme)

Population totale de la Communauté urbaine de Lyon : 1 167 532

Population née à l'étranger et résidant en France métropolitaine : 177 709

dont : Français nés à l'étranger et vivant en France métropolitaine : 90 845

Étrangers nés à l'étrangers et vivant en France métropolitaine : 86 864

⁵ Les données infra-communales sur les étrangers peuvent être fournies à la demande d'une commune (ainsi, Vaulx-en-Velin a commandé à l'INSEE une étude complémentaire sur son peuplement), mais ne peuvent être fournies en dessous du TRIRIS (regroupement de trois IRIS, un IRIS étant un groupement d'îlots ayant au minimum 2000 personnes, au maximum 5000), afin que l'on ne puisse pas localiser un peuplement.

En dessous du niveau des IRIS, aucune donnée n'est diffusée, quelles que soient les variables.

1.1.2 LES ANALYSES

- ANALYSE DES DONNEES STATISTIQUES

A notre demande, l'Agence d'urbanisme a extrait du recensement INSEE RPG 1999 toutes les entrées concernant les populations étrangères ou issues de l'immigration. Les données statistiques de l'INSEE fournissent, par communes et arrondissements de Lyon, un certain nombre de données, dans quatre domaines, "migrations selon la résidence", "migrations selon la naissance", "ménages", "populations"⁶.

L'exemple de Vaulx-en-Velin dans le recensement INSEE 1999

A partir de données communales, on peut essayer de mesurer la manière dont le recensement INSEE rend compte du phénomène de l'immigration. Vaulx-en-Velin est une des communes de la première couronne Est de l'agglomération qui a la plus forte proportion de populations étrangères et d'origine étrangère.

La commune a connu une forte dépopulation depuis une quinzaine d'années. Le solde de la migration intercommunale est de moins 9 776 personnes entre 1990 et 1999. Grâce au solde naturel largement positif, la baisse de la population totale de la commune a été minimisée, soit moins 5 025 personnes entre 1990 et 1999 (-11.4% par rapport à la population totale de 1990). Ce phénomène s'accompagne d'une paupérisation générale de la commune et d'un vieillissement démographique : la population active salariée a baissé de 23.6% durant la période, de même que celle des jeunes adultes 20 à 39 ans (- 24.4%), alors que la proportion des chômeurs a cru de 21.6%, et celle des adultes de plus de 60 ans a augmenté de 28% (Source : Observatoire des Données Urbaines, Ville de Vaulx-en-Velin, INSEE Recensement 1999).

Sur une population totale de 39 128 personnes (en tenant compte des résidences non principales), la commune comprend 38 772 personnes résidant dans les résidences principales. Du fait du mode de construction des données de l'INSEE, c'est sur la base de ce dernier chiffre que les données suivantes sont produites.

⁶ Le domaine "migrations selon la résidence" permet de connaître la mobilité résidentielle des populations françaises et étrangères, et donc de mesurer par exemple les phénomènes d'assignation à résidence.

Dans le domaine "migrations selon la naissance", on trouve l'entrée "Étrangers nés et résidant en France métropolitaine", la "Population née dans les DOM-TOM et résidant en France métropolitaine", ainsi que la "Population née à l'étranger et résidant en France métropolitaine" avec deux sous-catégories selon la nationalité (française et étrangère).

Le domaine "ménages" permet de connaître le nombre de ménages dont la personne de référence est soit de nationalité française, soit étrangère, et au sein des nationalités étrangères, plusieurs sont renseignées : algérienne, marocaine, tunisienne, turque.

Dans le domaine "populations", des données différencient au sein de l'ensemble de la population étrangère, d'une part les étrangers membres de UE et les autres étrangers, et, au sein des étrangers, la part des hommes et des femmes.

En 1999, 74% de la population résidait dans la même commune et 50% dans le même logement qu'en 1990, alors que dans le 2ème arrondissement de Lyon par exemple, 62% de la population résidait dans le même arrondissement et 37% dans le même logement. Le taux de mobilité de la population est donc faible. Néanmoins, il faut considérer que la commune a accueilli environ 10 000 nouveaux résidents, et en a perdu environ 15 000.

Les étrangers résidant en France métropolitaine au recensement 1990 et 1999 (donc la population étrangère installée depuis plus de 10 ans en France), représentent 6 666 personnes, soit 17% de la population.

La population résidant à l'étranger en 1990 et en France métropolitaine en 1999 s'établit à 2311 personnes, soit 6% de la population.

Cette population correspond essentiellement au flux migratoire accueilli sur le territoire de Vaulx-en-Velin durant la période. Ce chiffre montre la poursuite, durant la période, du processus de concentration de population étrangère et d'origine étrangère (car 36% de cette population possède la nationalité française) sur la commune.

L'Observatoire des Données Urbaines (ODU) de Vaulx-en-Velin indique, à partir de ce même recensement, que parmi les nouveaux Vaudais (les "migrants" de l'INSEE : population qui n'habitait pas sur la commune lors du recensement précédent), 27% sont des étrangers et 21% viennent directement de l'étranger. Vaulx-en-Velin a donc accueilli 1 500 primo-arrivants (personne de nationalité étrangère n'habitant pas en France en 1999) de 1990 à 1999.

La population née à l'étranger et résidant en France métropolitaine s'établit à 10 951 personnes (dont 37% de Français), soit 28.5% de la population communale. Ce chiffre correspond à la catégorie "immigrés".

Sur 13213 ménages, on compte 1712 ménages dont la personne de référence est de nationalité française par acquisition, et 3422 dont la personne de référence est de nationalité étrangère (dont 39% Algériens, 23 % UE, 10% Tunisiens, 7% Marocains, 6% Turcs), soit au total 39% des ménages.

Le total de la population étrangère est de 8144 personnes, soit 20.8% de la population (sur la base cette fois de la population totale de 39128), dont 52% d'hommes. Le total des étrangers de l'UE représente 1516 personnes.

La part relative de la population étrangère dans la population de la commune baisse depuis vingt-cinq ans : elle représente 20.8% en 1999, 22.7% en 1990, 26.5% en 1982 et 28.3% en 1975.

Ces données, en ne prenant pas en compte les populations nées en France, ne permettent cependant pas d'envisager la réalité démographique de Vaulx-en-Velin, où ce serait plutôt la population qui n'est pas issue d'une immigration à la deuxième ou troisième génération qui est numériquement minoritaire.

Une analyse complémentaire, demandée à l'INSEE par la commune de Vaulx-en-Velin, donne néanmoins des indicateurs beaucoup plus précis⁷.

Par ailleurs, ces données ne permettent de saisir les logiques fines de peuplement. C'est l'avis de l'ensemble des acteurs rencontrés :

"Les statistiques donneront des éléments globaux, mais ne refléteront pas ce qui se passe ici ou ailleurs. La réalité de telle ou telle tour est fondamentalement différente de celle du quartier Village ou du quartier des Maraîchers" (PLIE de Vaulx-en-Velin).

"Les données de l'INSEE sur étrangers ne sont pas représentatives de ce qui se passe au niveau des quartiers. Par ailleurs, la communauté turque par exemple est largement de nationalité étrangère, alors que les Algériens et les Maghrébins de manière générale, sont beaucoup plus de nationalité française (Chef de Projet DSU, Saint-Priest).

Connaissance approximative des réalités et refus d'aller vers des "statistiques ethniques"

Les acteurs se contentent en général de leur expérience de terrain, qui suffit en général tant est importante la proportion des populations issues de l'immigration sur certains périmètres :

"Au niveau du DSU, on ne cherche pas à établir des données statistiques, car on sait qu'on est face à des réalités très prégnantes. Alors que la proportion des Maghrébins dans la moyenne nationale s'établit peut-être à 6% de la population totale, on sait que dans certains quartiers cette proportion est supérieure à 80%. On ne ressent pas le besoin d'aller plus loin. La quantification n'est pas un enjeu" (Chef de Projet DSU, Saint-Priest).

L'ensemble des acteurs interrogés tend à considérer que la production de données sur les populations d'origine étrangère serait davantage porteuse de risque de discrimination que d'effets positifs.

Le FASILD par exemple, au-delà de l'argument du droit, met en avant sa volonté de ne pas stigmatiser une population en la désignant et en en faisant une catégorie statistique :

"Nous n'avons pas le droit d'entrer dans nos fichiers informatiques certains critères comme ceux de l'origine ou de la religion, autrement on pourrait être accusé de discrimination. La Loi informatique et liberté interdit la possession de données de ce type. Cette interdiction a

⁷ En 1999, 69% des Vaudais sont nés en France métropolitaine, 3% dans les Dom-Toms, 28% à l'étranger. 79% des Vaudais sont de nationalité française (62% sont nés en métropole, 3% dans les Dom-Tom, 3% à l'étranger, 11% sont Français par acquisition : 4% nés en France, 7% à l'étranger) et 21% sont étrangers (18% nés à l'étrangers, 3% en France).

48% de la population des ménages vit sous le toit d'une personne de référence étrangère (34%) ou française par acquisition (14%). Source : Observatoire des Données Urbaines, Ville de Vaulx-en-Velin, INSEE Recensement 1999

des raisons politiques puisque l'immigration a donné lieu à de telles fractures politiques qu'il n'était pas souhaitable de systématiquement dire la réalité des choses" (FASILD).

L'intérêt qu'il pourrait y avoir à introduire ce critère ne justifie pas la remise en cause du système actuel. Néanmoins, le FASILD considère que ce système a des limites :

"Cela a pour effet d'empêcher un certain mode opératoire. Par ailleurs, l'intérêt de chiffrer pourrait être de dire que certaines communes sont peuplées en majorité de populations d'origine immigrée, à la deuxième ou troisième génération, et que les publics indigènes, au sens étymologique, sont minoritaires. Cela existe dans l'agglomération lyonnaise, et dans des communes entières, ou des quartiers entiers. La prise de conscience du poids démographique des immigrations récentes permettrait de passer à une politique plus réaliste, d'admettre que notre société est faite d'apports, comme la commune de Vaulx-en-Velin dont le discours défend l'idée d'une société pluri- et multiethnique. Avoir des chiffres pourrait permettre d'aller de manière plus dynamique sur ces questions" (FASILD).

Dans le cadre d'actions qui demandent une connaissance fine des populations et des peuplements, la nationalité et parfois l'origine sont pris en compte, mais sans publication ni diffusion des documents produits.

Nous remarquerons par la suite que de nombreux acteurs pallient le manque de connaissance sur les populations issues de l'immigration par des pratiques parfois prohibées (les enquêtes menées par les organismes HLM sur les caractéristiques de leurs locataires en offrent un exemple frappant).

Ces pratiques peuvent être justifiées par la nécessité, pour mener des politiques de mixité sociale (et ethnique), de tenir compte des représentations des acteurs sociaux, qui utilisent la catégorie de l'origine pour orienter leurs comportements :

"Il n'y a pas d'indicateur statistique officiel sur les populations d'origine étrangères. Mais sur le terrain, c'est une donnée dont on tient compte. Par exemple, quand on travaille sur des problématiques de peuplement dans les copropriétés, pour dé-densifier les cages d'escaliers ou équilibrer les peuplements, on réalise des tests 'boîte aux lettres' afin de tenter de repérer les origines des locataires. Cette méthode permet d'anticiper les réactions des candidats-locataires, en rapport à leurs propres représentations. Si quelqu'un souhaite s'installer dans une cage d'escaliers, c'est un élément décisif de son choix" (Chef de Projet DSU, Saint-Priest).

Mais, comme le note le Directeur de la Mission Habitat du Grand Lyon, si les acteurs publics et organismes HLM se conforment aux "seuil de tolérance" des candidats-locataires pour fixer, dans les immeubles ou les allées, des quotas de personnes qui par leur nom par exemple, apparaissent comme des étrangers, cela revient à mener une politique de ségrégation raciste. La contradiction en forme d'aporie se situe dans le fait que les acteurs du logement qui cherchent à favoriser la mixité sociale doivent à la fois prendre en compte la réalité sociologique de l'évitement, sans pour autant refuser à un étranger l'accès à un immeuble parce qu'il y a "assez d'étrangers" selon les représentations des candidats-

locataires ; s'aligner sur les "seuils de tolérance" de ces derniers reviendrait effectivement à entériner des logiques de ségrégatives.

LES APPROCHES DE L'INTEGRATION : TERMINOLOGIES ET MODELES

Suivant en cela la commande qui nous était faite, nous avons demandé aux acteurs rencontrés de se positionner par rapport à l'approche en termes de minorité ethnique, telle qu'on la retrouve dans plusieurs pays d'Europe, et d'indiquer les termes qu'ils utilisaient dans le cadre de leur pratique professionnelle pour désigner les populations immigrées et d'origine immigrée.

La majorité des acteurs rencontrés a des réticences par rapport à la notion de minorité, d'ailleurs plutôt par référence au modèle anglo-saxon (tel qu'il est perçu) que par rapport à la terminologie qui est aujourd'hui celle de l'Union Européenne.

Déjà, le terme minorité n'est jamais utilisé par les acteurs dans le cadre de leurs pratiques professionnelles. Ils utilisent les termes "population étrangère et issue de l'immigration", "jeunes issus de l'immigration", "enfants de parents immigrés". Ils reconnaissent néanmoins les limites de ces termes :

"Les Anglais sont choqués qu'on parle d'immigrés ou d'immigration pour des gens qui sont là depuis trente ou quarante ans" (ARALIS).

Souvent, nous notons que les acteurs utilisent des désignations qui leur permettent de ne pas mentionner le critère de l'origine, qui reste sous-entendu, comme l'appellation "jeunes des quartiers" ; la référence à un territoire permet de ne pas mettre en avant la question de l'origine ethno-culturelle des personnes ou des groupes.

Enfin, et à de nombreuses reprises, des acteurs notent qu'on appelle (et ils le font parfois eux-mêmes) "Maghrébins" ou "Turcs"... , des membres de ces communautés, sans considérer leur nationalité (qui peut être française aussi bien qu'algérienne, turque...).

Le FASILD, établissement public, a la position de l'Etat français qui ne reconnaît pas l'existence, face à l'État, de groupes, mais reconnaît des individus-citoyens, ou des hommes au sens des Droits de l'Homme. Il s'oppose donc à une approche en termes de minorité :

"Le terme minoritaire nous semble toujours gênant. On ne l'utilise jamais. Cela sous-entendrait l'existence de groupes homogènes, alors qu'on a affaire à des individus qui passent de groupes à l'autres, même si on les trouve plus souvent en lien avec un groupe. En France, on ne compte pas les minorités ethniques ou ce qui est de l'ordre du communautaire. On est dans une politique de l'intégration de l'individu à la société" (FASILD).

Il demeure que la plupart des acteurs expriment la nécessité d'une prise en compte des réalités qui sont celles des populations issues de l'immigration, en termes soit de défaut d'intégration, soit de discriminations subies, soit de différence culturelle. L'ASSFAM utilise des terminologies qui permettent de rendre compte de ces réalités :

"Nous parlons parfois de personnes françaises qui ont une nationalité d'origine. Cela permet notamment d'expliquer qu'elles ont des difficultés plus ou moins grandes à s'intégrer.

Concernant les personnes qui viennent d'acquérir la nationalité française, nous faisons aussi apparaître les personnes de 'culture étrangère'. Cela permet de faire état de leur différence, et c'est bien préférable à la terminologie de 'personnes étrangères' que l'on entend parfois pour désigner des gens qui ont pourtant la nationalité française. Par exemple, au sein de la communauté turque, beaucoup d'individus sont de nationalité française par acquisition. Pour autant, si on considérait qu'étant de nationalité française il n'y a plus aucun problème d'intégration, on se tromperait. Il faut agir avec eux pour éviter le repli communautaire, permettre aux femmes par exemple d'avoir le choix de leur mode de vie." (ASSFAM)

Un Chef de Projet DSU adopte une position similaire, et considère également que la référence aux pays d'origine permet une prise en compte de la sensibilité culturelle des individus et des groupes.

Le terme minorité est jugé correspondre à une réalité par quelques acteurs issus de l'immigration, ou travaillant dans des associations proches du terrain (PLIE de Vaulx-en-Velin, ARALIS) :

"A mon sens, mais c'est très subjectif, il y a des comportements minoritaires, c'est-à-dire identitaires très forts, qui comprennent à la fois les populations étrangères et les populations d'origine étrangères" (PLIE de Vaulx-en-Velin).

La notion de minorité est également utilisée pour souligner la discrimination qui touche les personnes issues des immigrations, notamment maghrébines, par rapport à la majorité de la population :

"Nous sommes une minorité par rapport à la majorité, sur le plan numérique, du point de vue culturel, et au niveau de l'exercice de nos droits. Le mot minorité nous convient tout à fait. Même avec la nationalité française, il ne nous est jamais accordé un droit réel de participation effective à la vie de la société, contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays comme la Hollande. Alors que je milite depuis des années pour l'intégration de la communauté maghrébine dans le tissu social français, je remarque des disparités. Le droit au travail ou le droit au logement n'est pas le même. Quand on porte un nom qui n'est pas "gaulois", on a des problèmes et on se heurte à une méfiance permanente, notamment de la part des administrations" (Recteur de la Grande Mosquée).

Comme les représentants culturels, l'UJM (Union des Jeunes Musulmans), se définit non pas sur une base ethnique ou nationalitaire, mais "sur le plan d'une foi qui se veut universelle". En revanche, l'UJM met en avant le danger de l'instrumentalisation de la notion de minorité :

"La notion de minorité ne nous convient pas vraiment. Je ne me sens pas minoritaire. Je préférerais "droit à l'identité". Sur beaucoup de valeurs, des moments de vie partagés, je me retrouve avec des gens qui ne sont pas de la même communauté que moi. Nos valeurs religieuses se retrouvent dans d'autres religions. Le terme minorité nous place dans une catégorie, nous enferme, et c'est dangereux en ce moment. Autant ne pas reconnaître notre différence est un problème, autant la surévaluer et la prendre comme prétexte pour nous mettre à part est un danger. L'attitude la plus fréquente, c'est la non reconnaissance par les

politiques, mais on a parfois une sur-reconnaissance pour des fins autres que la reconnaissance elle-même. On a mis par exemple sur le compte de l'identité musulmane ce qui s'est passé à la Part Dieu en 1998, alors que cela n'avait rien à voir avec la religion. Il s'agissait de jeunes qui cassent, au moment d'une fête et sont en situation de rupture. Pour produire une image négative, la spécificité culturelle et religieuse est mise en avant, et quand il s'agit de droits à attribuer à notre culte, on invoque la laïcité. Actuellement en France, nous en sommes à l'étape de la reconnaissance de notre différence et non de sa mise en avant." (UJM)

L'UJM se place, en principe, sur le terrain de lutte pour les droits civiques, et non sur le plan de la reconnaissance de la spécificité culturelle⁸. Cette position est celle de l'ensemble des acteurs rencontrés. Le droit de vivre selon des règles communautaires passe d'abord par une recherche d'égalité des droits entre tous les citoyens :

"Pour nous, la liberté de culte est un droit républicain, constitutionnel, et c'est au nom du droit qu'on demande à l'exercer, et non au nom du culte. La République est le cadre qui nous rassemble tous et qui nous permet de vivre ensemble. Ce droit là, même un athée peut demander à ce qu'il soit respecté. Je me place dans un cadre citoyen, qui n'est pas celui du membre d'une minorité ethnique ou culturelle qui revendiquerait son droit et formerait un lobby. C'est dans le cadre des lois qui sont les mêmes pour tous" (UJM).

Cette position est parfaitement conforme à celle du FASILD et des acteurs publics. L'ensemble des acteurs issus l'immigration se place dans le cadre d'une demande d'égalité des droits pour l'ensemble des citoyens. Cette demande est assortie — en second lieu et non systématiquement — de celle d'un droit à la différence, toujours dans le respect des lois de la République. Cette position est "entendable" par les institutions françaises, puisqu'elle se place dans une relation de l'individu au droit, et non du groupe au droit, en conformité avec le modèle républicain.

On peut trouver une manifestation de cette attitude se trouve dans l'intérêt que les jeunes issus de l'immigration portent au discours de Jean-Pierre Chevènement selon un Chef de projet DSU. Une stricte application du modèle républicain signifierait un traitement égalitaire et un accès à des droits qui sont aujourd'hui largement fermés à ces populations (logement, culte, travail, éducation, culture, etc).

Néanmoins, plusieurs acteurs d'institutions publiques considèrent que le discours sur l'égalité des droits et la liberté individuelle tenus par des associations comme l'UJM a pour fin de légitimer des pratiques qui vont à l'encontre de ces principes (par exemple le statut inférieur des femmes).

On trouve finalement une convergence formelle des acteurs interrogés sur la nécessité de mettre en place des procédures efficaces destinées à faire respecter l'égalité formelle des individus, et de permettre l'exercice de la différence culturelle, sans pour autant adopter une politique de la différence (autrement dit, une politique multiculturaliste).

⁸ Rappelons, car les propos de l'UJM ont, à la relecture de l'étude, fait réagir fortement plusieurs acteurs qui ont parlé de "double jeu" de cette association, que l'objet de cette étude est "simplement" de confronter des approches, représentations, points de vues d'acteurs, sur des domaines précis, et non de délégitimer a priori les uns ou les autres, ou de faire une investigation approfondie sur leurs objectifs ultimes.

La FOL est ainsi favorable au droit **de toutes les** populations à vivre selon leurs traditions, mais dans le cadre des lois de la République et de la laïcité :

"Je n'aime pas le terme d'intégration qui suggère l'idée que l'individu est digéré, c'est-à-dire subit une perte d'identité pour se conformer à une norme. Il faut que ces gens trouvent une place totale dans notre société, une place de citoyens, puisqu'ils vivent et travaillent avec nous. Ils sont comme tous les autres citoyens et ils doivent avoir tous leurs droits. Vivre ensemble dans le respect les uns des autres et dans le respect des lois." (FOL)

Un rejet assez fort de l'approche en termes de minorité ethnique

En se plaçant sur ce seul terrain de l'accès aux droits, l'Adjointe à l'Intégration et aux droits des citoyens de la Ville de Lyon utilise la notion de minorité en un sens qui ne renvoie pas plus aux définitions de l'UE par rapport aux langues et aux cultes, qu'à des définitions sociologiques prenant en compte les processus de sociabilité et de vie sociale de groupes ethno-culturels, mais à des processus d'exclusion et de discrimination auxquels il faut mettre fin. Le terme minorité englobe tous les groupes qui subissent un traitement inégalitaire par rapport aux autres.

Dans le cadre de cette pensée, une fois que la discrimination ou l'exclusion n'auront plus lieu, l'artefact minorité n'aura plus besoin d'exister :

"Le terme minorité est mal utilisé. Souvent réducteur, il renvoie seulement à une langue ou à une culture exclue. Or, il doit être plus vaste. La notion de minorité renvoie au processus de la discrimination. En effet, il n'y a pas d'autre terme qui puisse regrouper tous les laissés pour compte et les oubliés : les sans domicile, les sans papier, les sans citoyenneté, les sans logis, les sans culture, les sans mémoire et tous les exclus de cette société, les gays, les lesbiennes, dont les droits fondamentaux ne sont pas respectés. Les 'minorités' sont en lutte pour conquérir des droits.

La norme citoyenne qui doit être dominante n'appartient à aucune majorité ethnique. La culture de la République n'est pas seulement judéo-chrétienne, elle est judéo-chrétienne-islamique-bouddhiste..., autrement dit universelle.

Je ne distinguerai donc pas des populations par leur culture, par leur religion, ou par leur ethnie. Il ne faut pas rentrer dans une approche communautaire. L'intégration est une intégration républicaine et citoyenne. Sa culture est cosmopolite. Elle passe par l'urbanisme, le travail, l'école républicaine et laïque, la mixité, l'égalité des chances. Et même si l'on affirme que la diversité est mal prise en compte dans le modèle républicain à la française, la faute en revient à l'absence d'un vrai volontarisme culturel et social, et non pas à la République. Un tel volontarisme, même en matière religieuse, est totalement impossible dans le modèle de la mondialisation libérale actuelle, qui reconnaît les communautés et les minorités, pas comme un fait social en harmonie avec les États nation, mais dans une dynamique d'opposition à l'Etat et aux services publics. Le terme 'diversité', qui est recommandé par l'OMC, n'est autre que l'expression du marché".

L'Adjoint à la vie associative de Vaulx-en-Velin exprime également l'idée que la lutte contre les discriminations place ces populations dans une majorité et non dans une minorité :

"Le terme minorité ne convient pas. Il sous-entend un conflit, une opposition. Je ne me considère pas appartenir à une minorité et je me bats au contraire pour que les gens ne se considèrent plus dans la minorité. C'est la seule façon de faire avancer les choses. Le modèle français permet d'avoir une double culture et d'être parfaitement intégré. Il faut remonter à la construction de la France. Elle s'est faite sur la base de la mixité. Le premier phénomène d'intégration/exclusion est celui des blousons noirs italiens, puis des Polonais et des Portugais. Il existe donc des minorités et il faut examiner leurs revendications. Mais il faut sortir du cloisonnement instauré sur cette question par des associations comme SOS Racisme par exemple. Le problème est qu'ils se positionnent ou se positionnaient comme une minorité avec un combat à mener, alors qu'ils devraient se positionner en se plaçant dans une majorité" (Adjoint, Vaulx-en-Velin)

Pour ARALIS également, la notion de minorité ethnique, tout en renvoyant à une réalité, n'est pourtant pas satisfaisante, car elle ne correspond pas à ce que devrait être un modèle français d'intégration :

"L'approche qu'on en a aujourd'hui des minorités en France est celle de l'égalité de traitement, par rapport aux questions de discrimination, face à l'emploi, l'accès au logement, ce que l'on appelle de façon politiquement correcte la citoyenneté pour des gens qui ne sont pas citoyens. Le terme minorité ethnique ne me gêne pas car c'est une réalité. J'apprécie l'approche anglo-saxonne qui consiste à appeler les choses par leur nom. Il est donc heureux que l'acception de discrimination commence à arriver. Cela nous permet de poser les problèmes dans des termes clairs" (ARALIS).

Reconnaître ou non l'existence des groupes minoritaires et leur "spécificité" : la position du FASILD

"Les jeunes issus de l'immigration sont renvoyés à une image réductrice, stéréotypée, négative, sont assignés à leurs seules origines ethniques au mépris des appartenances multiples construites par chacun, au cœur d'un processus de désignation dont il importe de déconstruire la logique pour en prévenir les effets dévastateurs au travers d'actions et d'initiatives multiples, de sensibilisation et de formation des agents de services publics" (Lettre du FASILD n°54 : 3).

Les propos ainsi que les documents exprimant la position du FASILD mettent l'accent sur la nécessité à ce que les Français issus de l'immigration soient reconnus pleinement comme Français, et non renvoyés à leurs origines. C'est en effet ce phénomène de désignation des individus à travers leurs origines qui permet à la discrimination raciale et ethnique de s'exercer :

"Quand j'étais enfant, les Italiens étaient considérés comme des immigrés, alors qu'aujourd'hui, plus personne ne les désigne comme tels. Si l'on continue à appeler immigrés des individus de nationalité française, des quartiers seront considérés comme immigrés alors qu'ils sont français. Quand on dit que les jeunes sont Français, cela n'est pas pour rien. Ils sont bien Français et quand on arrive à la troisième génération de l'immigration, les stigmatiser du fait de leur couleur de peau ou en fonction de leur nom n'a aucun sens. Sur ce point, la France est réactionnaire. Soit elle continue cette résistance et elle va à son appauvrissement, soit elle accepte cette réalité." (FASILD).

Le FASILD soutient de manière générale les projets qui permettent une avancée de l'intégration, et son soutien est souvent reconnu comme nécessaire et positif. Les associations soutenues sont celles dont les populations qu'elles concernent ne sont pas encore intégrées. Cela passe par exemple par des subventions accordées aux associations animées par des Français d'origine étrangère, ou des Français des DOM-TOM (des associations afro-caribéennes par exemple).

La position du FASILD est pourtant paradoxale, dans la mesure où cette institution d'une part considère qu'il est nécessaire de ne pas prendre en compte l'origine des personnes (sous peine de produire de la stigmatisation et de la discrimination), et de l'autre est amenée, du fait même de sa mission et des actions qui s'ensuivent (le FASILD doit favoriser l'intégration des "populations immigrées et issues de l'immigration"), à appréhender une population souvent française de nationalité, à travers le prisme de son origine.

Cette ambiguïté fondamentale est remarquée par plusieurs acteurs, qui soulignent que le simple fait de concerner les populations immigrées en fait un outil discriminant. Le FASILD est donc à la recherche d'un équilibre entre la nécessité d'aider à l'intégration d'une population en visant son indifférenciation, et le fait d'avoir une mission qui désigne précisément ces "populations immigrées et issues de l'immigration".

Le deuxième paradoxe du FASILD est celui de la reconnaissance des apports de l'immigration, qui s'exprime notamment à travers l'objectif de la valorisation de la diversité culturelle.

Or, une telle reconnaissance ou valorisation ne peut passer que par une prise en compte (et donc, au moins au titre de "première étape", une désignation) de l'origine de ces populations.

Le FASILD reconnaît la difficulté de l'exercice, **mais aussi son extrême ambition** : comment respecter la différence sans pour autant se placer dans une politique de la différence ?

La solution retenue par le FASILD consiste en général à rechercher et à valoriser ce qui relie les individus entre eux (autrement dit, des traits culturels qui sont déjà présents dans la culture française). En revanche, le FASILD est réticent à toute action qui permettrait aux groupes minoritaires de mettre en avant ce qui est appelé une "spécificité", comme cela apparaîtra plus loin sur la question du rôle des associations issues de l'immigration.

"Le FASILD est toujours dans cette contradiction : il faut une reconnaissance de ces populations, mais il ne faut pas que ces populations soient spécifiques. Ils restent dans un modèle assimilationniste. Dans d'autres régions, le FASILD a d'autres positions" (FONDA).

La position du FASILD concernant l'intégration doit être remise dans son contexte de production. La conception de l'intégration du FASILD est celle de l'Etat. Le FASILD ne produit pas sa propre conception de l'intégration, il la tient du gouvernement et de ses tutelles. Dans les textes produits par le FASILD, l'intégration se conçoit comme un processus à double sens : ce sont à la fois des personnes "immigrées et d'origine immigrée" (populations étrangères et des populations françaises d'origine étrangère), qui doivent s'intégrer à la société française, et la société française qui doit permettre l'intégration.

La position récente du FASILD (au niveau national) semble globalement évoluer pour concevoir l'intégration dans un sens moins assimilationniste que par le passé (voir par exemple la position du directeur du FASILD national dans le cahier n°55 du FAS, ou encore la Note d'orientation du FASILD du 09.04.02 : "aucune raison objective ne plaide plus en faveur d'un renoncement à sa culture d'origine. Au contraire, la confusion entre les valeurs et les pratiques liées aux cultures d'origines appréciées au regard des stéréotypes réducteurs, et celles de la société 'd'accueil', fonde bien souvent les phénomènes de rupture, de désinsertion sociale ou de repli identitaire. [...] L'intégration à la française doit être conçue comme un processus effectif de réciprocité qui oblige la société française à aller de l'avant, à se mettre en mouvement, à s'ouvrir et à se métisser, afin de se mobiliser pour un avenir commun [...]. Soutenir l'intégration, c'est donc promouvoir dans une perspective d'équité, l'accès aux droits pour tous, et la reconnaissance de la pluralité des appartenances culturelles, condition de toute construction identitaire" (p.2).

Pour autant, s'il existe des définitions de l'intégration (par le HCI notamment), que le FASILD peut reprendre dans ses textes, la question de savoir ce qu'est ou ce que pourrait être une politique de l'intégration ne reçoit pas de réponse claire, hormis durant de brèves périodes (ministères Weil et Aubry). De plus, entre les principes (les définitions de l'intégration) et la pratique, il semble exister un écart important : selon les délégations régionales, selon les acteurs nommés à la direction des délégations, selon le positionnement des acteurs déjà en place, les "politiques" (ou plutôt l'ensemble des pratiques) semblent varier de manière importante.

Les acteurs interrogés se divisent sur la question de savoir si les phénomènes actuels imposent de remettre en cause le modèle français d'intégration.

Selon le FASILD, ce qui se passe actuellement est similaire à l'intégration des vagues d'immigrations passées (Italiens, Polonais, Espagnols...), à la différence près que cette intégration sera peut-être plus longue et plus difficile. Il n'y a donc pas à réviser notre modèle d'intégration.

En revanche, d'autres acteurs considèrent que l'on ne pourra pas éliminer facilement les référents culturels des populations issues de l'immigration, notamment, du fait de leur nombre, de plusieurs millions de Maghrébins, et que cela signifie, du fait également de la convergence d'autres facteurs, la fin d'un modèle de type assimilationniste :

"On n'est plus dans un politique assimilationniste, du fait d'abord de l'importance numérique des populations d'origine étrangère. On ne peut pas espérer que quatre à six millions de personnes d'origine maghrébine se dissolvent simplement dans la société

française. Ensuite, il y a une évolution globale dans le sens de la reconnaissance des différences, avec la problématique des groupes homosexuels par exemple. La prise en compte de la diversité devient de plus en plus un élément du paysage interculturel, c'est flagrant au niveau local. Le FASILD lui-même soutient aujourd'hui l'intérêt à prendre en compte les cultures d'origine. On se rend compte qu'on ne peut réduire la représentation de ces cultures à certaines pratiques, comme les mariages forcés par exemple. Le projet ne peut donc plus être seulement celui de l'assimilation. Il faut donner véritablement aux personnes issues de l'immigration le statut de citoyens français. L'utilisation féconde de ce potentiel se fera, peut-être dans trente ou cinquante ans. (Chef de Projet DSU, Saint-Priest)

Rejet du communautarisme et/ou revalorisation du lien communautaire ?

La sédentarisation de l'immigration va de pair avec l'existence de groupes, plus ou moins structurés, plus ou moins durables. En France, le terme communauté est souvent associé au territoire d'origine des immigrés ou de leurs descendants (on parle alors de "communauté chinoise", "kurde", etc.). Il suggère un fort sentiment d'appartenance, des liens de solidarité et l'existence de normes et de valeurs communes.

Mais le fonctionnement des groupes issus de l'immigration est loin d'être partout le même : parfois, les individus qui forment ces "communautés" ont peu de chose en commun, sinon l'origine, et s'intègrent rapidement à la société d'accueil quand leur niveau socio-économique s'élève. Dans ce cas, la "communauté" n'a pas d'existence réelle, sinon comme désignation qui permet au reste de la population d'identifier des individus à travers leur origine. Dans d'autres cas, des liens forts existent réellement et le groupe est très structuré et intégré autour de valeurs communes.

Le terme communauté est également utilisé en référence à une appartenance religieuse (on parlera de "communautés bouddhiste", musulmane, hindouiste...).

Les institutions publiques refusent de reconnaître juridiquement ou institutionnellement des communautés, et donc de leur attribuer des droits. Il n'existe pas de système de représentation institutionnalisé à partir des groupes issus de l'immigration. "La souveraineté nationale s'exerce par les représentants du peuple", et "aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice" (article 3 de la Constitution).

On peut aussi rappeler qu'en France et depuis la Révolution, l'Etat a été construit comme le support d'un hyper-groupe social, appelé "nation" ou "peuple français", composé, comme le mentionne la Constitution de 1958, de "tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion". Dans ce cadre, le "peuple français" est défini par référence à un idéal issu de la conception philosophique de l'Homme produite par le siècle des Lumières et le Contrat social, et non par rapport à des réalités sociologiques⁹ qui montreraient par exemple que les thématiques de l'unicité sociétale française sont largement mythiques. Dans le cadre de ce modèle, les groupements autres que le "peuple français" reçoivent un statut inférieur. Le discours négatif sur la communauté relève d'une tradition politique ancienne, puisque la thèse de l'aliénation par le groupe, la corporation, ou encore la méfiance vis-à-vis des associations, sont fortement présentes dans l'idéologie républicaine du 19ème siècle. Par ailleurs, la communauté est renvoyée à un archaïsme, par opposition à ce sujet politique qu'est la nation, de statut supérieur à la fois de manière absolue et dans le cadre d'un progrès historique. Enfin, les valeurs qui fondent le sujet politique auraient vocation à l'universalité, alors que les communautés n'auraient qu'une dimension particulariste.

⁹ Voir par exemple sur ces questions POCHE 1996.

Chez les acteurs, le rejet de la notion de minorité va de pair avec celui du "modèle communautariste anglo-saxon", qui sert d'anti-modèle absolu, tout en étant peu connu. Les termes "communautaire" et plus encore "communautariste" sont très péjoratifs quand il sont associés aux immigrés. Ils sont souvent utilisés par les acteurs pour désigner le fonctionnement de la sociabilité et des réseaux sociaux des groupements issus de l'immigration. Ce terme est connoté négativement par l'ensemble des acteurs de l'Etat et des collectivités locales, qui se placent en général dans la défense du modèle français d'intégration. Il est associé au "repli", à la violence et à la barbarie (Adjointe à l'intégration et aux droits des citoyens de la Ville de Lyon, FOL).

Néanmoins, plusieurs acteurs considèrent que le fonctionnement communautaire est appréhendé de manière différentielle par les institutions selon l'origine des communautés (acceptation relative des communautarismes portugais ou asiatiques par exemple, rejet des communautarismes maghrébins).

Il semble que les acteurs aient une vision assez subjective et fortement liée aux représentations dominantes, de ce qu'est un fonctionnement communautaire, et de ce qui rend un tel fonctionnement acceptable :

Pour le PLIE de Vaulx-en-Velin, "la population d'origine polonaise du Nord de la France est importante, mais ils cherchaient moins à se démarquer. Ils gardaient leur culture, mais les manifestations n'étaient pas fermées".

En revanche, d'autres acteurs, représentants culturels, FONDA, un Chef de projet de la Politique de la Ville, semblent avoir un autre regard sur ce mode de fonctionnement :

"Le terme communautaire n'est pas péjoratif pour nous, au contraire. On travaille sur la vie associative, sur le collectif, en partant du constat que de manière général il y a un manque de savoir vivre en collectivité, donc besoin de recréer de la communauté de vie. On utilise ce terme avec des pincettes avec les services de l'Etat, car ils sont plutôt réticents. Un représentant de l'Etat ne peut pas reconnaître les communautés" (FONDA).

Pour l'UJM, le refus des communautés n'est pas justifié quand la résolution des problèmes nécessite la mise en commun des bonnes volontés et une approche technique des problèmes :

"Les institutions françaises ne veulent pas reconnaître les communautés. L'idée républicaine, qui implique que devant l'Etat il n'y a que des individus et non des communautés, est perverse. D'un côté, il vaut mieux définir la République de cette manière. De l'autre, quand les minorités s'organisent de façon associative et cherchent à intervenir dans le débat public, c'est perçu comme un crime contre la République, alors que ce n'en est pas un." (UJM)

"Au niveau national, on a une vision plus profonde. On pense qu'il faut discuter avec tous ceux qui agissent et veulent changer les choses dans la bonne direction. On sait qu'on est actif sur les quartiers, qu'on construit un lien social. Cela existe, pourquoi l'ignorer ? Il faut

collaborer, résoudre les problèmes sur le terrain, avec une vision technicienne et pour le bien de ces gens. Au niveau local en revanche, tout se bloque, du fait de la position de tel ou tel responsable régional, départemental ou de structure communale. On a énormément de mal à avancer. Par exemple, un projet intéressant a été adopté au niveau national. Il réunit le Ministère de la Justice, le FASILD et la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ). Pour envisager le cas de jeunes d'origine maghrébine qui sont en rupture, on prévoit des rencontres entre des acteurs de la Politique de la ville, des représentants du Ministère de la justice, mais aussi de la religion musulmane. Pour les responsables au niveau départemental et régional, ce projet est une folie, car il fait entrer les prédicateurs religieux dans le champ du social." (UJM)

Un chef de projet DSU, au regard des résultats d'une étude socio-démographique menée sur Saint-Priest (CITE PUBLIQUE 2002), tend également à reconsidérer le rôle des réseaux communautaires :

"Ce qui me surprend dans cette étude, c'est le rôle de ce que l'on appelle les logiques communautaires. Dans les politiques que l'on a pu mener, sur le peuplement ou l'intégration, on cherche à réduire les concentrations de populations, maghrébines par exemple, pour leur permettre d'être mieux insérées dans la ville. A travers l'analyse de cartographies qui mesurent, la stabilité d'une part et la précarité de l'autre, on se rend compte que les quartiers les plus fragiles économiquement sont aussi les plus solidaires. La logique communautaire ou traditionnelle fait que la famille reste. Du coup, on peut se demander si nos politiques de l'habitat doivent continuer à viser un éclatement fort de ces populations. Car si ces politiques ont un intérêt, en permettant aux filles par exemple de sortir d'un carcan, elles peuvent aussi intensifier, plutôt que réduire, les difficultés de vie sociale des populations, en perturbant trop leur fonctionnement, et de propager des difficultés dans d'autres quartiers. Alors qu'auparavant on ne voyait que les effets pervers de la logique communautaire, on peut reconnaître aujourd'hui qu'elle joue un rôle stabilisant" (Chef de projet DSU).

En France, rappelons que si les minorités **ethniques** n'ont pas d'existence juridique, l'Etat reconnaît en revanche un certain nombre de cultes et de représentants de ces cultes.

On est assez étonné de retrouver chez des représentants culturels musulmans et juifs, qui évidemment sont dans des situations très dissemblables (par exemple les juifs de France ne sont pour la plupart pas "issus" d'une immigration récente), un assouplissement du modèle français d'intégration, dans un sens moins assimilationniste, qui permettrait au croyant d'articuler son rôle de croyant à celui de citoyen :

"Les juifs de France sont très bien intégrés et il paraît inutile de citer tous les grands hommes qui ont servi l'État. Mais pour être bien acceptés de la société française, beaucoup avaient renoncé à toute pratique religieuse, pour devenir des personnes d'origine israélite. Aujourd'hui, ce principe d'une intégration au prix d'une renonciation à sa propre tradition, qui remonte au Consistoire créé par Napoléon, n'est plus accepté. Nous sommes pour l'intégration et non pour l'assimilation. Comme les Bretons ou les Alsaciens attachés à leur propre culture, les juifs veulent avoir un attachement non seulement à la France, mais aussi à la culture juive, qui est un grand projet de civilisation et un grand héritage qu'ils veulent

mieux connaître. En France, on fait comme s'il n'y avait pas de diversité alors que dans la réalité des faits, la France est pluraliste : on a des agnostiques, y compris juifs, des gens très orthodoxes, etc. Les juifs de France sont très attachés au principe d'une laïcité dans la mesure où elle respecte l'ensemble des citoyens." (Grand Rabbin, Rabbinate de Lyon)

La valorisation des cultures d'origine ? L'interculturalité oui, mais plutôt ce qui rapproche que ce qui différencie

Culture d'origine : Si tant est que, dans le contexte français, des groupes minoritaires puissent produire des systèmes sociétaux et culturels qui leurs soient propres (systèmes de normes, de valeurs, d'intelligibilité), ce n'est pas la culture des pays d'origine qui serait transposée en France, ni d'ailleurs les liens de sociabilité "communautaires". Dans un contexte différent, il s'agit d'une nouvelle configuration, construite avec des éléments (linguistiques, culturels, économiques, etc.) du pays d'accueil, davantage sans doute que du pays d'origine, mais à partir d'une référence souvent mythifiée à celui-ci.

Le valorisation des identités multiples issues de l'immigration est inscrite dans plusieurs documents de planification, notamment le Contrat d'Agglomération et le Contrat de Ville de Lyon (2000-2006).

Le 19 septembre 2001, les élus de l'agglomération avaient approuvé "21 propositions pour le XXI^e siècle", qui affirmaient notamment l'obligation pour Lyon de devenir "une agglomération ouverte aux cultures du monde".

Dans la Convention Communale d'Application du Contrat de Ville de Lyon, on trouve par exemple, à propos du quartier Moncey-Voltaire (3^{ème} arrondissement), l'objectif d'"identifier et reconnaître les multiples cultures d'origine pour construire des projets et permettre des pratiques artistiques qui participent à une ouverture culturelle, un évitement du repli communautaire et une intégration de la notion de citoyenneté".

Enfin, la déclinaison du Plan de mandat 2001-2007 de la Ville de Lyon, établie par la délégation à l'Intégration ("Donner une dimension éthique à la citoyenneté lyonnaise", Sabiha Ahmine, Adjointe à l'Intégration et aux droits des citoyens) comporte plusieurs déclarations sur la valorisation de la diversité, notamment en ce qui concerne les festivités :

"Notre objectif est de construire une culture commune métissée, dans le cadre de nos objectifs prioritaires (emploi-insertion, sécurité-tranquillité), mais aussi de manière plus spécifique, sur la mémoire, l'intégration ou la lutte contre les discriminations. Il faut aussi rappeler que l'émergence des nouvelles formes de cultures urbaines lyonnaises constitue désormais un enjeu déterminant pour l'intégration, par le sens de la responsabilité et la démarche collective qu'elles impliquent. Il ne s'agit pas d'accorder seulement aux autres cultures une place à part dans l'espace local, mais plutôt de consolider les occasions d'échanges et les possibilités de métissage des cultures qui renforcent les valeurs républicaines en privilégiant le dialogue et la lutte contre les tendances au repli et au cloisonnement" (p. 39).

Une deuxième réduction tend à rabattre le culturel sur le folklorique et sur le patrimonial davantage que sur une culture vivante issue des communautés. Si nous ne méconnaissons

pas les enjeux de la reconnaissance de patrimoines et de mémoires immigrées, n'est-ce pas, pour les institutions, une façon de renvoyer ces cultures au (dé)passé ?

Certes, l'enjeu de la reconnaissance des mémoires immigrées est reconnu comme important par l'Adjointe à l'Intégration, et replacé dans l'enjeu plus global de l'exercice d'une citoyenneté pleine et entière, conformément à une pensée de l'identité et de la mémoire que l'on peut qualifier de républicaine :

"Les processus identitaires, dont la résultante n'est autre que la citoyenneté par la résidence, s'appuient sur la transmission des références culturelles et des mémoires individuelles, familiales ou collectives. Or la mémoire de l'immigration est aujourd'hui marquée par des silences, par des trous, comme les trous de l'exclusion. Ce déni, correspondant aux expériences de l'exil et souvent confondus avec les espaces refoulés de la mémoire ouvrière et celles des quartiers populaires, n'est qu'un bannissement de la citoyenneté".

Une troisième réduction consiste à ne pas reconnaître chacune de ces cultures en tant que telle, mais à les appréhender à travers la thématique de l'interculturalité, de vecteur de lien entre tous les citoyens, autrement dit de les accepter à partir du moment où elles ont renoncé à leur auto-référentialité :

"Aujourd'hui, on est loin de la formule d'Alain Touraine : 'vivre égaux et différents'. On cherche plutôt ce qui est commun, le dénominateur commun. La différence est mal vécue. On dira d'un événement festif organisé par la communauté turque que c'est une manifestation 'de Turcs' et 'pour les Turcs'. Or, pour garder cet exemple, une telle manifestation est de fait ouverte à tous, mais on se les représente comme fermées. On en est donc au tout début d'une reconnaissance de la diversité". (Chef de Projet DSU, Saint-Priest)

Alors que l'interculturalité ne renvoie pas à une politique publique, mais à quelques événements et "festivités populaires", dont le plus important est le Défilé de la Biennale de la Danse, il existe un discours qui donne à la notion d'interculturalité une définition très large :

"L'interculturel ne se réduit pas à sa dimension artistique ou festive, mais englobe tout ce qui permet aux individus d'appréhender dans un espace citoyen métissé le monde et les rapports sociaux, d'y agir individuellement et collectivement et de se situer par rapport à une mémoire commune. " (Adjointe à l'Intégration et aux droits des citoyens)

On peut se demander, aux regard des actions menées, si ce discours sur la valorisation de la diversité culturelle n'est pas une nouvelle forme d'accompagnement de pratiques ayant des finalités assimilationnistes, et de conceptions profondément hostiles à l'existence et au développement d'un pluralisme culturel.

Les pratiques menées au nom de l'interculturalité ne relèvent d'ailleurs pas de ce principe, tel qu'il est généralement défini.

L'interculturalité désigne en effet "l'ensemble des processus — psychiques, relationnels, groupaux, institutionnels... — générés par les interactions de cultures, dans un rapport

d'échanges réciproques et dans une perspective de sauvegarde d'une relative identité culturelle des partenaires en relation" (CLANET cité par DOUARD et RAGI 1999).

L'interculturalité (c'est-à-dire en général la communication interculturelle) implique deux opérations :

- la prise en compte de la disparité des codes culturels et la conscience des attitudes et mécanismes psychologiques suscités par l'altérité. Elle permet ou vise le respect des différences. Ces différences ne sont pas pensées en termes d'inégalité et de hiérarchie des cultures.
- L'interculturel vise également à connaître et comprendre ce que les hommes ont de semblable.

Or, la vision que l'on déduit de l'ensemble des pratiques menées à Lyon au nom de cette notion, occulte complètement la première dimension de l'interculturalité, pour ne valoriser que la seconde.

Qu'est-ce qu'être Français ? Les appartenances multiples

Paradoxalement, et sans expliquer sur quoi se fonde la "multiplicité" et la "différence", plusieurs acteurs estiment qu'il existe de multiples façons d'être Français. Ce positionnement revient implicitement à considérer que ce qui définit le fait d'être Français n'est pas le respect de codes culturels qui seraient communs à l'ensemble des nationaux, mais plutôt celui des grands principes républicains et démocratiques, les individus étant libres en revanche d'adopter les codes culturels qui leur conviennent :

"Je suis Française depuis quelques années, mais j'ai un fort sentiment d'être immigrée, car c'est comme ça qu'on me regarde. J'appartiens à une minorité ethnique. Je n'oublie pas que je suis née à Anaba, ni que j'ai grandi dans le Tarn ; j'écoute Oum Kalsoum et je suis passionnée de musique classique. C'est mon capital culturel. Je n'ai pas besoin de porter de voile, mais si une collègue porte un voile en raison de ses convictions, cela ne me pose aucun problème." (ARALIS)

Plusieurs acteurs considèrent que ces appartenances multiples ne remettent pas en cause l'appartenance à la nation. On peut parfaitement être et se sentir Français et Berbère, ou juif, etc., c'est-à-dire en général avoir une sensibilité par rapport à ce qui touche le pays d'origine (Chef de Projet DSU, Saint-Priest ; représentants de communautés religieuses). Mais le fonctionnement de ce type d'appartenance se heurte à la manière dont est largement pensée l'intégration en France, où la multiplicité des systèmes de référence est peu admis (l'individu-citoyen est censé s'identifier à la nation, et non avoir une double allégeance, à la nation et à une communauté de type ethno-culturel) :

"Ce que l'on revendique, c'est que l'on peut être Français et ne pas avoir une culture identique. Être Français, cela ne veut pas dire être pareil, culturellement parlant. Cela n'est pas discriminant, ni en négatif ni en positif, cela marque une différence." (ASSFAM)

L'ASSFAM a une position très favorable à la valorisation des cultures d'origine, dans le cadre d'actions qui visent à l'intégration des immigrants ou de leurs enfants :

"Un enfant ne peut se construire, construire son identité que par rapport à une histoire, portée en particulier dans la culture. On veut donner à l'enfant des éléments permettant d'entendre la richesse de sa culture d'origine, afin qu'il puisse en être fier. La valorisation culturelle est fondamentale. On mène une action culturelle parce qu'on a un objectif social. Pour nous, la culture peut être un excellent médiateur de la politique sociale, c'est-à-dire de l'intégration." (ASSFAM)

Quelle valorisation des cultures des populations immigrées et issues de l'immigration ?

Les acteurs les plus favorables au droit à la différence et au pluralisme culturel (mais ces notions recouvrent sans doute des sens différents selon les acteurs) semblent ne pas envisager la perpétuation à long terme du système de différences culturelles produit par l'immigration.

La reconnaissance de la différence ne semble être envisagée qu'en tant que phase (les termes "paliers" et "étapes" sont également utilisés par les acteurs) dans un processus d'intégration, qui amènera progressivement ces populations à abandonner leurs "spécificités", à mesure que les générations se renouvelleront.

Mais la question du maintien de la différence dans la longue durée n'a pas été abordée suffisamment avec les acteurs interrogés pour que nous soyons en mesure d'identifier une position claire de leur part. Il est difficile de savoir si ce qui est souhaité est un modèle d'intégration respectueux de différences qui pourraient se maintenir et évoluer de génération en génération, ou bien le respect des différences seulement dans une première phase d'intégration, préliminaire à un processus d'intégration de type assimilationniste.

La FONDA considère par exemple la valorisation des cultures immigrées comme un "palier dans l'intégration" :

"On pense que les populations issues de l'immigration ont quelque chose à apporter en termes de multiculturalisme, d'amélioration des conditions de vie collective, d'éducation des enfants. Il y a des choses à valoriser dans ce qu'ils apportent. On s'appuie sur les savoirs des personnes et sur leurs spécificités. Nous considérons aussi que les associations issues de l'immigration, qui travaillent à transmettre leur culture à leurs enfants et à la diffuser dans la culture française, permettent aussi de franchir un premier palier dans l'intégration." (FONDA)

De la même façon, le fonctionnement communautaire peut être envisagé comme une phase transitoire, qu'il ne faut donc pas combattre par principe :

"Il faut agir par paliers, considérer que l'on ne peut directement intégrer des populations d'origine étrangère. Avec des primo-arrivants, on ne peut faire la promotion de la citoyenneté de manière brutale, car ils n'ont pas renoncé à de nombreuses attitudes et façons de penser. La deuxième génération est davantage à distance de la culture d'origine, elle a une demande différente et donc appelle des actions publiques différentes. Il y a

probablement eu des maladroites de la part des institutions et des acteurs publics. Ils ont refusé des actions en considérant qu'elles étaient adressées au seul public turc par exemple, et il y a eu un blocage. Ils n'ont pas pu percevoir que même si ce travail se faisait en turc, c'était une première étape, indispensable. Les associations 'nationales' immigrées exerçaient une forme de contrôle politique de leurs adhérents et n'avaient pas vocation à les rendre acteurs de la société française. Néanmoins, elles ont suscité chez certains individus une prise de responsabilité, leur ont permis de se rendre compte qu'ils pouvaient agir dans un cadre associatif, être représentés et parler. En ce sens et de manière indirecte, ces associations ont pu avoir un rôle positif".(Chef de Projet DSU)

Cette position correspond bien à celle qui semble être partagée par les acteurs publics en France. Ainsi, le HCI considère qu'il est normal que les immigrés veuillent, dans un premier temps, conserver des liens avec le pays d'origine, et garder leur "culture d'origine" : "c'est l'absence de repères qui est dangereux [...] se connaître permet de mieux s'assumer y compris vis-à-vis du regard des autres et permet de mieux s'intégrer" (HCI 1995 : 22).

Pour autant, la transmission de la culture des immigrés (langue, système de représentations et de pratique...) n'est pas encouragée par le HCI, car ces particularismes doivent disparaître ou tout au moins être cantonnés au domaine privé des individus, afin que "l'intégration à la française" puisse se réaliser : un des critères d'intégration retenu par le Haut Conseil à l'Intégration (HCI) est ainsi la disparition de la langue maternelle.

culturels dont les immigrés sont porteurs dans les pays d'accueil se transforment rapidement en version fragmentaire et décontextualisée de ce qu'ils étaient dans les pays d'origine.

On remarque que les arguments avancés par les acteurs publics en faveur de la reconnaissance de la différence culturelle tournent finalement autour du maintien de la stabilité sociale, et jamais autour de la thématique du droit à la différence :

"On se rend compte que si on n'est pas capable d'apporter aux jeunes des éléments objectifs de connaissance par rapport à leur culture et à leur histoire, ils peuvent être l'objet de manipulations de la part de gens qui, pour leur part ont fait des choix par rapport à l'Islam par exemple. Il faut donner aux jeunes les moyens de vivre et d'utiliser leur culture comme une ressource, et non comme un handicap" (Chef de Projet DSU, Saint-Priest).

Un autre argument est également avancé. Sur le plan des politiques culturelles, le fait d'intégrer dans la programmation des équipements culturels des expressions des cultures d'origine favorise une démocratisation culturelle en permettant à une population absente des équipements culturels d'y accéder :

"Je crois que la société française est en train de prendre en compte de plus en plus ces cultures. Des équipements culturels intègrent dans leur programmation les musiques du monde, ce qui permet à ces populations de faire un pas vers ces équipements ; c'est aussi un signe donné par la société qu'elle accepte ces différences". (Chef de Projet DSU, Saint-Priest)

Mais plusieurs acteurs estiment que la question de la diversité culturelle, n'a, à ce jour, pas reçu de réponse satisfaisante :

"On n'a pas encore trouvé la solution pour valoriser la diversité culturelle, même s'il existe des expériences intéressantes comme le Défilé de la Biennale de la Danse, ou encore des partenariats autour d'associations comme Awal. Cette reconnaissance devrait permettre de participer à la vie citoyenne tout en rendant possible l'exercice d'une spécificité".(Chef de Projet DSU, Saint-Priest)

Pour autant, le débat sur ces questions est nécessaire, et selon un Chef de Projet DSU, il est une chance pour les populations issues de l'immigration, d'une part car il ne les enferme pas dans une problématique qui leur serait propre — il concerne en effet des thématiques globales : diversités régionales, minorités sexuelles, culturelles, etc.—, en France mais aussi au niveau européen, et de l'autre parce que c'est une réflexion sur ce que peut ou doit être la vie sociale en France.

Quelle commande politique pour quelle politique d'intégration ?

En France, le concept d'intégration, flou et polysémique, a le plus souvent la même acception que le terme assimilation, c'est-à-dire "l'adhésion complète de l'étranger par une conversion des mentalités et des comportements aux normes et modes de vie de la société d'accueil" (COSTA-LASCOUX 1989). Néanmoins, le terme "assimilation" est évité par les acteurs du fait de ses relents de colonialisme. Le terme "intégration", sans référence à un quelconque renoncement, est en revanche un terme officiel de la politique publique. L'"universalisme individualiste" français fait prévaloir l'intégration des immigrants comme individus (et non l'intégration des groupes) dans la communauté républicaine, sur la base d'une "privatisation" des identités culturelles, avec incitation à abandonner leurs particularismes.

Le Haut Conseil à l'Intégration (HCI) a donné de l'intégration une définition qui fait référence, et qui différencie ce concept de celui d'assimilation : "Sans nier les différences, en sachant les prendre en compte sans les exalter, c'est sur les ressemblances et les convergences qu'une politique d'intégration met l'accent afin, dans l'égalité des droits et des obligations, de rendre solidaires les différentes composantes ethniques et culturelles de notre société et de donner à chacun, quelle que soit son origine, la possibilité de vivre dans la société dont il a accepté les règles et dont il devient un élément constituant" (1991).

La politique d'intégration ne se distingue pas vraiment de la politique sociale destinée à l'ensemble des populations défavorisées. Elle est menée essentiellement par l'Etat, et depuis 1990 à travers la "politique de la Ville", visant à améliorer l'habitat, la vie sociale et économique, les chances de réussite scolaire et professionnelle des populations vivant dans des quartiers défavorisés. Cette politique connaît un succès limité, mais son bilan fait débat. L'intégration se fait aussi par l'école, l'accès à l'emploi, et par le logement. Au terme du parcours d'intégration, l'acquisition de la nationalité française est "perçue comme un signe de réussite de l'intégration", alors que la participation à la vie politique (notamment le fait de voter) "apparaît comme un couronnement de l'intégration" (HCI 1991).

Plusieurs associations para-publiques, qui en principe ont pour mission la prise en charge des populations étrangères nouvellement arrivantes, accueillent également un pourcentage important quoique difficile à estimer de populations françaises d'origine étrangère, et de populations étrangères implantées depuis plusieurs décennies sur le territoire français. Face

aux défaillances des politiques d'intégration vis-à-vis des populations immigrées, qui, contre toute attente, ne s'intègrent pas ou sont discriminées, ces associations sont amenées à réorienter leurs missions. C'est le cas de l'ASSFAM :

"Des femmes installées en France depuis vingt ans réapparaissent après un temps d'immersion assez long. On est en divergence par rapport aux orientations nationales actuelles. Mais on a une position à défendre : quelle place et quelle chance donne-t-on à ces femmes aujourd'hui ? Elles ne rentrent dans aucun programme prioritaire. La question est pour nous de défendre le fait de continuer à les prendre en compte en même temps que le public prioritaire que sont les primo-arrivants. Ceci est d'autant plus important que sur certains territoires, après l'intervention de l'ASSFAM, qui se doit d'être temporaire, il n'existe pas de relais faute de centre social ou d'équipement de droit commun à vocation sociale. Dans ces lieux, si on arrête notre action, les femmes que nous avons accueillies en groupe de français ou de socialisation rentrent chez elles. Sur ce problème, ni le FASILD ni nous mêmes n'avons trouvé encore de solutions."

Les politiques d'intégration en France se font essentiellement au niveau local ; le terme même de politique convient mal pour désigner un ensemble hétérogène et non coordonné de pratiques, soumises à des objectifs variés. Cette étude indique bien que face à l'absence de commande claire de l'Etat concernant ce que devrait être une politique d'intégration, les opérateurs publics, les collectivités locales, les associations, répondent au cas par cas aux problèmes qu'ils rencontrent, mènent ou soutiennent des actions qui ne sont pas rapportées à des objectifs clairement définis.

ARALIS pointe, à un premier niveau, l'absence de cohérence des dispositifs concernant les populations issues de l'immigration :

"A côté des immigrés et des gens issus de l'immigration, on a les demandeurs d'asile, qui peut être deviendront des réfugiés. Tout cela ressort de politiques complètement balkanisées. Il y a ainsi des spécialistes de l'accueil de l'immigration et des spécialistes de l'accueil de la demande d'asile. Je suis censée m'occuper de travailleurs immigrés. Or, en termes de foyers, nous n'avons plus vraiment de travailleurs car ils sont soit au chômage soit retraités, et que les gens sont de moins en moins immigrés au sens classique du terme. Aujourd'hui je fais de l'accueil de demandeurs d'asile de façon presque clandestine. De la même façon, je ne suis même pas censée traiter des jeunes issus de l'immigration car, en tant que Français, ils devraient être pris en charge par le droit commun. Nous les accueillons par défaut, parce que la politique du logement a échoué." (ARALIS)

Rapport d'activité ARALIS 2000, Logement et insertion, 2001 : Publics accueillis dans les foyers selon la nationalités :

Algériens 38%
Français 29% (32% en 1999)
Tunisiens 9%
Marocains 6%
Pays de l'Est 6%
CEE 2%

Afrique Noire 2% Autres pays 8% (total de 4952 personnes).

En l'absence de commande politique, les associations font, tant bien que mal, le diagnostic des situations, tentent de s'adapter aux évolutions des populations, émettent des propositions. Leur demande aux acteurs publics est triple : avoir une vision prospective ; définir des politiques claires ; avoir une gestion transparente :

"On a reçu une commande il y a cinquante ans. Cette commande n'a pas été réajustée au fil des évolutions. On se trouve dans une situation où c'est nous qui précisons notre position, qui faisons notre auto-diagnostic, et qui fournissons des propositions de traitement de ces questions à la collectivité et à l'État, sans toujours être entendu. On informe le Préfet qu'au lieu d'être la Maison du travailleur étranger, on s'appelle désormais l'Association Rhône-Alpes pour le logement et l'insertion sociale. Au lieu du traitement catégoriel d'un segment d'une population, on propose une approche plus dynamique qui consiste à dire que nous gérons l'étape de l'aide à l'insertion, afin qu'il y ait un accès à quelque chose qui peut être l'emploi, ou le logement. Nous expliquons quelle est la situation sociale et économique dans laquelle nous évoluons, et ce que nous vous proposons.

Concernant la gestion de l'urgence, le problème n'est pas celui de manquer d'opérateurs qui soient capables de fournir des solutions. Lyon est sans doute la base la plus dynamique au plan national en termes de capacité d'accueil et de réactivité (accueil de Kosovars, Kurdes, etc). Ce qui manque, c'est un guide politique. C'est que l'État et la communauté urbaine aient une réelle politique de gestion de crise, qu'elles soient anticipatrices sur ces questions. On aurait alors des commandes claires. Depuis quatre ans on fait des propositions à l'État sur le mode de gestion de ces nouveaux flux qui permettraient de sortir du carcan administratif dans lequel on est enfermé depuis trente ans. Elles ne sont pas retenues. Il faut que la France soit moins frileuse, il faut donner des conditions décentes d'accueil. Les récits des gens sont impressionnants." (ARALIS)

1.2- Intégration civique

Le droit de vote des étrangers

En France, les étrangers hors Union Européenne n'ont pas le droit de vote lors des élections locales ou nationales. Leur seul droit de vote se situe par rapport au pays d'origine (ils votent dans les Consulats). Ils peuvent également voter dans le cadre du droit du travail (élections syndicales dans la mesure où ils sont salariés). Les étrangers ressortissants de l'Union Européenne ont obtenu le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales et aux élections au Parlement européen en 1992. Ils ont voté pour la première fois aux élections municipales de mars 2001.

Le droit de vote des étrangers aux élections locales (municipales) est une revendication ancienne des partis de gauche. Prévu par le Parti Socialiste en 1981 (les "101 propositions" de François Mitterrand), puis à plusieurs reprises ensuite, il n'a jamais été mis en pratique. On le retrouve dans le programme du candidat Lionel Jospin en 2002.

Les sondages réalisés sur cette question indiquent qu'environ la moitié des Français est favorable (ou opposée) à l'octroi de ce droit¹⁰. Notons que, selon les sondages, les résultats sont loin d'être uniformes.

Les acteurs de l'agglomération n'ont, en règle générale, pas de position institutionnelle sur la question du droit de vote : les fonctionnaires ne peuvent que donner la position de l'État. Pour leur part, les associations liées à l'État par des conventions (ASSFAM, SSAFE, ARALIS...) expliquent que ce n'est pas leur rôle de militer pour ces droits ni même d'avoir une position associative sur cette question¹¹. Les acteurs de ces associations se définissent comme des professionnels du travail social. Seule, la FOL conformément à la position de la Ligue de l'Enseignement dont elle est une composante, a une position publique sur la question.

Les acteurs abordent néanmoins cette question à travers la problématique de la citoyenneté, qui est au cœur de leur travail.

De manière unanime, ils considèrent que la question du droit de vote des étrangers est centrale. L'absence de droit de vote est contre-productive en terme d'intégration :

"Pourquoi empêcher de voter un individu installé durablement en France, qui par ailleurs a des devoirs, paye des impôts, contribue au développement de sa ville, participe en tant que bénévole à des associations ?" (Adjoint Vie associative Vaulx-en-Velin).

¹⁰ 45% des Français sont favorables à une extension du droit de vote aux étrangers non communautaires en 2001. Ils étaient 52% à être favorable en octobre 1999 (Source www.ladocfrancaise.gouv.fr/fich/pdf/integration.pdf).

¹¹ Néanmoins elles défendent explicitement des valeurs (la défense des droits fondamentaux dont celui de vivre en famille, le respect de la dignité humaine, la reconnaissance, l'acceptation des différences inhérentes à la diversité culturelle des populations rencontrées, l'égalité des chances...).

De ce fait, tous les acteurs rencontrés sont favorables au droit de vote des étrangers pour les élections de proximité (municipales) voire même cantonales et législatives.

Le fait que le seul espace de citoyenneté politique des immigrés de la première génération soit le pays d'origine, ne peut favoriser leur intégration en France :

"Lors des élections en Algérie, les Algériens se sont déplacés, car c'est une façon d'exister en tant que citoyens. C'est leur seul espace de citoyenneté, ce qui est un problème, car cet espace de citoyenneté est à l'étranger, alors que ces populations sont installées ici. Les foyers ont été une manière de mettre à l'écart ces gens pendant des décennies. Leur parler aujourd'hui de citoyenneté est presque indécent." (ARALIS)

Cette absence de citoyenneté en France permet aux Consulats d'exercer une emprise forte :

"Les ressortissants des pays du Maghreb sont convoqués lors des élections. Par le biais des cartes consulaires, les Consulats vérifient qu'ils y sont allés. Les Consulats sont très présents, ils n'oublient pas leurs concitoyens en France et exercent une forme de contrôle et de pression, notamment par le passeport. Les gens ont peur. Par exemple, dans une résidence Sonacotra du département, peuplée majoritairement de ressortissants tunisiens, les responsables du Consulat viennent fréquemment, invités par le directeur de l'établissement. Le Consulat exerce une sorte d'autorité morale, contrôle le discours de ses ressortissants sur le pays d'origine, se soucient de savoir s'ils font le Ramadan, boivent de l'alcool..." (FONDA).

On peut comprendre alors que cette absence de citoyenneté modifie leur comportement :

"Ils ne se vivent pas comme intégrés mais invités, selon une formule que nous avons entendue d'un monsieur immigré. Tout leur comportement se joue là-dessus" (ASSFAM).

Enfin, les étrangers, selon qu'ils soient hommes ou femmes, n'auraient d'ailleurs ni les mêmes demandes, ni le même rapport à la citoyenneté :

"Le positionnement des hommes est plus politique. Ils ont un regard citoyen et plus global que les femmes, sont aussi plus revendicatifs et critiques, car il ont été davantage désillusionnés et humiliés. Les femmes ont une entrée plus concrète. S'il s'agit aussi de porter une parole dans l'espace public, l'accent porte sur la vie au quotidien, la transmission, ce qu'elles ont vécu". (ASSFAM)

Pour pallier au manque d'espace citoyen pour les étrangers, des associations comme ARALIS ont décidé de mettre en place des procédures, comme les comités de locataires, permettant l'exercice de la responsabilité et du choix :

"On traite tous les jours de la question de la citoyenneté lors de l'accueil, de l'accès au logement, de l'accès à l'emploi, etc. Tout ce qui à un moment donné va conforter le statut de citoyen est intéressant. En tant que bailleurs, on a mis en place des comités de locataires depuis quatre ans, car il nous semble que le principal que nous avons à faire, c'est de mettre les gens en situation de récupérer du pouvoir sur leur propre vie. Je ne conçois pas

l'insertion ou l'intégration sans qu'elle soit investie de ce type de pouvoir. Les comités sont des espaces de citoyenneté. Les locataires ont leur mot à dire sur travaux, la cohabitation, l'hygiène. La citoyenneté se construit aussi dans le conflit et la négociation. Elle permet de dépasser le silence et la fatalité qui consistent à penser qu'ils n'ont rien à dire" (ARALIS).

Au niveau de la Ville de Lyon, un Conseil consultatif, sur le modèle de ceux existant déjà à Strasbourg et Paris¹², est prévu dans le Plan de Mandat de mars 2002 (son fonctionnement n'est néanmoins pas précisé) :

"Sans se substituer au droit de vote des résidents étrangers non communautaires sur notre ville, nous allons créer un Conseil municipal des résidents Étrangers. Ce sera un espace d'expression, de concertation, de consultation, et sans doute de proposition. Selon la même configuration juridique que le Conseil Lyonnais pour le Respect des Droits, il s'agit là d'une commission extra-municipale, qui va dynamiser la démocratie participative et la citoyenneté dans notre ville, en donnant la parole aux étrangers qui sont souvent oubliés." (Adjointe à l'Intégration et aux droits des citoyens, Ville de Lyon)

Selon l'Adjoint à la Vie associative de Vaulx-en-Velin, c'est aussi les associations qui permettent l'existence de cet espace de citoyenneté (environ 400 associations à Vaulx-en-Velin), et la manière dont les élus se portent à la rencontre des habitants :

"A Vaulx, on crée des espaces de parole. Le Maire va au cœur des quartiers, pour rencontrer les habitants, toutes les semaines dans un quartier différent. Il va à la confrontation, à la rencontre des gens".

Usage du droit de vote des Français d'origine étrangère

Les étrangers peuvent voter pour leur pays d'origine. L'utilisation de ce droit est faible. Le fait que les immigrés viennent de pays sans tradition démocratique, et que l'histoire de certains de ces pays est fortement conflictuelle (groupes ethniques en conflit avec le pouvoir central par exemple), n'incite pas au vote (Chef de projet DSU). L'utilisation de ce droit semble diminuer à mesure du temps passé sur le territoire français, mais être réactivé en fonction de la conjoncture. Lors des événements d'Algérie, on a noté à Lyon comme dans l'ensemble des communautés algériennes installées à l'étranger, une forte mobilisation de la communauté :

"C'est une façon de participer à la vie du pays, d'apporter sa contribution à la réalisation de la paix. Depuis, il y a une moindre mobilisation" (Recteur Grande Mosquée).

¹² Trois types d'expériences ont été tentées en France pour associer les étrangers à la vie municipale : les commissions extra-municipales, les conseillers étrangers associés au conseil municipal mais sans droit de vote, et les conseils consultatifs des étrangers (1992 : Strasbourg, 1998 : Bourg-en-Bresse dans l'Ain, 1999 : Grenoble, 2001 : Paris). La base juridique de ce dernier dispositif est la loi du 8 février 1992 qui prévoit la possibilité, pour les municipalités, de créer des conseils consultatifs sur tout problème d'intérêt communal, avec des personnes qui peuvent ne pas appartenir au conseil municipal.

Lors de ces élections, les membres de la deuxième génération ayant la double nationalité, ont été nombreux à voter.

Quant aux populations françaises issues de l'immigration, elles semblent, selon les acteurs, voter moins que l'ensemble de la population française. Les jeunes générations sont les premières concernées par cette désaffection. Il existe un écart important entre les adultes de moins de trente ans et les autres : aux élections municipales de 1995, les premiers s'étaient abstenus à 50%, contre 29% pour les plus de 30 ans.

Pour l'UJM, la faiblesse du vote des jeunes est à rapprocher de celui des quartiers défavorisés en général, et des variables socio-économiques des populations. Un autre acteur relie leur jeunesse à un faible degré de préoccupation pour le politique.

Néanmoins, la plupart de nos interlocuteurs mettent en corrélation l'attitude des jeunes et l'absence de droit des parents. Si le père est reconnu comme citoyen, et le jeune l'est également, ils déclarent qu'ils iront voter.

D'autres facteurs de retrait sont relevés, qui tiennent en général à la non-prise en compte de leurs aspirations par les partis politiques :

"Les jeunes ne se reconnaissent pas dans les grands mouvements politiques. Ensuite, il y a un défaut d'intégration civique lié au parcours scolaire. Il faut mettre davantage l'accent à l'école sur la nécessité d'être acteur et citoyen. Ensuite il n'y pas d'espace de débats. La démocratie locale et la participation des habitants, ce sont aujourd'hui des mots creux. Les habitants ne sont pas consultés quand il s'agit de décisions importantes" (Adjoint Vie associative Vaulx-en-Velin).

Une enquête qualitative menée auprès de douze jeunes de 17 à 26 ans (dont plus de la moitié n'est pas inscrite sur les listes électorales et relève des territoires de la Politique de la Ville) visait à comprendre leur attitude face au vote. Elle accredit ces hypothèses (manque de référents auxquels s'identifier, décalage discours/pratiques, mauvaise image du politique, accès difficile au langage politique, peur de la manipulation, croyance au fait que "rien ne changera") et permet de comprendre leur position de retrait.

L'enquête indiquait que cinq thèmes, aux yeux des jeunes, devraient être pris en compte par les politiques : permettre d'abord l'expression des jeunes, leur donner des responsabilités, mener des politiques spécifiques en leur faveur. En deuxième lieu, définir des orientations scolaires adaptées débouchant sur des emplois. La demande de sécurité vient en troisième place, celle de plus de justice et d'égalité en quatrième, puis le désir d'avoir plus accès à la vie culturelle.

Face au manque d'espace de débat pour les jeunes, se mettent en place actuellement des Conseils Locaux de la Jeunesse et des Centres Sociaux de la Jeunesse (CSJ), en lien avec le Ministère de la Jeunesse et des Sports, avec des MJC et le Grand Lyon. Dans le cadre du développement de la démocratie de proximité, ces structures ouvertes aux différents groupes de jeunes, visent au dialogue avec le politique et à la concertation-consultation des jeunes.

Les campagnes d'incitation au vote

Des campagnes d'incitation au vote sont menées à destination de l'ensemble de la population française, avec un accent porté sur les jeunes adultes. **Il serait à cet égard très intéressant de se pencher de manière plus précise sur la question de l'absentéisme électoral.**

Des campagnes nationales, relayées localement, sont organisées par le réseau des MJC (Ministère de la Jeunesse et des Sports), et par les municipalités. Les associations relayent ces campagnes, ou développent des campagnes à leur propre initiative. C'est le cas des associations d'éducation populaire. La Ligue de l'Enseignement a ainsi lancé une campagne nationale d'incitation au vote.

Les campagnes qui visent explicitement des populations issues de l'immigration ne peuvent être le fait d'acteurs publics ni même d'associations d'éducation populaire.

Elles sont menées par des structures associatives issues de l'immigration ou liées au fonctionnement culturel minoritaire, qu'elles soient organisées sur une base culturelle (UJM, Grande Mosquée) ou qu'elles se définissent comme citoyennes (associations issues du mouvement citoyen comme Agora, puis JALB — Jeunes Arabes de Lyon et de la Banlieue, dans les années quatre-vingt/quatre-vingt-dix). Les associations organisées par nationalité ont également un rôle (des acteurs citent les campagnes organisées par les associations portugaises).

L'UJM a organisé sa première campagne lors des élections municipales de 1989 ("la campagne des 100 000"). La Grande Mosquée de Lyon fait également usage de son influence.

Mais les acteurs issus de l'immigration sont néanmoins sceptiques sur le bien fondé de ces campagnes d'incitation, alors que l'offre politique ne permet pas la prise en compte des aspirations des minorités :

"En 2001, on ne pouvait plus continuer à demander aux jeunes d'aller voter. Le message avait été compris. Les jeunes nous disaient vouloir voter, mais qu'ils manquaient des orientations, un débat" (UJM).

Un vote minoritaire ?

Quelques acteurs remarquent d'abord la faible accession des individus ayant une origine étrangère à des fonctions de représentation politique. Le Recteur de la Grande Mosquée dresse un état très critique de la position des populations issues de l'immigration maghrébine sur la scène politique :

"Sur 36 000 maires en France, pas un seul n'est d'origine maghrébine. Dans des grandes métropoles comme Lyon, des jeunes se sont fait difficilement élire comme adjoints. Ils ont des responsabilités très limitées liées à l'intégration. Nous n'avons le droit de nous occuper que du type de population auquel on appartient. Nous n'avons pas de député. Les seuls

conseillers régionaux qu'on ait en France, c'est le Front National qui a eu le courage de les présenter. Il n'y a pas de conseillers généraux, et quasiment pas de haut fonctionnaire" (Recteur de la Grande Mosquée).

Le FASILD impute ce fait à un conservatisme de la société française :

"Les listes électorales ne reflètent pas les immigrations récentes. Cela serait intéressant de faire des études là-dessus. On serait surpris de constater que la société française ne renouvèle pas l'origine de ses édiles" (FASILD).

Les premiers conseillers municipaux issus de l'immigration maghrébine sont apparus à Lyon lors des élections municipales de 1989. Ils viennent en général du mouvement associatif qui a fait suite aux événements des Minguettes et à la Marche des Beurs (1983). L'étude de Véronique TERKMANI (1999) apporte des précisions sur ces élus.

Au sein de la Communauté Urbaine de Lyon, on comptait six élus d'origine maghrébine pour le mandat 1989-95, principalement dans l'Est lyonnais.

Durant le mandat 1995-2001, 22 élus locaux ont été recensés sur 17 communes de la périphérie Est et Sud de l'agglomération (sur un total de 4 260 conseillers municipaux de l'agglomération lyonnaise) : dix-neuf à la périphérie de Lyon et trois dans des conseils d'arrondissement de la ville de Lyon (Pierre-Bénite, Givors, Villeurbanne, Lyon 1, Lyon 3, Lyon 8, Bron, Décines, Vaulx-en-Velin, Saint-Fons, Chasses sur Rhône, Vienne, Saint-Priest, Villefontaine, Grigny, Vénissieux, Rillieux-la-Pape).

Sur les vingt-deux élus locaux issus de l'immigration maghrébine de la région lyonnaise, la répartition par fonction politique donne un total de deux adjoints au maire, cinq conseillers municipaux délégués, un conseiller municipal associé, et quatorze conseillers qui participent à des commissions et siègent dans des conseils d'administration.

La relégation en fin de liste des candidats d'origine maghrébine est un fait observable dans la plupart des formations politiques, excepté à l'extrême-droite.

Les attributions qui leurs sont confiées vont de la "sécurisation de l'espace public" (prévention de la délinquance ; sécurité des biens et des personnes) à l'"intégration" des populations étrangères ("Politique de la Ville", "communication/jeunesse") en passant par les loisirs, le tourisme, les droits de l'homme et la lutte contre l'exclusion.

Plus de la moitié d'entre eux dénoncent l'instrumentalisation dont ils font l'objet, ou que leur parti fait du thème de l'immigration. Ils reprochent aux cadres dirigeants d'avoir manqué à leur parole et s'estiment sous-représentés.

Les formations politiques de gauche rassemblent le plus d'élus locaux d'origine maghrébine (neuf communes socialistes). L'extrême-droite a un élu local d'origine maghrébine.

En revanche, lors des élections régionales de mars 1998, la gauche (comme d'ailleurs l'ensemble des partis) n'a pas jugé utile de s'adjoindre les renforts des populations d'origine étrangère :

"Lorsque la gauche est en difficulté, elle puise dans la réserve électorale que constituent les populations françaises de confession musulmane. Lorsque sa cote de popularité est favorable, elle se dispense de cette partie de son électorat" (TERKMANI 1999).

L'intégration d'élus d'origine maghrébine n'a semble-t-il pas signifié la prise en compte des aspirations des populations d'origine étrangère : "L'état de grâce passé, il a fallu admettre que leur participation n'avait en rien modifié les pratiques politiques et institutionnelles et la représentation sociale de cette 'minorité ethnique'" (TERKMANI 1999).

Des élections municipales ont eu lieu en mars 2001, mais nous n'avons pas des données similaires sur les élus d'origine maghrébine et étrangère hormis ceux de l'Union Européenne¹³.

Notons qu'en décembre 2000, le sociologue et écrivain Azouz Begag s'est vu proposer par Michel Mercier, chef de file de la droite lyonnaise, de conduire sa liste dans le 1er arrondissement (*Le Monde*, 09.01.2001). S'il a finalement refusé de devenir le symbole d'une liste de droite, ce fait semble significatif de la "prise en compte" croissante par les partis de droite de la problématique minoritaire.

Plusieurs acteurs soulignent la réorientation vers les partis de droite d'un électorat déçu par les promesses non tenues de la gauche :

"Lors des dernières élections municipales, et lors des prochaines élections législative et présidentielle, cette réorientation vers la droite apparaîtra encore plus clairement. Au niveau local, c'est l'individu qui compte. A Vaulx-en-Velin en 1995, Charrier a eu une très forte opposition du 'Choix Vaudais'." (UJM)

"Pendant longtemps, la communauté votait à gauche, car elle répondait à ses espoirs et ses aspirations. Mais depuis quelques années, la communauté d'origine étrangère et notamment d'origine maghrébine ne vote plus pour la gauche. Elle s'est rendue compte que la droite était porteuse de certains de leurs droits et, dans certaines communes, on a vu des maires prendre des décisions intéressantes pour la communauté musulmane. Aux dernières élections, la communauté maghrébine s'est mobilisée à Saint Fons et a changé la donne, alors que la mairie était à gauche depuis trente ans¹⁴. La gauche n'a pas pris en compte nos revendications. Elle a un discours sécuritaire comme celui de la droite. Par ailleurs, le Président a une position favorable aux pays arabes. Elle donc a récupéré cet électorat. Enfin, si la droite est raciste, on le sait. Mais elle le fait de façon moins hypocrite que la gauche." (Recteur Grande Mosquée)

¹³ Le département du Rhône compte 293 maires, dont 65 de villes de plus de 3 500 habitants. Dans ces 65 communes, on compte 2200 conseillers municipaux, dont 5 ressortissants de l'Union Européenne (1 Anglais, 1 Espagnol, 2 Italiens, 1 Suédois).

¹⁴ M. Mokkadem, Président de l'association Interface, était en 4ème position sur la liste DVD de Michel Denis qui a emporté les élections. Il est actuellement adjoint aux affaires scolaires.

Depuis les élections de 1989, note l'UJM, le vote des populations issues de l'immigration pèse de manière croissante.

Des personnalités issues de l'immigration sont entrées dans des partis nationaux (notamment les écologistes). Mais l'ensemble des acteurs considère que les partis traditionnels cherchent davantage à capter des votes qu'à prendre en compte les aspirations des populations :

"Des deals ont eu lieu entre des partis et des leaders des minorités pour apporter des votes. Les demandes concernent les mosquées, le droit de vote, la double peine, l'accès à l'école, au travail, au logement, la possibilité d'être mobile sur un plan résidentiel et professionnel. Les demandes sont finalement simples : peut-on laisser crever des générations entières, en laissant les trafics en tout genre gérer la situation sociale ? Mais les promesses n'ont pas été tenues pour autant, car la question de l'immigration reste tabou, elle fait peur et il y a des défauts d'analyse". (ARALIS)

"A Saint-Priest, les communautés avaient deux principales revendications : aider à l'émergence d'un lieu de culte et rentrer dans le parc HLM, autrement dit remettre en cause les logiques de discrimination par rapport au logement" (Chef de projet DSU).

Pour un Chef de projet DSU, ce phénomène de groupe de pression trouve une certaine formalisation quand il s'agit de groupes religieux, reconnus au niveau national. On le trouve tant au niveau local, quand des associations à caractère culturel par exemple demandent à voter pour tel ou tel candidat en fonction des engagements pris, qu'au niveau national, quand les candidats Jacques Chirac et Lionel Jospin reçoivent des représentations de musulmans de France afin d'envisager la prise en compte de leurs demandes.

Les élus issus de l'immigration maghrébine que nous avons rencontré défendent la stratégie de l'intégration aux partis en place pour les faire évoluer. Pour l'Adjointe à l'Intégration et aux droits des citoyens de la Ville de Lyon, c'est aux partis traditionnels de prendre en compte ces aspirations :

"Un diagnostic objectif de la crise de la politique aujourd'hui dans notre pays révèle un écart important entre les institutions classiques (partis, société civile...) et les aspirations réelles de nos concitoyens, notamment les exclus. La réponse n'est pas dans la création de listes ethniques. Cela risque de conduire, à terme, à des clôtures culturelles et à des ghettos, en place et lieu d'une véritable ouverture citoyenne, et d'une vraie modernisation de nos institutions. La solution c'est la construction d'une nouvelle norme sociale et citoyenne. Ce qui obligera les partis déjà en place à s'ouvrir, se rajeunir, et accueillir de nouvelles idées. Nous avons besoin d'un vrai volontarisme social et d'une nouvelle discrimination positive pour construire une nouvelle norme citoyenne à l'image de la France et de la société d'aujourd'hui. C'est cela le sens à suivre pour redonner le pouvoir aux citoyens. Cette démarche n'est pas artificielle. Car il ne faut pas confondre les listes ethniques avec la plupart des listes "indépendantes" qui se sont créées récemment. Ces dernières sont des listes citoyennes qui ont pris en compte les réalités sociales vécues par les jeunes issues de l'immigration et ont obtenu des scores relativement importants. Même si elles ont fait de

bons scores, et même si leurs motivations confirment en partie mon analyse sur la crise de la politique, les listes citoyennes ne peuvent pas constituer une alternative politique, car elles ont besoin d'un vrai projet de société" (Adjointe à l'Intégration et aux droits des citoyens de la Ville de Lyon).

Selon ARALIS, l'absence de prise en compte des aspirations de ces populations par les partis traditionnels pourrait provoquer l'émergence de partis ethniques, et donc la mise en place d'un communautarisme qui ne serait que le sous-produit d'un système français d'intégration incapable de répondre aux aspirations de ses groupes minoritaires :

"Le mouvement des associations citoyennes a été complètement laminé par toute une série de facteurs, alors qu'il était porteur de citoyenneté et d'un projet de société alternatif et enrichissant. Aujourd'hui, il est mort. On peut être très amer, car c'est un mouvement qui pouvait réellement contribuer à la prise en compte des aspirations de ces publics. Il reste quelques acharnés qui mènent un combat politique mais tout le monde est relativement démobilisé. C'est vraiment un échec, et un échec de la gauche. Les jeunes se retournent vers les partis de droite. Mais pour les partis de manière générale, leur intégration relève de la gestion des voies et de la prise d'otage. Dans la mesure où ces populations ne supportent plus de n'être pas entendues, on va voir de plus en plus se constituer des partis ethniques, comme en Angleterre. Ces partis ne seront pas forcément les plus républicains. La République aura bien à gérer leurs revendications, car ce sont des Français. La politique soit disant assimilationniste — car elle n'a rien assimilé — est en train de produire par défaut et incapacité de gestion, exactement le même modèle qu'ailleurs, celui de la juxtaposition des communautés, à la différence qu'ailleurs ce modèle est assumé et voulu en tant que tel." (ARALIS)

La FOL a une analyse semblable de la situation :

"Quand les jeunes issus de l'immigration prendront conscience de la nécessité du vote et à partir du moment où ils définiront une stratégie commune, ils obtiendront une majorité dans certaines communes. Ce sera le résultat d'un mauvais fonctionnement de notre système, d'une absence de prise en compte. La création de "partis ethniques" serait un pas de plus vers un communautarisme dangereux, à tout coup porteur de violence".(FOL)

Selon les acteurs associatifs (ARALIS, ALPIL, etc.) et le FASILD, la non reconnaissance des associations citoyennes issues de l'immigration notamment maghrébine, dans les années quatre-vingt, a été une occasion ratée pour l'intégration des communautés. Le soupçon communautaire qui a porté principalement sur les associations d'origine maghrébine, alors même qu'elles se plaçaient dans une démarche citoyenne, a joué un rôle très négatif :

"Le soupçon communautaire dans les quartiers fait que beaucoup d'associations, notamment d'origine maghrébine, laïques pour la plupart, ont disparu, car par méfiance on n'a jamais voulu en faire véritablement des acteurs à part entière. On aurait du considérer que c'était une chance. Bien que pas très 'polis' et normés, ceux qui les dirigeaient faisaient un apprentissage de la citoyenneté. On n'a pas accepté cet apprentissage. Sur le terrain, on a fatigué les gens. A défaut d'une véritable discrimination positive vis-à-vis de ces associations, elles ont fini par disparaître. En conséquence de quoi sont arrivées sur le

terrain les associations avec des problématiques identitaires religieuses" (Chef de Projet DSU).

Encore aujourd'hui, l'action des associations communautaires dans le champ social reçoit peu sinon pas de reconnaissance publique. Un obstacle à leur reconnaissance est, sans doute accessoirement, la faible maîtrise de l'écrit de la part de ces acteurs associatifs, et le caractère non conventionnel des discours tenus :

"Le fait que les jeunes ne savent pas bien faire un dossier, ne savent pas bien parler lors de réunions et réagissent fortement à ce qui peut se passer dans les pays d'origine, est mal vécu dans des réunions très polissées qui portent sur la citoyenneté.(Chef de Projet DSU)

L'échec est aussi celui de l'absence de prise en compte des associations d'habitants créées après 1981 :

"Au début des années quatre-vingt, on pensait que des associations immigrées allaient se créer, mais on ne pensait pas que des associations sur les quartiers rassembleraient les populations issues de l'immigration. Lyon est un exemple très intéressant. Dans les années 1982-84, on avait une association familiale par quartier ancien (Saint Clair, 3ème, 1er, 9ème, etc.). Ces associations regroupaient des femmes de trente à quarante ans, mères de familles avec des enfants à l'école, qui avaient des choses à dire sur une foule de sujets (éducation, logement, etc.). C'est passé inaperçu. On ne leur a pas apporté l'aide qu'il fallait sur le plan du soutien et de la formation, et une reconnaissance. Le FASILD n'a pas joué son rôle. Ces associations ont progressivement disparu, les plus fortes au bout d'un dizaine d'années" (ALPIL).

Le FASILD a une interprétation divergente de cette question, et considère pour sa part que ces associations ont reçu un soutien réel.

1.3- Responsabilisation citoyenne

Des élus de communes à forte population immigrée comme Vaulx-en-Velin ou Rillieux-la-Pape encouragent les habitants à se prendre en charge et s'organiser, notamment sous forme associative, pour soutenir leurs intérêts et revendications, et sortir ainsi d'une logique d'assistanat et de victimisation qui consiste à tout attendre des acteurs publics.

Les associations comme seule forme légale de groupement des populations issues de l'immigration

Depuis la loi du 9 octobre 1981, les associations étrangères ayant leur siège social en France relèvent du régime du droit commun (les étrangers doivent être en situation régulière pour diriger ou être membre d'une association).

Cette loi supprime le régime dérogatoire des associations étrangères institué par le décret-loi de 1939, qui subordonnait la constitution de ces associations à l'autorisation du ministre de l'Intérieur (car la Loi de 1901 autorisait les associations d'étrangers). Les associations dont le siège social est à l'étranger restent étrangères et soumises à la législation de leur État. Les associations de l'Union européenne ne sont pas considérées comme étrangères.

La réforme a donné un élan important au développement du mouvement associatif immigré.

Il faut distinguer plusieurs types d'associations issues de l'immigration (HAMMOUCHE 2002) :

Dans les années soixante-soixante dix, se sont mises en place des associations fonctionnant comme des relais gouvernementaux ou comme des forces d'oppositions au pouvoir des pays d'origine, organisées par nationalités. Ces associations existent encore, même si leur dimension de relai gouvernemental a souvent été abandonnée.

Au début des années quatre-vingt sont apparues deux types d'associations, qui ont en commun de prendre acte de l'incertitude du retour au pays et de s'appuyer sur la double dialectique de l'attachement à une héritage culturel et aux valeurs de la République :

- les associations nationales de lutte contre le racisme ;

- les associations locales de proximité, jouant la solidarité concrète, organisant des loisirs, ou gérant des lieux de culte. Au tournant des années quatre-vingt-dix, se sont multipliées dans l'agglomération lyonnaise les associations musulmanes de Loi 1901 (soutien scolaire, loisirs, bibliothèques, scoutisme..), issues souvent du mouvement des années quatre-vingt pour l'égalité des droits. C'est le cas de l'UJM (Union des Jeunes Musulmans), issue d'un groupement d'étudiants en 1987.

Les acteurs de l'agglomération distinguent par ailleurs les associations "communautaires", attachées à un lien national, ethnique, ou religieux, et des "associations de quartiers" ou associations de proximité. Alors que les premières suscitent en général une méfiance de la part des acteurs publics, les secondes sont davantage sollicitées :

"Pour nous c'est deux types différents, ce n'est pas le même objectif de regroupement. Par ailleurs, les associations communautaires sont dirigées le plus souvent par des étrangers, alors que les associations de quartiers le sont par des gens issus de l'immigration" (FASILD).

Pourtant, pour ces mêmes acteurs, le fonctionnement communautaire des groupes maghrébins est globalement rejeté, alors qu'il ne l'est pas pour d'autres communautés :

"On sent qu'il y a des discriminations. Les associations portugaises, qui sont très communautaires dans leur fonctionnement, sont très bien accueillies dans les communes, voire même suscitées. C'est sans doute en raison d'un sentiment de proximité culturelle. A Décines, la commune a demandé à la communauté portugaise de créer une association. A contrario, les associations de personnes d'origine maghrébine, pourtant beaucoup plus actives dans l'espace public et avec un enjeu fort d'intégration des jeunes, sont beaucoup moins prises en considération, par exemple dans l'accès aux locaux, aux subventions, etc" (FONDA).

"Quand on discute avec des personnes issues de l'immigration, ils considèrent que leur culture est une richesse, qu'il n'y a pas de raison de la rejeter et, au contraire, ils veulent la faire vivre et la faire partager. Parmi ceux qui s'installent en France, certains gardent un attachement à leur culture, d'autres le perdent vite. Plus personne ne conteste l'intégration ou le mouvement d'enracinement des populations d'origine italienne, espagnole ou portugaise dans la société française. Or, il reste toujours des associations qui fonctionnent sur la dimension culturelle italienne, portugaise, etc., sans que cela ne pose de problème. A Saint-Priest, il existe un centre hispano-français, des gens se retrouvent pour jouer au domino, parler espagnol, etc. L'attitude est très différente par rapport aux Maghrébins. On n'accepte pas ce cheminement. On viserait plutôt l'éclatement des associations qui ont un lien fort avec la culture d'origine, comme 'Espoir quand tu nous tiens' à Saint-Priest, ou le JALB il y a quelques années. On considère que les associations de culture berbère sont des archaïsmes. Pourtant, elles répondent à une demande de personnes totalement intégrées, qui ne veulent pas créer un ghetto en France, mais vivre sereinement leur différence". (Chef de Projet DSU, Saint-Priest)

La question du communautarisme des associations serait donc à réévaluer.

Pour l'ensemble des acteurs interrogés, ce fonctionnement correspondrait à une étape du processus d'intégration :

"Le tissu associatif a passé une étape. Il n'est plus communautariste dans sa grande majorité, mais porteur d'un discours sur la diversité qui peut être trop en avance et en tout cas décalé par rapport aux politiques menées, qui sont basées sur l'intégration de l'individu". (Chef de projet DSU)

Ce n'est qu'à ce titre qu'on peut apporter une aide aux associations communautaires :

"Au FASILD, on cherche à travailler avec des associations comme des passerelles. L'enjeu pour nous, c'est de penser que des publics fragiles dans leur processus d'intégration retrouvent une assurance à travers les associations communautaires car ils se retrouvent au

milieu de personnes qui sont dans la même situation qu'elles. Cela les sécurise pour repartir. On considère donc l'association comme une sorte de partenaire-passerelle, et non pas comme un encadreur social". (FASILD)

Pour plusieurs acteurs, il faudrait qu'il y ait une reconnaissance de l'histoire des populations issues de l'immigration. Les associations maghrébines auraient alors un rôle particulier à jouer :

"Il y a un discours qui est de plus en plus porté par les associations maghrébines, mais qui a du mal à être entendu : la France doit se tourner vers le bassin méditerranéen, bassin de vie et d'échanges ; les associations issues de l'immigration sont bien placées pour orienter la France de ce cadre, recréer un lien qui ne soit plus celui de la colonisation". (Chef de Projet DSU, Saint-Priest)

Autorités locales et mobilisation des associations "immigrées". La question de la représentation

Aucun acteur n'est favorable à un système de représentation des communautés, qui permettrait, par le biais des associations, de faire le lien entre les communautés et les autorités locales ou l'État.

Contre le principe de représentation, plusieurs arguments sont donnés. Le plus fréquent est celui du communautarisme que cela engendrerait. Il est ensuite expliqué que donner à une association un statut de représentation créerait une situation de monopole. Enfin, ce qui est recherché est non pas la représentation, mais l'interculturalité :

"Le mouvement associatif est tellement riche que choisir un interlocuteur sur une question donnée n'est pas sain, cela crée une situation de monopole qui peut être une dérive à tout, et dans tous les cas ne favorise pas un débat. On essaye sur un thème de balayer le plus largement possible et faire en sorte qu'il y ait un regroupement d'acteurs. J'essaie de créer des espaces d'échanges et de débats." (Adjoint Vie associative Vaulx-en-Velin)

L'ensemble des acteurs appréhendent les associations non comme des systèmes de représentation, mais comme des espaces et des "supports de la citoyenneté" (Adjoint Vie associative Vaulx-en-Velin) :

"Les associations ne représentent pas, elles englobent les gens, les regroupent, en fonction de tel ou tel intérêt convergent. La fonction de représentation est basée sur le vote" (ARALIS).

"Certaines communes considèrent que telle ou telle personne représente la communauté turque. Il nous a fallu travailler pour faire comprendre qu'une association représente ses membres et non pas une communauté" (FASILD).

Par ailleurs, les associations ne représenteraient pas nécessairement de manière équilibrée la réalité des communautés. C'est le cas de la communauté maghrébine, qui, selon l'UJM, tend de manière croissante à être représentée par des associations religieuses :

"Il faut poser le problème du bénévolat. Chez les Maghrébins, les religieux sont sur-représentés et plus agissant, parce que chez les pratiquants vous avez beaucoup plus de bénévoles et de gens qui veulent donner que chez les non-pratiquants. Cela renforce la dimension religieuse de l'identité maghrébine et cela ne donne pas une bonne image de la réalité de la communauté. 80% des associations gérées par des Maghrébins sont à connotation religieuse, même si l'on compte un certain nombre d'associations citoyennes. C'est à travers ces associations que se font les activités d'entraide." (UJM).

L'importance croissante des associations religieuses amène les acteurs (comme le FASILD) à revoir leurs stratégies à leur égard. Les acteurs institutionnels semblent considérer qu'une position de rejet de leur part pourrait susciter une radicalisation de la part de ces associations :

"Aujourd'hui, au niveau du FASILD national, il existe une réflexion sur le manière de travailler avec les associations à caractère musulman, car ce sont souvent les dernières associations qui restent sur les quartiers. On se demande comment faire pour que ces associations ne produisent pas un communautarisme. Elles demandent des financements publics, car elles estiment faire un travail social réel sur les quartiers, à titre éducatif, de prévention, de solidarité. En tant que musulmans, ils estiment avoir le droit d'être présents dans la sphère de l'action sociale. Ce n'est pas mon point de vue, mais il existe un point de vue favorable à ce que les prédicateurs musulmans soient reconnus comme des travailleurs sociaux" (Chef de Projet DSU).

Pourtant, malgré un rejet unanime du principe de la représentation des communautés par le biais des associations, les structures publiques mènent des politiques diverses et globalement contradictoires. Dans de nombreux cas, les associations et leurs dirigeants sont placés de fait dans une situation de représentation. Il y a donc une contradiction forte entre le discours des acteurs contre le principe de la représentation, et les pratiques réelles :

"Les institutions sont en complet décalage sur les questions de la reconnaissance des minorités ou des communautés. Les élus cherchent des personnes qui puissent parler au nom de communautés, qui puissent représenter les Africains, les Kabyles, etc. En revanche, quand vous êtes confrontés aux institutions, notamment celles qui financent l'intégration comme le FASILD, on ne veut pas entendre parler de représentation, car on estime, à tort ou à raison, que c'est ouvrir la voie au communautarisme. En même temps, dans de nombreux cas, les institutions associent les gens en fonction de la représentativité supposée qu'ils ont par rapport à une population donnée. J'étais pour ma part membre de la Commission Régionale d'Intégration des Populations Immigrées, la CRIPI Rhône-Alpes. Au nombre des personnes qualifiées, l'une appartenait à la Fédération des Portugais du Rhône, qui est censée représenter la population d'origine portugaise ; une autre appartenait à une fédération d'Africains, etc. Ce sont des représentants d'associations qu'on pourrait qualifier au départ, car elles ne ne sont plus, de communautaires. Même si on ne leur

reconnaît pas une représentativité officielle, on leur donne implicitement cette fonction de représentation. Il y a donc une forme d'hypocrisie" (Chef de Projet DSU).

Face à la question de la représentation communautaire, la diversité d'attitude des autorités municipales est fonction du contexte local, du type d'actions menées par la municipalité et de la manière dont sont perçues les associations. Les associations communautaires peuvent être contactées pour gérer des phénomènes (violences urbaines, accompagnement scolaire...) ou pour faire passer des messages auprès de populations que les travailleurs sociaux ont du mal à toucher :

"La mobilisation de réseaux communautaires peut être organisée à l'initiative du secteur privé. A la fin du Ramadan en 1998, le Centre commercial de la Part-Dieu avait été investi par des bandes de jeunes et des difficultés étaient apparues dans la gestion des mouvements de foule. Le Groupement d'Intérêt Économique (GIE) qui gère le centre de la Part-Dieu a réuni les représentants des collectivités locales ainsi que d'associations repérées, l'UJM, la Grande Mosquée, des religieux, pour faire passer des messages à la population musulmane afin de mieux gérer ce type de rassemblement." (DSU Ville de Lyon).

"Souvent de la part du Maire, il peut y avoir recours aux associations de Turcs par exemple suite à des problèmes avec des enfants. La mairie contacte le Président de l'association qui n'a pas forcément l'autorité ni la représentation." (ARALIS).

Par ailleurs, il est admis que les municipalités puissent mobiliser, par le biais de partenariats avec des associations, des réseaux communautaires pour l'organisation de fêtes ('Nuit Berbère', 'Nuit du Maghreb'... dans la programmation de l'Auditorium, ou encore Défilé de la Biennale)." (DSU Ville de Lyon)

Pour ARALIS, au modèle de la représentation par les associations, il serait préférable et plus conforme au modèle français d'intégration de rechercher une représentation équilibrée des territoires :

"Il aurait été beaucoup plus intéressant que l'ensemble de la communauté de Vénissieux par exemple ait un pouvoir politique de façon globale. On est sur un constat d'échec. De façon évidente, un mouvement de segmentation des populations est en train de se faire. La fracture ethnique est en train de se produire en France, non pas sur des modes de participation commune et d'accords comme dans le modèle anglo-saxon, mais sur la base d'une fragmentation, d'une opposition, et d'une désillusion très forte où la méfiance est à la base. Ce n'est pas un modèle enviable, ce n'est pas satisfaisant et rassurant. On a raté quelque chose, on a cru que la machine d'assimilation aller fonctionner de la même manière pour les nouvelles communautés immigrées que pour les Italiens, mais il y a eu trop de mise à l'écart, trop d'hésitation à prendre des décisions, notamment le vote local qui aurait pu terriblement faire avancer les affaires depuis vingt ans. Aujourd'hui on va être amené à gérer des choses que l'on n'a pas anticipé. A mon sens, on va davantage vers un modèle africain d'opposition claniques et tribales que vers un modèle anglo-saxon. On va gérer les échecs de ces politiques. En France, on fait de la 'prise d'immigrés', on ne fait pas 'avec' les immigrés" (ARALIS).

Le refus de l'auto-administration communautaire (FASILD)

Afin d'éviter les logiques d'auto-administration communautaire (une communauté prend en charge son propre fonctionnement), les acteurs publics ou para-publics (FASILD, ASSFAM, municipalités..) cherchent à favoriser le travail en réseau entre associations :

"Souvent pour l'ASSFAM les associations issues de l'immigration sont des ressources, des partenaires, des appuis, des relais. S'il s'agit d'associations communautaires on cherche à favoriser l'ouverture à l'intercommunautaire, afin qu'elles ne restent pas dans le repli. On se renseigne sur l'association car le prosélytisme religieux existe. Nous réclavons une attitude de prudence et de vigilance. Il faut que l'on sache si on est d'accord sur des principes fondateurs, comme la liberté individuelle, etc." (ASSFAM).

Le FASILD refuse, au nom de la conception de l'intégration qui est la sienne, de financer sur des principes communautaires l'organisation des populations issues de l'immigration. A titre d'exemple, il ne soutiendra pas des associations issues de l'immigration qui prennent en charge les questions qui relèvent du fonctionnement de leur propre communauté. A ce refus de favoriser des formes d'auto-administration communautaire, s'adjoint celui de ne pas subventionner des associations qui ne se conformeraient pas aux grands principes républicains. La CRIPI Rhône-Alpes a adopté le 5.10.1995 une "Charte pour les associations et organismes subventionnés par le FAS" en ce sens¹⁵. En principe, selon cette charte, une association regroupant par exemple des personnes turques ou d'origine turque visant à organiser des fêtes communautaires ne peut être subventionnée par le FASILD, car son fonctionnement est basé, nécessairement, sur ce qui est appelé une "discrimination" d'appartenance ou de non appartenance à une nationalité ou à un groupe ethnique. **En effet, tout fonctionnement communautaire mobilise des critères d'appartenance, et le fonctionnement des "associations communautaires" le fait également (référents religieux quand des musulmans fêtent le ramadan, appartenance ethno-culturelle quand une association portugaise organise une soirée folklorique, critère du genre quand des femmes**

¹⁵ Deux principes généraux y sont énoncés :

"1 – Respect des principes fondamentaux de la Déclaration des Droits de l'Homme et de la Constitution Française ainsi que des valeurs et des lois républicaines et démocratiques qui en découlent, notamment : liberté de conscience et d'expression ; égalité des droits ; laïcité. [...] Ils doivent, dans leurs statuts, leurs instances comme dans leurs activités, refuser toute exclusive liée à une discrimination de sexe, d'appartenance ou de non appartenance à une religion, à une idéologie, à une nationalité ou à un groupe ethnique. Ils doivent refuser tout prosélytisme et assurer l'échange et la confrontation des points de vue".

Le second principe est celui du "respect du projet d'intégration à la société française. Le projet d'intégration de la société française vise 'à permettre aux étrangers de s'y intégrer harmonieusement, d'y exercer leurs droits comme de respecter ses lois'. Ce projet se fonde sur 'le rejet de la logique des minorités ethniques ou culturelles et sur la recherche d'une logique d'égalité des personnes'. Cela ne signifie pas 'qu'il faille négliger le désir légitime d'individus ou de groupes qui, quelle que soit leur spécificité géographique, religieuse, linguistique, ethnique ou simplement culturelle, doivent pouvoir en toute liberté, dans la sphère privée, personnelle ou associative, préserver et développer leurs modes d'expression, de confession, de communication et de vie, contribuant par là à la richesse et à la diversité de la société française.'"

se réunissent dans des ateliers de pratique artistique, etc.), même si, ensuite, des personnes extérieures à ces "communauté" peuvent y participer. Dans sa pratique, le FASILD prend en compte les finalités interculturelles, intégratives et d'ouverture des manifestations (il a par exemple financé une "soirée constantinoise" organisée par une association communautaire, en raison de sa dimension interculturelle).

Le FASILD relève l'existence de formes communautaires d'auto-administration :

"Parfois, dans d'autres communes que sur le Rhône, on s'appuie sur des associations religieuses pour gérer la jeunesse, ou sur des associations communautaires pour gérer les fils d'Algériens, etc. Lors des dernières échéances électorales au niveau de l'agglomération lyonnaise, des enseignements ont été tirés. On n'emploie pas impunément des jeunes pour faire du quadrillage social parce qu'ils appartiennent à une minorité ou à un groupe de pression." (FASILD).

Effectivement, dans les années quatre-vingt-dix, des groupes religieux radicaux ont pu obtenir des soutiens municipaux. C'est en particulier le cas de la Mairie de Rillieux-la-Pape qui a confié la gestion de la Maison de quartier des Allagnier à une association, "le groupement d'entraide pour la jeunesse", qui recouvrait un mouvement radical de ré-islamisation. L'ensemble des équipements publics de la Maison de quartier a été mis à la disposition de ce mouvement, en contrepartie d'une garantie de paix sociale. Certains animateurs étaient payés par la municipalité. Ce mode de gestion a pris fin avec les élections municipales de 1995 (PAUL 2001).

Mais l'hostilité la méfiance du FASILD face à des principes de gestion de ces communautés par des membres qui en sont issus s'étend également aux professionnels du travail social :

"Dans les années quatre-vingt, on prenait pour le BEATEP des leaders — au sens positif — du quartier, et on leur donnait l'animation de la structure de quartier. On s'est aperçu que c'était une erreur car on mettait les jeunes eux-mêmes en situation ingérable. Ils étaient à la fois appartenant et trahissant. Il faut que ces personnes puissent exercer leur statut et leur compétence avec n'importe quelle population, et qu'ils ne soient pas relégués au statut de représentants des jeunes de tel ou tel quartier ou de telle ou telle communauté ; ce n'est pas l'origine ethnique ou géographique qui donne la compétence. Aujourd'hui, les emplois jeunes et les adultes relais sont dans une large mesure issus de l'immigration. Mais il faut admettre que cela a aussi une fonction d'ascenseur social." (FASILD)

Des associations issues de l'immigration, mais aussi la FONDA, expriment un désaccord de fond sur la question de la reconnaissance de ces acteurs :

"La FONDA se heurte au FASILD depuis 1996 sur la question de la reconnaissance des femmes relais reconnues par un texte de 1994 de Simone Veil, comme 'facilitateur de l'intégration des populations issues de l'immigration'. La FONDA a cherché à valoriser et à rendre visible leur travail. Ces personnes sont souvent issues de l'immigration, et il y a une identification, un vécu partagé avec les gens dont elles s'occupent. Le FASILD Rhône-Alpes n'a jamais été clair sur la question de son soutien et n'a pas soutenu véritablement ces actions. Il s'est même retiré d'un projet en Savoie, sur le motif qu'on fait du ghetto et de la

spécificité en permettant à des gens issus de l'immigration de travailler en direction des personnes issues de l'immigration. D'ailleurs, au niveau national, nous n'avons jamais reçu de réponse sur la question de la professionnalisation des femmes relais. Dernièrement on a monté une formation validée par Jeunesse et Sport, et on ne sait pas si le FASILD va la financer car il craint qu'on fasse quelque chose de 'spécifique', qui stigmatise." (FONDA)

Le FASILD pour sa part estime qu'il n'y a pas vraiment de conflit avec la FONDA sur cette question. Pour le FASILD et à partir de l'entretien réalisé, l'enjeu serait moins celui de l'acceptation ou non de formes d'administration communautaire que celui de la professionnalisation de ces pratiques.

La fréquentation des infrastructures culturelles et sociales de proximité

Les structures sociales et culturelles de proximité sont envisagées (FONDA, PLIE de Vaulx-en-Velin, acteurs sociaux) comme des vecteurs de socialisation pour des populations exclues ou faiblement intégrées :

"Sur un parcours professionnel, pour commencer à mobiliser une personne complètement désocialisée, qui n'a plus de contact avec les autres, sur un parcours professionnel, nous utilisons ces structures de quartier." (PLIE de Vaulx-en-Velin)

Les acteurs constatent la sur-fréquentation des structures sociales et socio-culturelles de proximité par les jeunes d'origine étrangère, alors que ce même public fréquente très peu les infrastructures culturelles de proximité, écoles de musique, ou MJC communales notamment quand elles organisent du spectacle vivant, du théâtre, des concerts, de la danse, autrement dit ce qui est appelée la "culture cultivée" :

"Il est reproché de plus en plus aux populations migrantes, maghrébines, d'être les seules présentes dans les centres de loisirs qui sont pourtant destinés à tous les publics. Ce n'est pas lié à des attitudes négatives de leur part. Il faut prendre en compte le fait que ces centres de loisirs ont été créés dans des zones où les populations d'origine étrangère sont prédominantes. Les jeunes d'origine étrangère fréquentent très fortement les centres sociaux, et cela entraîne des phénomènes d'évitement de la part d'autres catégories de la population. Le reproche qui leur est parfois adressé d'exclure les autres catégories de la population est donc injustifié." (FASILD)

Ces activités concernent davantage les garçons que les filles et les communautés y sont diversement représentées. L'absence des femmes est en partie "compensée" par l'existence d'ateliers de communication destinée à ce public, organisés par des associations comme l'ASSFAM. Mais c'est sans doute la situation des "vieux immigrés" qui paraît la plus préoccupante :

"La difficulté c'est de toucher les vieux immigrés, seuls, qui sont à cheval entre la France et le pays d'origine. Il y a une solidarité dans le quartier à leur égard, mais ils participent très peu aux structures." (DSU 3ème)

2 - Intégration urbaine

2.1- Habitat social

2.1.1 LES FAITS

La population étrangère et d'origine étrangère est la première concernée par les difficultés d'accès au logement, par des phénomènes de discrimination, d'assignation à résidence, et par l'exclusion des logements sociaux récents situés dans les quartiers centraux de l'agglomération.

Les problèmes de logement sont particulièrement aigus au niveau national, ce qu'a montré par exemple, en mars 2002, le septième rapport de la fondation Abbé Pierre sur l'état du mal-logement en France.

Les principales caractéristiques du logement social à Lyon (Plaquette "Les produits locatifs sociaux et intermédiaires, publics et privés", Ville de Lyon, juin 2001) sont d'abord l'existence d'une très forte demande de logements sociaux, avec un niveau de précarité des demandeurs qui tend à s'accroître. Cette demande se produit dans un contexte de diminution marquée, depuis 1997, de la production de logements locatifs sociaux et de la disparition progressive de l'offre privée à vocation sociale (en raison notamment de la hausse des loyers privés); mais il semblerait qu'une relance soit aujourd'hui envisagée. La part des logements dont le loyer est inférieur à 4.6 Euros par mètre carré habitable et par mois est passé de 26% en 1994 à 14% en 2000.

Dans l'agglomération, le clivage Est-Ouest est très sensible concernant l'accès au logement, ce qu'indiquent les données de l'Agence d'urbanisme (rapport 2001 de l'Observatoire des territoires sensibles). Alors que 60% des ménages de l'Ouest lyonnais sont propriétaires de leurs logements, ils ne sont que 30% dans ce cas à l'Est.

Les 63 quartiers prioritaires du contrat de ville 2000-2006 comptent, au 1er janvier 2000, 59% des logements HLM (Habitations à Loyer Modéré) du Grand Lyon¹⁶.

Le pourcentage d'HLM dans les logements est très important dans les communes de la première couronne Est : 63% d'HLM à Vaulx-en-Velin, 57% à Rillieux-la-Pape, 56% Vénissieux. Ces chiffres s'élèvent même dans des zones plus délimitées : aux Minguettes dans la ZUP de Vénissieux, 85% de logements sont de type HLM.

¹⁶ Le nouveau Contrat de ville 2000-2006 a retenu 63 sites ou quartiers, qui représentent environ 23% des ménages de l'agglomération et environ 250 000 habitants. Ces sites sont classés (catégories 1, 2, et 3) en fonction des "handicaps" sociaux qu'ils connaissent. Les zones en catégorie 1 mobilisent le plus d'efforts dans le cadre de la Politique de la Ville, alors que la catégorie 3 implique essentiellement des actions de prévention. Même si certaines zones sont plutôt à l'ouest (La Duchère, Vaise, Oullins, Pierre Bénite) ou au centre (Pentes de la Croix-Rousse et Moncey par exemple) de l'agglomération, cette géographie prioritaire dessine nettement un arc qui englobe la première couronne est de l'agglomération (de Rillieux-la-Pape à Saint Fons, en passant par Vaulx-en-Velin, Bron et Vénissieux).

La vacance touche près de 7% des logements des 25 ZUS, pour seulement 2% dans le reste du Grand Lyon, où, au demeurant, la vacance est de courte durée et correspond au délai de relocation. La vacance est particulièrement circonscrite à deux zones : 60% des logements vacants de plus de trois mois du Grand Lyon sont localisés à Vaulx-en-Velin et aux Minguettes (Vénissieux).

Les acteurs institutionnels du logement social

Les logements sociaux les plus connus sont les HLM. Les organismes d'HLM gèrent plus de 41% du parc locatif. Les HLM sont des habitations à loyer modéré construites par des organismes publics ou privé à but non lucratif. Il s'agit d'un régime juridique de location par lequel le bailleur signe une convention avec l'Etat, en contrepartie d'une aide qu'il a obtenue. Les locataires ont droit à l'APL (Aide Publique au Logement).

Chaque organisme établit ses propres critères (composition de la famille ; ressources du demandeur ; conditions de logement...) pour l'attribution des logements. Les demandeurs s'inscrivent sur une liste d'attente en s'adressant soit aux organismes de HLM, soit aux mairies de la commune (ou d'arrondissement à Lyon).

Le logement social est de la compétence de l'Etat, des communes et des communautés de communes (qui ont la compétence de l'urbanisme et de l'habitat). Une compétence départementale a émergé dans le domaine du logement (programmation, prévision et gestion, notamment à travers la lutte contre la précarité). La Région a un rôle réduit (logement handicapés et PLA d'intégration).

Le financement du logement social est assuré par le budget de l'Etat ; les collectivités territoriales qui interviennent, le plus souvent, en financement complémentaire à celui de l'Etat ; la Caisse des Dépôts et Consignations, principal financeur des prêts ; le 1% logement qui est la participation des employeurs à l'effort de construction (destiné à favoriser le logement des salariés) ; les caisses d'allocations familiales (CAF) reçoivent les cotisations des employeurs et distribuent les différentes aides personnelles au logement.

Les pouvoirs publics sont les garants du financement du logement social et responsables du bon fonctionnement de ces structures. Le Préfet contribue à cette action au niveau local, par ses services et ceux des directions départementales de l'équipement (DDE) qui réalisent des programmations annuelles (vérification de la qualité de la gestion des organismes constructeurs et de l'équilibre financier prévisionnel des opérations de construction).

Les collectivités territoriales disposent en général de leurs organismes HLM (OPAC du Rhône, OPAC du Grand Lyon, SACVL pour la Ville de Lyon..). Le maire est souvent le président de l'office le plus important de la commune.

Les organismes de constructions et de gestion d'HLM sont de plusieurs types :

1) Les bailleurs publics:

- les OPAC, sont en lien étroit avec les collectivités locales (exemple : Conseil Général pour l'OPAC 69)

- les SEM, Sociétés d'Économie Mixte (SEM Coda, SACVL, Société Anonyme de Construction de la Ville de Lyon) se rapprochent des offices publics mais disposent de davantage de souplesse.

2) Les bailleurs privés, sociétés anonymes d'HLM (LOGIREL, SLPH, SAREL...), sont les émanations des collecteurs du 1%.

Par ailleurs, existent des associations qui aident les populations en difficulté dans leurs demandes de logement. C'est le cas de l'ALPIL, association créée en 1979 pour faire le lien entre la demande de logement et les instances de décision, ou de l'AVDL (Association Villeurbannaise de Droit au Logement). Il apparaît qu'elles reçoivent une proportion importante de demandes de personnes "immigrées ou supposées telles" (54% de population étrangère à l'accueil pour l'ALPIL).

Pour sa part, le Préfet a vocation à gérer des propositions de candidatures correspondant à des situations prioritaires sur un contingent qui lui est réservé pour cela.

Le SIAL (Service Inter-Administratif du Logement) a été mis en place en octobre 1992, pour répondre aux objectifs de la loi Besson du 30 mai 1990. La loi prévoyait un contingent réservé au Préfet pour loger les plus démunis et leur permettre d'accéder au logement social. Le SIAL fonctionne par la mise en commun des moyens de trois administrations, Préfecture, DDASS (Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales), DDE (Direction Départementale de l'Équipement). Le SIAL fait partie du dispositif prévu par le Plan Départemental d'Actions pour le Logement des Personnes Défavorisées.

En contrepartie de l'aide de l'État pour construire des HLM, un pourcentage est réservé dans chaque HLM pour le logement des plus démunis. Les logements restent propriété de l'organisme. Le Préfet a un pouvoir de proposition de candidatures et non de l'attribution, qui est de la compétence de la commission d'attribution des organismes. Néanmoins, les propositions préfectorales sont généralement suivies.

Il existe des observatoires de la demande, pilotés par la Communauté urbaine, qui rassemblent les données des organismes HLM, du SIAL, des associations, des travailleurs sociaux.

Au niveau départemental, l'ODELOS, Observatoire de la demande, piloté par la DDE et un bureau d'étude, le CREPA, permet de connaître la demande active de logement HLM de la population résidente (donc des demandes de relogements). L'ODELOS intègre également les statistiques du SIAL.

L'ODELOS recense 39 000 demandeurs de logement social en 2000 pour l'ensemble du département Rhône. Le nombre des demandeurs est à la hausse, de même que les délais d'attentes (moyenne : 27 mois en 2000).

Il existe également des observatoires locaux en général organisés par les communes et les arrondissements de Lyon mis en place depuis la loi Besson.

L'ODNL, Observatoire de la Demande Non Localisée, s'adresse au réseau des foyers (Sonacotra, CHRS, etc.) et non aux HLM. Il est piloté par la DDASS.

Une répartition déséquilibrée des logements sociaux

Avec la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU), l'Etat incite les communes de plus de 3500 habitants situées dans une agglomération de plus de 50 000 habitants, où le nombre des logements sociaux est inférieur à 20% des résidences principales, à réaliser des logements sociaux. Les communes qui ont moins de 20% de logement sociaux sont soumises à l'obligation de combler leur déficit en l'espace d'une vingtaine d'années.

Sur les communes de plus de 3500 habitants (soit 34) des unités urbaines de Lyon et Villeurbanne, soumises à la loi SRU, il manque 16 756 logements en 2001 (source DDE, Service Habitat-Ville, Application de l'article 55 de la loi SRU dans le département du Rhône. Point à fin décembre 2001).

Parc total de logements sociaux du Rhône au 31.12.2000 : 136 008 logements
22% des résidences principales du Rhône relèvent du parc locatif social

(Source : Direction Régionale de l'Équipement en Rhône-Alpes, Le logement en Rhône-Alpes, année 2000)

Logements Grands Lyon : 499 185 en 1990, 556 788 en 1999 (+11.5%)
dont logements sociaux : 115 892 au 01/01/2000 (Source DRE)

Logements Ville de Lyon : 251 362 en 1999, dont 39 689 dans le parc HLM, soit 16%

(Source : DDE, Service Habitat-Ville, Application de l'article 55 de la loi SRU dans le département du Rhône. Point à fin décembre 2001 et Agence d'urbanisme, Recensement 1999, Spécial Grand Lyon)

La répartition des logements sociaux dans la Ville de Lyon est déséquilibrée :
Source : DDE / DRE

35,3 % dans le 9^{ème}
33,2 % dans le 8^{ème}
13,6 % dans le 5^{ème}
11,4 % dans le 3^{ème}
11,1 % dans le 7^{ème}
10,5 % dans le 4^{ème}
9,7 % dans le 1^{er}

6,6 % dans le 2^{ème}
5,5 % dans le 6^{ème}

Ces pourcentages ne permettent ni d'envisager la part de logements sociaux fermés aux catégories de populations les plus pauvres (parc locatif social intermédiaire), ni ne rendent compte du fait que les logiques de peuplement ne sont pas des logiques d'arrondissements. Au sein d'un même arrondissement, les situations sont très contrastées.

Tous les ménages ne peuvent accéder au logement social

La discrimination pour le logement d'habitat social est forte, connue par tous les acteurs rencontrés, et mentionnée par des travaux au niveau national (rapport du GELD, Groupe d'Etude et de Lutte contre les Discriminations, "Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social").

Il en ressort de cette étude du GELD (voir Discriminations raciales, pour en finir, pp. 54-55) que sur 855 000 ménages ayant déclaré, en 1996, avoir fait une demande de logement HLM, 200 000 étaient immigrés, au sens de l'INSEE. 19% d'entre eux ont attendu au moins trois ans, contre seulement 8% pour l'ensemble, à taille de famille égale. Inversement, si 75% des demandeurs ont obtenu un logement en moins de six mois, ce taux n'est que de 58% chez les immigrés. Selon le GELD, le principal facteur de discrimination est paradoxalement la politique dite de mixité sociale.

Les populations qui connaissent le plus de difficultés sont celles, issues le plus souvent de l'immigration, aux faibles ressources, qui, en vertu des politiques de logement et d'attribution, n'arrivent pas à accéder au logement social, ou au moins dans la plus grande partie du parc.

La mission de la Cellule Interface Offre/Demande pour les familles en grande difficulté (Etat, Conseil Général, Communauté urbaine, organismes HLM) joue un rôle de médiateur entre les partenaires et vise les ménages pour lesquels les circuits traditionnels n'ont pu aboutir.

Sur 90 familles relogées en 2000, 49% sont de nationalité étrangère.

Source : SIAL, mai 2001, La demande prioritaire et l'offre de logements du contingent préfectoral en 2000.

Ceci n'est pas forcément l'effet d'une politique de discrimination, mais peut être suscité par des mécanismes de marché. La politique de peuplement, dans le parc public HLM, consiste, pour les organismes, à accueillir une population qui peut payer son loyer. Or, il existe une corrélation, difficile à mesurer, entre les populations dites "économiquement fragiles" et les

populations étrangères et d'origine étrangère. Il existe aussi une méfiance sur le risque d'impayé de la part de ces familles¹⁷.

Les populations "immigrées ou supposées telles" se trouvent donc orientées vers certaines parties du parc de logements.

2.1.2 PAROLES D'ACTEURS

Pour l'UJM, c'est au niveau du logement que la discrimination est la plus forte. Elle est d'autant plus critiquable qu'elle est mise en oeuvre de manière organisée par des acteurs publics¹⁸ :

"Quand un jeune entre dans la vie active, il reçoit deux gifles, l'une quand il cherche un travail, l'autre quand il cherche un logement. C'est au niveau du logement que la discrimination est la plus forte. Dans la mesure où c'est un système pensé et organisé, par les administrations et les collectivités, c'est une forme d'apartheid. Dans les quartiers populaires, on a des allées pour Maghrébins, d'autres pour 'Blancs'. Aucun Arabe ne peut entrer dans certains secteurs de Vénissieux, ou de Vaulx-en-Velin Village par exemple. Ils sont interdits de territoire au-delà de zones bien délimitées. Quand un Black ou un Beur est aux Minguettes, il ne peut pas en sortir. C'est ce qu'on appelle une assignation à résidence. Pour certains, quitter le quartier devient leur principal combat. De plus en plus de personnes achètent leur logement. D'autres se soumettent. D'autres aussi s'y sentent bien et ne veulent pas quitter leur quartier. On est donc dans l'anti-mixité".(UJM)

"Si vous êtes pauvres, précaires, mais selon que vous soyez Maghrébins ou Français d'origine, vous avez plus ou moins de chance d'être dans telle ou telle partie du parc locatif" (Chef de projet DSU).

Ce phénomène est accentué par de multiples facteurs (par exemple les organismes HLM qui cherchent à garder des secteurs "valorisants" de leur parc, donc fermés aux pauvres et aux

¹⁷ Patrick Simon, de l'INED considère ainsi que "la plupart du temps, les propriétaires anticipent les risques. Ceux liés, notamment, au paiement des loyers. Ils ont tort : les impayés sont plus fréquents chez les ménages français. Les travailleurs immigrés respectent les règles, ils ont peur de se mettre hors la loi" (Martine Gilson, Nouvel Observateur - n°1892, 08.02.2001).

¹⁸ "L'expérience montre que nombreux sont les responsables communaux opposant systématiquement un refus à l'accès de nouveaux étrangers et même de Français issus de l'immigration ou originaires des DOM-TOM aux logements sociaux situés sur leur territoire. [...] Le conseil municipal de Charvieu-Chavagneux dans l'Isère a même été jusqu'à organiser un référendum local sur la question suivante : 'Êtes-vous d'avis, dans l'attente d'un grand débat national, que le maire se réfère à la notion de "seuil de tolérance en matière d'immigration" évoquée en 1990 par Monsieur le Président de la République, pour veiller aux équilibres de peuplement, lors de l'attribution de logements HLM ?'. Face à cette question prônant ouvertement la préférence nationale, la cour administrative d'appel de Lyon s'est contentée d'annuler la délibération pour... incompétence (l'objet de la question n'entrant pas dans le champ des attributions communales) sans même évoquer son caractère outrageusement discriminatoire" (SLAMA 1999).

immigrés ; pour ces bailleurs, ces populations dévalorisent le parc immobilier et suscitent le départ des "bons candidats").

Pour les familles dites "lourdes", souvent étrangères ou d'origine étrangère, il n'existe pas de politique de production de logements adaptés (au niveau national, le GELD estime en 1996 que 30% des ménages étrangers vivent dans un logement dont le nombre de pièce est insuffisant compte tenu de la taille du ménage).

Ces demandeurs sont orientés vers le SIAL, et, en attente de logement, restent en général dans des copropriétés dégradées. Pour un Chef de projet DSU, cet habitat social privé est le dernier lieu d'accueil des gens marginalisés qui n'arrivent pas à entrer dans le logement social public. Captifs dans ces logements, certains y accèdent à la propriété, à la faveur du prix très bas des logements. Les loyers de ces copropriétés sont nettement plus élevés que les loyers en HLM, alors même que ces populations sont globalement plus défavorisées que dans le parc HLM (Chef de projet DSU).

Pour l'ALPIL, l'absence de réponse à la pénurie de logements accessibles pour des populations avec des ressources moyennes ou faibles, interdit d'abord toute politique de mixité. La population qui, du fait du loyer réglementé de la loi de 1948, pouvait bénéficier d'un logement privé accessible, même vétuste, se retrouve aujourd'hui coincée dans ces logements devenus trop petit pour la famille, ou dont les prix ont augmenté. Ces ménages sont donc chassés vers la périphérie de l'agglomération. "Le changement majeur, c'est que l'on n'est plus dans une quête de sortie du taudis, mais de logements adaptés à la taille de la famille, donc en général plus grands" (ALPIL)

Cette non-politique amènerait à une "catastrophe" :

"Le poids des gens sans solution, mal dans leur logement, s'accroît. Ces difficultés seront visibles dans les chiffres de la délinquance, des consultations médicales, etc. C'est un problème auquel on ne répond pas, car on a identifié un remède à un mal qui n'existe pas : si on veut que le quartier fonctionne bien, il faut de l'équilibre ; si on veut de l'équilibre, il ne faut pas de logements sociaux, car cela déséquilibre. Donc la politique actuellement menée consiste à ne pas trop en faire, et à cibler les populations qu'on y met. La situation est donc bloquée. Quand on va nulle part, on reste où on est. On a entendu toutes les justifications imaginables : dans le 6ème arrondissement, où la demande des ménages coincés est forte, et où ces ménages sont relativement plus pauvres que dans d'autres arrondissements, on nous a expliqué qu'on ne peut faire de logement social, car les capacités d'accueil à l'école ne sont pas assez importantes. Il faudrait renverser le raisonnement et considérer qu'il faut absolument accueillir les enfants et trouver des solutions". (ALPIL)

Tous les acteurs estiment que l'offre des logements est inadaptée. La production de grands logements est beaucoup trop réduite. Selon les données des observatoires de la demande sociale de logement gérés par l'ALPIL (3ème, 6ème, 7ème, 9ème arrondissements), entre 42.5% (7ème arrondissement) et 52% (9ème arrondissement) des demandes non satisfaites entre le 1.07.1999 et le 30.06.2000 concernent des ménages avec 4 enfants et plus (ALPIL, rapport d'activité 2000-2001, septembre 2001).

Ceci peut s'expliquer pour des raisons techniques et financières. L'équilibre financier dans une construction nouvelle serait atteint plus facilement avec des appartements de type 1 que de type 5. Plusieurs acteurs (ALPIL) demandent donc, pour que les familles nombreuses puissent trouver des logements adaptés, des modifications dans les financements.

La création d'offre nouvelle de logement est non seulement faible, mais la production de PLA d'Intégration est très inférieure aux besoins, et bien en deçà de ce qui est produit en logement destinés aux classes moyennes¹⁹ (voir graphique DDE, "Financement du logement social 2000, Logements PLUS/PLUS CD/PLAI, Communauté urbaine de Lyon, Annexe 3). Outre le fait que la procédure de PLA Insertion fasse, semble-t-il, l'objet de critiques de la part des financeurs et des opérateurs, c'est aussi un moyen d'éviter l'accueil de populations à bas revenu et "immigrées ou supposées telles".

La politique d'entrée-sortie du parc HLM consiste essentiellement à ne pas accueillir les gens les plus en difficulté, et à les repousser dans un parc privé où on a moins d'emprise (Adjoint Logement Vaulx-en-Velin). La presse locale a fait souvent état du mode de gestion d'organismes (SA) qui gèrent ce que plusieurs acteurs appellent des "logements-poubelles", avec une stratégie qui consiste à laisser les bâtiments en situation d'abandon tout en recueillant le maximum de loyers. Cela contribue non seulement à une dégradation du bâti, de la voirie, mais aussi plus généralement du climat social.

A Bron par exemple (LAFOREST 1999), commune à l'est de Lyon de 40 000 habitants, les ensembles en copropriété du quartier Terraillon (environ 5000 habitants), construits dans les années 1960, se sont transformés en habitat social de fait, alors qu'ils étaient au départ prévus pour des populations de revenus moyens. Les propriétaires louent ces logements à des prix élevés, sans veiller à l'entretien des parties communes des immeubles et les espaces extérieurs. Il s'en est suivi une dégradation du bâti et des logements, le départ de nombreuses familles de propriétaires occupants, sans que la collectivité publique n'arrive à réguler les mouvements de population. 50 régies privées et 100 propriétaires bailleurs en gestion directe ont fait entrer en grand nombre des familles nombreuses, le plus souvent étrangères ou d'origine étrangère, à très faible niveau de ressources, avec un fort taux de suroccupation dans les logements.

Dès 1990, les collectivités locales ont mis en place un droit de préemption urbain renforcé au sein des copropriétés. Une société de logement social rachète les appartements préemptés (220 en 1999) et, grâce à des aides de l'Etat, les réhabilite pour les louer. Mais il n'existe aucun moyen réellement incitatif pour convaincre les régisseurs privés de collaborer à l'action publique.

Les copropriétés privées sont le point d'entrée des populations d'origine étrangère dans les communes. Ces dernières se trouvent ainsi contrariées dans leur politique de "mixité", qui

¹⁹ Le protocole signé le 27.11.1998 entre l'Etat, le Grand Lyon et le Conseil Général du Rhône prévoyait pour l'ensemble du département le financement de 1800 logements en PLUS et de 300 logements en PLA d'Intégration, dont 80% de ce total pour le territoire du Grand Lyon, et la moitié de ces 80% pour le territoire de la Ville de Lyon (source, Contrat de Ville 2000-2006, 31.01.2002, p. 157). Au niveau de la France, les mises en chantier de logements financés avec des prêts locatifs aidés (PLA) et des prêts à taux zéro, par l'ensemble des constructeurs (organismes d'HLM, SEM...) ont représenté près de 47% de la construction annuelle de logements en 1999.

consiste, quand elles ont déjà de fortes populations minoritaires, à empêcher l'installation sur la commune de ces populations.

La loi de lutte contre l'exclusion a introduit le concept de durée anormalement longue (au-delà de 2 ans) pour une attente d'un logement, avec un numéro unique d'enregistrement au niveau départemental. Pour l'ALPIL, ces demandes qui n'aboutissent pas concernent les populations d'origine étrangère, essentiellement maghrébines.

Le problème des jeunes issus de l'immigration est de nature légèrement différente. Il n'est pas celui de la mobilité mais de l'accès au logement, avec une discrimination qui se fait surtout au patronyme (ALPIL).

Les observatoires du logement devraient permettre d'orienter la construction de logements nouveaux en fonction des besoins. Or, si la connaissance des besoins existe, il semble difficile de passer à la phase de la réponse adaptée. C'est la conclusion du rapport d'activité de l'ALPIL (2001 : 41) : "On peut aujourd'hui regretter une contradiction flagrante entre une connaissance pointue des besoins de logements de populations 'défavorisées', en termes quantitatifs et qualitatifs, et une politique locale de l'habitat sans relation étroite avec l'état des connaissances accumulées et dont cette connaissance n'est pas le stimulant". L'ALPIL note également la non consommation de crédits destinés à la production nouvelle de logement social, le rejet d'un nombre important de programmes de logements sociaux et de PLATS ou PLA d'Intégration depuis 1997.

Les acteurs associatifs remarquent une démobilitation des acteurs depuis le milieu des années quatre-vingt-dix :

"Depuis cinq ou six ans, on constate une régression. Autour de 1988-90, du fait de la conjonction de plusieurs facteurs (arrivée de Michel Noir et d'une équipe nouvelle ; ministère Besson qui a beaucoup mobilisé les acteurs), on s'est trouvé dans une phase créative et de confiance : création du PLA I ou logement d'insertion ; les bailleurs rassemblent l'ensemble des acteurs pour une approche concertée afin de faire du logement d'insertion très peu cher ; création d'une instance de coordination pour la charte de l'habitat adapté ; création des observatoires locaux de la demande, issus d'une démarche militante et d'un contexte de démolitions. Les observatoires ont fonctionné durant deux ans sans que personne ne soit payé pour le faire, avec des échanges de données entre Préfecture, Mairie, et associations, qui seraient inconcevables aujourd'hui. Jusqu'en 1994-95 on a produit sur le département du Rhône 450 logements très sociaux par an, la majorité sur Lyon (le 3ème arrondissement recevant les deux-tiers de la dotation départementale). Aujourd'hui, on est tombé à 70 logements de ce type par an. L'instance de coordination est beaucoup moins vivante, un phénomène de découragement affecte tout le monde, il n'existe plus de moteur pour faire fonctionner ce type de dispositif, le Conseil Général arrête de financer, les collecteurs se retirent, chacun se replie sur son pré carré." (ALPIL)

Cette évolution semble être liée à de multiples facteurs. La configuration politique de la Ville de Lyon et de l'agglomération est mentionnée, de même que l'absence d'unité de commandement au sein de la Communauté urbaine :

"On voudrait travailler en concertation, mais chaque fois qu'on veut traiter de ces questions, on a un élu à l'urbanisme, un élu au logement, un élu au patrimoine ville, un élu aux affaires sociales, puis les communes avec les adjoints, également la délégation à l'insertion. Il faut répéter ce que l'on dit aux uns et aux autres, ne pas se tromper dans l'ordre hiérarchique. Finalement, on tourne en rond. Malgré l'organisation en pôles de la Communauté urbaine, il y a un problème d'unité de commandement, et donc de flou dans les décisions, même si la bonne volonté des acteurs n'est pas en cause." (ALPIL)

Le SIAL également regrette le cloisonnement entre les services de la Communauté urbaine. L'absence d'outils dans le plan de mandat est ensuite soulignée :

"Le plan de mandat n'est pas rassurant sur la question du logement social. L'intention est là, mais on ne trouve pas de mode d'emploi. Il faut donner des explications et des règles (choix des secteurs, etc), sur la base desquels la communauté urbaine préemptera. C'est sur ce type de base que doit être faite la politique de logement social pour les années à venir. En énonçant des règles et des critères, on limite les pressions possibles, puisqu'on est élu pour réaliser ce plan. Si ce n'est pas affiché, il n'y a pas de raison que cela se fasse." (ALPIL)

La position de la Mairie de Lyon est délicate. Les acteurs du Service logement ne peuvent remettre en cause les discours officiels sur le rééquilibrage des peuplement, la politique de mixité, la prise en compte des demandes de logement social. Cette politique est exposée dans divers documents de planification, dont le contrat de ville 2000-2006 - Convention communale d'application de Lyon, 31.01.2002.

Le discours de la Mairie de Lyon est celui d'un rééquilibrage progressif de la répartition du logement social, sans chercher cependant à atteindre le taux de 20% dans tous les arrondissements ; certains quartiers ont en effet une vocation moins populaires que d'autres. Plusieurs difficultés sont soulignées pour justifier la faiblesse de la production de logement social dans les quartiers centraux (coût élevé du terrain dans le centre, rareté des opportunités foncières).

Si la plupart des acteurs estiment que la taux de 20% fixé par la loi SRU n'a pas vocation à s'appliquer de manière uniforme à tous les arrondissements, quelques associations de quartiers semblent avoir une position différente²⁰.

²⁰ C'est le cas du Comité de coordination des associations du 6ème arrondissement, qui a adressé une demande au sénateur du 6ème arrondissement :

"Notre comité, regroupant 109 associations sur le quartier, s'inquiète de constater que — malgré un très gros effort depuis 1990 — la population modeste a de très grosses difficultés pour se loger sur place et doit très souvent quitter le 6e arrondissement. 7% environ des logements constituent en effet le parc social et aucune construction HLM neuve n'est prévue actuellement. Il conviendrait, afin de permettre de trouver et de libérer les terrains nécessaires à la construction sociale, de prévoir dans la loi que l'obligation d'atteindre 20% de logements sociaux s'applique non seulement sur l'ensemble du territoire de la commune, mais soit calculée par arrondissement" (lettre ouverte, non datée, fournie par le SIAL).

Plusieurs acteurs considèrent que la réorientation de la SACVL, organisme de la Ville de Lyon, est significative de la politique de la Ville de Lyon.

En vertu des orientations politiques qui lui ont été conférées par son conseil d'administration (et donc par la Mairie de Lyon), la SACVL ne se présente plus comme un bailleur social traditionnel, mais en tant que bailleur produisant du logement intermédiaire ou mixte (pour des populations relativement favorisées socialement). La SACVL a aujourd'hui trois types de logement : logement social (conventionné) ; logement non conventionné, avec des loyers similaires au logement conventionné, sans obligation de passer par une commission d'attribution ; logement intermédiaire, nouvel axe de son développement en dehors des champs d'attribution du logement social.

Existe-t-il une politique du logement social ?

Les acteurs associatifs considèrent qu'il n'existe pas, à proprement parler, de politique globale en faveur du logement social, assortie d'une vision à long terme. En l'absence de volonté politique locale, ce sont les priorités respectives des acteurs qui tiennent lieu de principe d'action.

Pour autant, les acteurs reconnaissent l'activité et la cohérence de l'action de la Mission Habitat du Grand Lyon :

"On a la chance d'avoir un politique de la Communauté urbaine assez progressiste, avec une capitalisation de la réflexion. La Mission Habitat a une vraie réflexion. Il existe un soucis de production de logement social et de sa nécessaire répartition équilibrée afin que son poids ne soit plus portée toujours sur les mêmes zones. On sait où il faut construire, car un travail de zonage a été fait. L'argent ne manque pas pour le financement du logement social. Ce qui manque, c'est une volonté politique réelle et des outils concrets pour nous permettre de produire du logement là où c'est nécessaire." (ARALIS)

Le Directeur de la Mission Habitat considère que les facteurs macro-économiques ont des répercussions considérables en matière de logement, en suscitant des disparités fortes entre les territoires. Une politique de l'habitat ne peut être menée qu'avec une bonne connaissance des différentes dynamiques socio-économiques, et ne peut complètement "changer la donne" :

"Il reste une illusion techno-politique fortement ancrée, c'est que le politique peut facilement changer le cours des choses, sans analyse de ce qu'est ce cours de choses. Au niveau macro-économique, on est dans un moment du développement économique mondial qui renforce les inégalités dans tous les pays. A Lyon, le creusement des inégalités entre l'Ouest résidentiel et l'Est populaire est directement lié au phénomène de globalisation de l'économie en général, qui suscite augmentation du chômage, privatisation-rentibilisation de l'habitat privé, précarisation des gens, etc. La seule manière d'affronter cette dynamique serait d'avoir une puissance politique mondiale. La question est ensuite de savoir quelle politique mener au niveau local : si l'on ne facilite pas le développement économique, les entreprises et les capitaux vont ailleurs. Mais cette action n'est pas suffisante. En accompagnement, il faut une politique forte de réduction des inégalités, qui passe

actuellement par la Politique de la Ville, par la politique de l'habitat, mais qui n'est pas à la hauteur de l'enjeu. Tant que l'on n'a pas pris conscience de ces phénomènes, on ne pourra les contrer avec les moyens qu'il faut" (Directeur de la Mission Habitat du Grand Lyon).

La Mission Habitat du Grand Lyon est opposée, comme toutes les structures publiques rencontrées dans le cadre de cette étude, à la prise en compte de la nationalité et a fortiori de l'origine des populations dans le cadre de ses politiques de peuplement. Ce refus se nourrit également d'expériences locales jugées négatives, où des taux (étrangers/nationaux) avaient été fixés par la puissance publique afin d'équilibrer les peuplements :

"On est assez opposé à des statistiques sur les populations d'origine étrangère. Les inconvénients seraient plus importants que les avantages. Et que signifie le fait de placer un jeune Français dans une catégorie qui n'est pas tout à fait "française" ? Mais il faut rappeler le contexte lyonnais. En 1993, un Secrétaire d'État a inventé les Plans d'Occupation du Patrimoine Social (POPS). En vertu d'une sorte de discrimination positive, il fallait afficher, en fonction de catégories de population et de pourcentages, les gens que l'on voulait faire venir dans le logement social. Dans l'agglomération lyonnaise, on n'a jamais voulu entrer dans un POPS, car on avait vécu des expériences malheureuses dans les années précédentes. Un Préfet avait interdit le regroupement familial des familles étrangères dans les périmètres scolaires où le taux d'enfants dans les écoles dépassait un pourcentage donné. Un autre Préfet avait pour sa part voulu fixer un plancher de 20% d'accès au logement social pour les populations étrangères ; or, tous les organismes HLM et les communes avaient pris ce plancher pour un plafond.

Sur l'agglomération, on s'est donc mis plus ou moins d'accord pour travailler sur les dossiers que l'on nous présente. Ce qu'on essaye, c'est de délégitimer dans l'esprit des décideurs le rattachement d'un dossier à une catégorie à risque (jeune, étranger, chômeur, etc.) et d'orienter la décision sur l'analyse individuelle du dossier, en essayant de l'objectiver au maximum. Cela nécessite que l'acte d'attribution soit mené à plusieurs." (Directeur de la Mission Habitat du Grand Lyon)

Le mode de gestion individuelle des dossiers est destiné à produire une décision selon des critères précis qui interdisent de "trier" les demandeurs en fonction de leurs origines.

Captation du foncier et préemption

L'absence de véritable politique du logement social se manifeste d'abord sur le plan de la pratique de la captation de foncier non bâti susceptible d'être proposé aux organismes bailleurs sociaux pour la construction de logements neufs, et de la captation (par préemption notamment) de foncier bâti pour la réalisation d'opération d'acquisition-amélioration. Cette pratique reste aléatoire, dans un contexte de manque de foncier dans le département du Rhône et sur l'agglomération lyonnaise. Le SIAL souligne avec force l'importance de la maîtrise du foncier, et de la captation des terrains par les collectivités locales :

"C'est le premier pas pour embrayer sur des opérations de logement sociaux. Le Grand Lyon a une politique claire là dessus, mais une pratique qui n'a rien à voir. Il faudrait un

recensement sur l'agglomération des biens de l'État, des collectivités et des institutionnels (SNCF, EDF-GDF, HCL²¹, associations religieuses, collectivités locales, Département, grandes banques nationales, Communauté urbaine,..), en commençant par les arrondissements à forte pression de la demande (2ème, 3ème, 4ème, 6ème). En se concertant et en se demandant ce que l'on peut faire ensemble sur vingt ans, au bénéfice partagé de tous les partenaires, on s'apercevrait qu'on peut faire des choses. Or, on n'arrive pas à cette concertation. Il faudrait une plus grande volonté des HCL, du Grand Lyon, etc." (SIAL)

Les acteurs soulignent de nombreux cas de terrains, situés dans des zones intéressantes en terme de logement social, qui n'ont pu être captés, par manque de volonté des élus. Ceux-ci, surtout quand ils sont les plus proches des habitants (adjoints au maire des mairies d'arrondissement) sont soumis à une forte pression des habitants, réunis en comités de quartiers et associations :

"Il existe un espace dans le 7ème arrondissement, sur l'emplacement de la caserne Sergent Blandan que les élus se sont engagés, devant la pression des riverains, à transformer en espaces verts. Il aurait fallu que l'État, avant la cession, considère qu'il ne cède pas son patrimoine sans condition. On aurait pu avoir une convention avec la collectivité qui indique dans l'acte de vente les différents besoins (crèche, écoles, espaces verts, terrains de sport, logement social..) recensés par les élus. Ce principe est appliqué dans les ZUS : avant qu'il y ait démolition, il faut qu'il y ait un projet. C'est dramatique, car les terrains bien placés sont rares, et si on ne construit pas dessus, on continuera à construire dans la périphérie. Ces cas servent également de références. A Rillieux par exemple, on nous expliquera avec raison que si on ne construit pas de logement social dans le 7ème, il n'y a pas de raison d'en construire à Rillieux" (SIAL).

Les associations (ALPIL, ARALIS..) et la plupart des acteurs (SIAL notamment), par opposition aux municipalités, considèrent que l'outil de la préemption²² devrait être davantage utilisé pour produire du logement social.

²¹ Les HCL sont le premier propriétaire foncier de Lyon. Ils disposent de 64 hectares de terrains situés notamment dans le 3ème et 6ème arrondissements, et dans une moindre proportion dans le 2e, 7e et à Villeurbanne. Les HCL louent ces terrains moyennant un loyer qui leur assure un revenu croissant, sur une durée de 99 ans. Des acteurs s'interrogent : ne conviendrait-il pas d'étudier à chaque nouveau bail la possibilité de le consentir en priorité à des organismes construisant des logements sociaux ?

²² "Le droit de préemption urbain est l'un des outils fonciers dont disposent les collectivités pour mettre en oeuvre leur politique d'aménagement. Il consiste en un droit de préférence et de négociation du prix lors de la vente d'un immeuble" (*Guide du Droit de Préemption Urbain*, La Documentation Française, Paris, 1991).

Les articles L 110-1 et L 300-1 du Code de l'urbanisme énoncent les objets en vu desquels le droit de préemption urbaine peut être exercé. L'un d'eux est la mise en oeuvre de la politique locale de l'habitat.

En règle générale, le droit de préemption est institué par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. Cette prérogative a vu son champ d'extension accru par la loi SRU du 13 décembre 2000.

Ces acteurs critiquent très fortement l'attitude des élus, quand ils s'alignent sur la position des promoteurs immobiliers :

"Contrairement au secteur social, le secteur privé fait un lobbying permanent auprès des élus, du maire à l'adjoint. Les enjeux financiers sont considérables. Les promoteurs peuvent convaincre un élu, même sur un plan politique, en expliquant qu'ils vont réaliser une production dont l'élu pourra se prévaloir auprès de la population". (ALPIL)

Inversement, le Service logement de la Ville de Lyon exprime son hostilité à la préemption :

"Quand les professionnels de l'immobilier ont déjà réfléchi ou investi en amont sur des projets, la préemption est un couperet. L'objectif n'est pas de les bloquer, mais de faire des produits immobiliers variés, et que chacun joue le jeu en amont, puisse se rapprocher des bailleurs sociaux, donc éviter d'avoir recours à la préemption qui est mal perçue par les professionnels de l'immobilier" (Service Logement Lyon).

Le rôle des représentations : refus du logement social et stigmatisation des populations

L'ensemble des acteurs estime que les représentations associées au logement social, fortement négatives, ont un effet considérable, en poussant les populations et les élus à refuser l'implantation de logement social sur les communes, et en stigmatisant les populations qui en bénéficient. Ils considèrent que c'est aux élus de modifier leur discours, pour faire admettre que le logement social est le "logement pour tous" :

"Il faudrait que les élus soient pédagogues, qu'il y ait un véritable changement culturel. Le jour où les élus expliqueront que le logement social est pour tous les habitants et peut être un jour pour leurs enfants, et donc qu'il faut encourager le logement social, on aura gagné. On en est loin. Le discours des élus est le suivant : 'Ne vous inquiétez pas, on en mettra pas n'importe qui', comme s'ils maîtrisaient d'ailleurs complètement les gens qu'on y loge"(ALPIL)

Plusieurs acteurs estiment qu'il faut revoir la corrélation entre logement social et pauvreté, et que le logement privé est également porteur de dysfonctionnements.

Les pratiques actuelles d'habitat social : l'argument de la mixité au service d'une politique de discrimination ?

L'interdiction de discriminations dans le domaine du logement, déjà énoncée de manière générale pour l'accès aux droits accordés par la loi depuis 1972 (article 432-7 du nouveau code pénal), est réitérée par la Loi SRU (article 192) : "Aucune personne ne peut se voir refuser un logement en raison de son origine....".

Or, au nom du principe de mixité également inscrit dans cette même loi SRU, des populations se voient refuser un logement en raison de leur origine.

Toutes les associations et quelques acteurs publics (SIAL) ont remarqué que, dans le logement social, la discrimination est opérée par les organismes et les communes par référence au principe de la mixité sociale, implicitement défini sur un plan ethnique :

"A la FONDA, il existe un réseau d'associations qui travaillent sur le logement. Les pratiques de discriminations sont de plus en plus courantes, au niveau des commissions d'attribution. La discrimination s'appuie sur le principe de la mixité sociale, avec parfois des dérapages. Un élu de Villeurbanne par exemple nous a déclaré qu'il faut veiller à réaliser une mixité patronymique." (FONDA)

Pour l'ensemble des associations, le discours sur la mixité sociale est pervers, car la mixité est essentiellement utilisée pour refuser des populations étrangères ou d'origine étrangère, et non pour introduire ces populations dans les quartiers centraux :

"La mixité sociale a un effet pervers. Elle conduit moins à vouloir mélanger les populations, qu'à refuser ceux qui sont, ou 'ont l'air' étrangers. Les élus nous disent souvent qu'il n'en veulent pas sur leur commune. Dans les communes de l'Est on explique que la situation est assez difficile comme cela pour ne pas en rajouter. Dans les communes de l'Ouest, on dit que l'on ne veut pas devenir comme dans l'Est".(SIAL)

"Il y a une position de la FONDA sur la mixité. C'est à la fois un mythe, un faux problème et un danger. On n'a jamais réussi à faire vivre les riches et les pauvres ensemble. Il n'y a pas beaucoup de mixité sociale. Ensuite, on confond souvent la mixité sociale, liée à une pluralité de situations socio-économiques, avec la mixité culturelle, liée à une pluralité culturelle. Sous couvert de mixité sociale, on croit qu'on va changer la réalité d'un quartier." (FONDA)

Les acteurs interrogés ne remettent pas en cause l'objectif de "vivre ensemble" et s'inquiètent des logiques de ségrégation ; mais ils s'accordent pour considérer que ce concept est aujourd'hui devenu davantage contre-productif que productif dans son utilisation concrète par les acteurs de l'habitat. Le FASILD rejoint cette position :

"La mixité sociale est une chimère qui peut cacher bien d'autres choses. Au nom d'un 'équilibre', cela peut être dans certains cas une manière chasser ceux qui sont déjà dans les quartiers, et de faire venir à leur place d'autres populations. C'est donc davantage un moyen d'exclure que d'intégrer. Car si on veut introduire de la mixité dans les quartiers, il faut faire partir les populations immigrées" (FASILD).

En revanche, les élus considèrent que, malgré ces limites, ce concept garde une pertinence pour penser le fonctionnement social d'ensemble, et que la recherche de mixité doit être poursuivie :

"La mixité sociale est un phénomène dynamique. Elle est réussie quand n'importe qui peut venir demander un logement où il veut. La mixité est rompue quand massivement des gens ne peuvent pas habiter dans les quartiers où ils veulent habiter, et que des gens refusent d'aller dans certains quartiers. Les quatre quartiers GPV et ceux de la Politique de la Ville sont des lieux de non mixité" (Directeur de la Mission Habitat du Grand Lyon).

Pour un Chef de projet DSU, il faut compter sur l'évolution interne des communautés (décohabitation, accès au travail qui modifie l'ensemble des comportements..), qui va dans le sens de la mixité sociale. Pour ARALIS également, il faut compter sur des évolutions globales :

"Aller vers la mixité en essayant d'imposer aux communes qui n'ont pas accueilli suffisamment d'étrangers ou de personnes issues de l'immigration est une bonne politique. Autrement, comment résoudre les problèmes de mixité à Vaulx-en-Velin par exemple ? Ce qui va jouer, c'est la reconfiguration du tissu urbain de l'agglomération, les projets d'urbanisme qui jusque-là excluaient la périphérie vont fonctionner différemment. Des projets comme le multiplexe ou le Planétarium de Vaulx-en-Velin vont progressivement réhabiliter ces communes en termes de représentations." (ARALIS)

La notion de mixité sociale n'a jamais été définie. La loi contre l'exclusion parle d'"un logement pour tous [...] dans le respect de la mixité sociale". Comme le soulignent plusieurs acteurs, chacun possède par conséquent sa propre définition de la mixité sociale, ou de ce que doit être une politique de mixité. Néanmoins, cette notion semble recouvrir toujours la notion de mixité ethnique, sans qu'elle ne soit jamais admise explicitement et encore moins mentionnée :

"Je demande parfois lors de réunion que les acteurs définissent cette notion. Cela permettrait d'éviter les non-dits. Mais je crois qu'ils ne souhaitent pas toujours partager leur définition. De fait, ils s'en servent pour refuser les familles d'origine étrangère. Dans les motifs de refus qui nous sont donnés à la suite des commissions d'attribution, on peut lire : "mixité sociale", ou "politique de peuplement." Les familles qui sont refusées sont celles qui ont des noms à consonance étrangères, ou bien celles du quart-monde. On nous dit qu'on ne mettra plus de famille en difficulté dans l'Est lyonnais. Or, on ne peut pas." (SIAL)

Il faut en effet considérer que le parc social peu cher et disponible, se trouve globalement dans les secteurs où la concentration de ménages pauvres et étrangers ou d'origine étrangère est déjà importante. Les logements dont dispose le SIAL pour les placements prioritaires ne peuvent donc se faire que dans ces secteurs. Par conséquent, la politique de l'Etat va à l'encontre de la politique de quotas implicites des communes (Annexe 2).

Plusieurs acteurs soulignent que la recherche de mixité passe aujourd'hui par des peuplements segmentés par allées, avec une mixité recherchée au niveau de l'ensemble de l'immeuble :

"Depuis un an ou deux, la mode est à la construction de logements HLM avec allées jouxtant bas de gamme et haut de gamme, sans plafond de ressources. Dans un même immeuble, il y a une allée de pauvres, et une plus riche." (SIAL)

Or, pour attirer les classes moyennes dans les logements intermédiaires produits pour eux, les organismes et les communes tentent de maîtriser le peuplement des allées "pour pauvres" :

"Quand on propose des familles à la commission d'attribution, on nous les refuse au motif que si elles s'installent dans leurs allées, les locataires ne voudront pas venir à côté. Ils anticipent la réaction des gens." (SIAL)

On retrouve ici le phénomène selon lequel ce sont les représentations des locataires ou candidats-locataires (et leur "seuil de tolérance" vis-à-vis de locataires qui sont ou ont l'air étrangers) qui sont prises en compte en tant qu'éléments objectifs dans l'orientation des pratiques des acteurs du logement social.

Par ailleurs, pour mener une politique de mixité, les organismes et les acteurs des mairies doivent disposer d'éléments de connaissance sur les populations (origine, pratiques, etc.). Or, dans la mesure où la mixité intègre implicitement la notion de mixité ethnique, ils ont nécessairement recours à des pratiques discriminatoires :

"Pour aller dans le détail, les organismes payent des enquêteurs pour connaître les caractéristiques des familles à l'intérieur de chaque allée. Les organismes ont des quotas d'étrangers ou bien un chiffre dans la tête. A Villeurbanne, dans le quartier du Tonkin, j'ai vu des grilles qui n'auraient pas du exister ; elles indiquaient plusieurs paramètres, dont celui de l'origine. En revanche, on peut concevoir que les organismes ne veulent pas d'une allée de femmes seules avec enfants, ou une allée où personne ne se lève le matin pour aller au travail".

Plusieurs associations confirment l'existence de ces pratiques :

"Les organismes HLM ont souvent des services sociaux, qui vont systématiser les enquêtes sociales et demandent des informations qui sont de l'ordre de la vie privée. Si les personnes refusent l'entretien avec un travailleur social, elles n'ont pas de logement" (FONDA).

"Des enquêteurs estiment la religiosité des familles, demandent si les femmes portent le voile, etc. Des consignes précises sont données aux enquêteurs, comme mettre une croix en haut du questionnaire s'ils ont le sentiment qu'il s'agit d'une famille religieuse" (UJM).

Le nonaccès des populations issues de l'immigration au logement social se fait également lors de l'attribution des logements. Pour le SIAL, l'attribution est aussi importante que la construction :

"Si, au moment de l'attribution des logements, ces logements ne vont pas à la population pour laquelle ils ont été construits, tout est raté. Cela arrive parfois" (SIAL).

Parmi les stratégies utilisées pour éviter des populations étrangères ou d'origine étrangère, les bailleurs peuvent jouer sur la typologie des logements, en veillant à ne pas répondre à la demande de grands logements, qui est souvent formulée par ces familles :

"Les organismes HLM appliquent, dans le Rhône, la répartition d'un T5 pour douze logements. Mais il existe de nombreuses astuces pour éviter d'avoir des familles immigrées : si on fait des chambres petites qui ne permettent pas d'avoir deux lits d'enfants, on élimine les familles nombreuses. Si on propose de faire entrer trois enfants dans un T4 de petite surface, on refusera la proposition lors de la commission d'attribution, au motif qu'il y a trop d'enfants pour la surface" (SIAL).

Demande de transparence des attributions

Plusieurs acteurs (ALPIL, Adjoint à l'Intégration Ville de Lyon, Chef de projet DSU..) considèrent que l'opacité du système d'attribution des logements génère des choix contestables. Plusieurs solutions sont envisagées pour arriver à une transparence des attributions, qui plus généralement relèverait d'une transparence de l'action publique :

"Il faudrait mettre dans les commissions d'attribution des représentants des associations de lutte anti-raciste comme la Cimade. Ils peuvent comprendre une politique de peuplement qui n'est pas une politique qui consiste à chasser les pauvres, les Arabes, etc., ce qui existe parfois" (Chef de projet DSU)

Il faudrait également créer des lieux de recours :

"Si le système d'attribution des logements peut aujourd'hui fonctionner, c'est par absence de lieu de recours, parce que les discussions ne peuvent être contestées. Le système actuel permet de faire n'importe quoi et il n'est pas bon. Et quand on propose un lieu de recours, c'est perçu comme risquant de remettre en cause le fonctionnement du système" (ARALIS).

L'ALPIL a produit un texte en 2001, "Le numéro unique, si on en profitait pour tout changer", proposant un mode de gestion transparent de l'offre et de l'attribution des logements :

"Aujourd'hui, un logement social est un logement que l'on octroie au demandeur, et pour lequel il doit remercier. Une demande est faite, et le demandeur a de la chance ou non. Dans certains cas, on lui demandera de décider sans l'avoir vu. Et si l'on renversait la manière de travailler, en considérant qu'un logement social est un logement comme les autres ? Quelqu'un cherche, désire que son logement soit dans tel ou tel quartier, avec telles ou telles caractéristiques. Or aujourd'hui, l'offre publique n'est pas ouverte. Si elle l'était, on pourrait avoir des candidatures sur des logements. A Rotterdam, qui a autant d'habitants mais plus de logements sociaux qu'à Lyon, ils fonctionnent avec des règles précises. Le demandeur est un client et non quelqu'un à qui l'on fait un cadeau. On espère que l'ARRA-HLM organisera une journée d'échange avec Amsterdam sur cette question." (ALPIL)

Cohabitation ou ségrégation sociale ?

Les grandes zones de peuplements des populations issues de l'immigration sont globalement connues des acteurs (communes de l'Est et du Sud lyonnais principalement, les

8ème, 9ème et 7ème arrondissements de Lyon, et, au sein de ces arrondissements et communes, des périmètres identifiés).

Rappelons que les communes de l'Est lyonnais ont considérablement grossi durant un siècle, avec l'installation dans ces territoires tournés vers la production industrielle (chimie, métallurgie, mécanique, etc.) des immigrants provenant des vagues successives d'immigration. La commune de Saint-Priest par exemple a vu sa population passer de 2.500 habitants en 1922 à 42.000 en 1990. Du recensement de 1990 à celui de 1999, plusieurs de ces communes ont vu leurs populations diminuer en raison de l'importance des départs.

Dans ces communes, les contrastes entre les habitats sont forts, notamment entre les vieux villages et les quartiers résidentiels où les populations immigrées restent en général peu nombreuses, et les zones d'habitat (logements HLM ou copropriétés privées) construites dans les années soixante-soixante dix.

La quasi-totalité des acteurs considère non seulement qu'il existe des ghettos (seul un acteur, du DSU de Lyon, estime qu'il n'y a que des regroupements sur une base socio-professionnelle), mais que leur constitution a été l'objet d'une politique maîtrisée dont on n'a pas su mesurer les conséquences :

"On a toujours maîtrisé le peuplement, en décidant où les immigrés pouvaient et ne pouvaient pas aller. Ces populations se voyaient fermer l'accès à des territoires, et en ouvrir d'autres. Après avoir envoyé tous les étrangers au même endroit, on disait qu'ils ont l'instinct grégaire ! Il y avait en 1979 seulement quatre famille au Clos Jouve, dont l'une travaillait au Consulat, alors que des milliers de gens étaient concentrés aux Minguettes ou à Rillieux. C'était les grands équilibres de peuplement que l'on voulait, sans doute par manque de réflexion. Les mécaniques d'exclusion étaient déjà en place, avec un quota d'étrangers : 15% d'immigrés dont 5% de Maghrébins. Cette politique a mené à la création de ghettos." (ALPIL)

"L'évolution dans le sens des ghettos est contradictoire avec la définition de la politique d'intégration sur laquelle s'appuie le FASILD. Quand on aura des enfermements non pas seulement sociaux mais ethniques, il y aura nécessairement des leaders et la mise en place d'un système de référence qui sera celui des communautés. On entrera dans le communautarisme. A certains endroits, à Paris notamment, on y est déjà, comme dans le 13ème arrondissement par exemple" (FASILD).

"D'après nos informations, les populations ne veulent pas de cette assignation. Le fait monoethnique est très mal vécu. Or, on trouve de plus en plus de quartiers sur ce mode, qui a été choisi comme mode de gestion par les bailleurs sociaux. Ces derniers peuvent ou ont pu penser qu'il est plus simple d'avoir des populations homogènes. On avait aussi des immeubles où les populations étaient mi-maghrébines mi-européennes. Les populations européennes sont parties. Ensuite, les bailleurs ont essayé de les remplacer les populations maghrébines par des populations asiatiques, avec l'idée qu'elles créeraient moins de problèmes." (FASILD)

Le FASILD précise qu'il n'y a pas d'étude qui montrerait l'existence de ghettos en France.

La ghettoïisation des quartiers relève parfois d'histoires différentes :

"Pendant des années, il était envisagé de percer le quartier Moncey et de démolir l'ensemble de l'îlot actuellement en DSU. En attendant la destruction, on a laissé la situation pourrir et le quartier se ghettoïser. Finalement on a décidé de ne pas le détruire. Aujourd'hui, on met en place des projets de réhabilitation." (DSU 3ème)

Certains acteurs estiment que si des ghettos existent, ce n'est pas des ghettos mono-ethniques, dans la mesure où l'on remarque une grande diversité d'origines (FASILD, SSAE, FONDA). Les populations d'origine étrangères sont variées, comme de manière générale la population des HLM, et de fait il existe une mixité dans les zones urbaines où elles sont concentrées :

"Même si on se base sur des critères ethniques, on se rend compte qu'on est déjà dans la mixité dans les quartiers : qu'est-ce qu'il a de commun entre un enseignant d'origine arabe de Vaulx-en-Velin et un ouvrier du plateau berbère, ou entre un Kabyle de la montagne et un citadin d'Alger ? Ils ont des langues et des cultures différentes. Ces populations sont hétérogènes. Il y a des idées reçues à remettre en cause : tous les gens ne sont pas Rmistes ; immigré ne veut pas dire Rmiste, ne veut pas dire difficulté sociale, ne veut pas dire délinquance." (FASILD)

L'ensemble des acteurs considère ensuite que ces concentrations de populations ne peuvent que favoriser des logiques d'échec et de misère :

"Dans l'organisation territoriale de l'agglomération, il y a véritablement un partage du territoire en fonction des populations, et on retrouve ce partage tant au niveau du logement qu'à celui de l'école. On a rassemblé des gens qui ont les mêmes problèmes et qui se renvoient en permanence leurs difficultés et leurs échecs. Dans ces quartiers, cela a généré l'exclusion, la ségrégation, la marginalisation des jeunes, la violence, et donc une situation très préoccupante. Une politique du logement doit être faite avec beaucoup d'humanisme. Les jeunes qui sont nés ici avant les années soixante, ont vécu dans des conditions très difficiles, mais avec l'avantage d'être dans un environnement où existait une volonté de cohabitation. Ils vivaient avec l'ensemble de la population, dans un 'pot commun'. Les uns tiraient les autres. Ce sont des gens qui ont réussi leur intégration." (Recteur Grande Mosquée).

Pour le Recteur de la Grande Mosquée, les réponses apportées sont sans commune mesure avec les enjeux. Elles ne doivent pas se limiter à des opérations sur l'habitat :

"Ce n'est pas en repeignant les murs des bâtiments qu'on donnera l'amour de la patrie aux jeunes. Il faut aller bien au-delà, et véritablement faire une révolution. On est dans un processus de violence et si l'on n'y met pas fin, on entrera dans une logique de guerre civile" (Grande Mosquée)

Malgré ces constats, les élus (Adjointe à l'Intégration et aux droits des citoyens Ville de Lyon, Adjoint Logement Vaulx-en-Velin), agents des mairies (Service Logement Ville de

Lyon), et acteurs de la Politique de la Ville (DSU), considèrent que les politiques actuellement menées vont globalement dans le sens de la mixité sociale, donc inversent le mouvement qui a amené à la création de ghettos. Néanmoins, quelques perceptions divergentes apparaissent dans les services des Mairies :

"On ne peut pas aller à l'encontre de la création de ghettos. Aujourd'hui la Cité Jardin (Cité Tony Garnier, 7ème arrondissement), est, avec la Duchère, le seul endroit où des logements sont libres. Mais les demandeurs de logement social refusent en général d'y aller. Car les gens savent où ils désirent habiter. Ils veulent du logement social sur le Plateau de la Croix Rousse par exemple" (Observatoire urbain et des quartiers, Ville de Lyon).

Ces mêmes acteurs reconnaissent que selon l'origine des demandeurs, ou la consonance étrangère de leur patronyme, on continue à les placer à la Duchère ou à Vénissieux.

L'assignation à résidence

S'ils les acteurs reconnaissent l'existence de ghettos, ce terme n'est pas utilisé dans le cadre de leur pratique professionnelle. Quelques acteurs (SSAE..) considèrent que cette notion ne doit pas être utilisée, afin de ne pas stigmatiser davantage les populations qui y vivent :

"Le quartier Moncey-Voltaire n'est pas un ghetto. Le terme ghetto est très péjoratif, notamment pour les gens qui y sont. Ils n'ont pas besoin de ça" (DSU 3ème).

Le FASILD préfère celui de "quartier d'assignation à résidence", pour signifier le caractère non choisi de la concentration :

"Le ghetto est une protection, on essaie de se retrouver dans un quartier. Ici c'est le contraire, on vous met dans l'impossibilité d'en sortir. Éventuellement il existe des parcours possibles entre des territoires assignés, Vaulx-en-Velin et Vénissieux par exemple. Quand on habite à Vaulx-en-Velin et qu'on a un nom à consonance étrangère, on ne peut quitter le quartier". (FASILD)

Le phénomène d'assignation à résidence des populations issues de l'immigration, "bloquées" dans des logements inadaptés, est dénoncé depuis longtemps par des associations (CIMADE 1978). Dans un abécédaire (ALPIL 1997), l'ALPIL utilise aussi la terminologie d'assignation à résidence, qui signifie l'impossibilité de mobilité vers l'extérieur du parc social et à l'intérieur même de ce parc. Le SIAL explique ce fonctionnement :

"Les organismes veulent se débarrasser des locataires pénibles qui posent des problèmes de voisinage. S'ils posent également des problèmes dans le quartier, la mairie recherchera le même objectif. Or, aucune commune ne veut de ces familles. La situation inverse est celle du locataire qui ne fait pas parler de lui. L'organisme HLM ne veut pas le lâcher à d'autres organismes ni l'enlever de l'allée, car c'est ce qu'on appelle une 'famille équilibrante'. Ce type de famille ne peut partir, au point que l'on peut parfois parler de familles otages. Leur seul moyen de partir est d'aller dans le parc privé." (SIAL)

Les familles "déséquilibrantes" sont parfois placées dans des quartiers moins "sensibles" que celui dont elles sont issues, suite à un échange de familles entre les communes.

En réponse à l'assignation, des solutions alternatives au logement social sont recherchées. Selon plusieurs acteurs, les Turcs ont une stratégie d'achat, qui peut être également une stratégie commerciale :

"Au Terraillon, il y a des Turcs qui ont acheté des logements en grand nombre et qui les louent à des prix exorbitants à des résidents sans statut. Dans ce cas, il n'y a aucune solidarité, ce qui invalide les idées reçues sur la solidarité au sein des communautés." (FASILD)

Notons que même dans le cadre de l'achat, des discriminations peuvent se produire (achats collectifs d'une maison par des riverains pour éviter qu'elle soit acquise par des populations étrangères, etc.). Selon le FASILD, une politique volontariste de préemption a permis au Terraillon de mettre en échec ce type de tentative.

Un processus de concentration volontaire

Dans certains cas, il y a un processus de concentration volontaire des populations minoritaires. C'est le cas de la communauté juive (**on quitte alors la problématique des populations étrangères ou issues de l'immigration, pour retrouver celle des cultes minoritaires**), qui tend à quitter La Duchère, Vénissieux, Saint Fons, etc., pour se rassembler **dans certains quartiers de** Villeurbanne, premièrement du fait de l'attraction des deux écoles juives de l'agglomération, et deuxièmement par recherche de sécurité, devant l'importance croissante des actes anti-juifs dans les communes à forte population maghrébine (Grand Rabbin). Ce phénomène entraîne la création d'un fonctionnement minoritaire sur le plan du commerce, des activités de loisirs, etc. :

"L'école juive de Lyon est située depuis 1972 à Villeurbanne. Pendant longtemps, il y a eu un ramassage scolaire de tous les enfants de l'agglomération. Mais, par recherche de facilité, les gens se sont installés près de l'école. Une deuxième école, après des déménagements, a été installée à Villeurbanne-Cusset en raison d'une opportunité. Les deux écoles juives de l'agglomération sont donc à Villeurbanne. La population qui s'est regroupée autour des écoles est la population la plus traditionaliste, attachée à ses traditions religieuses ; des commerces se sont créés à l'alentour." (Grand Rabbin).

Le rôle des transports

Plusieurs phénomènes sont reconnus comme produisant de la ghettoïsation. Le rôle des transports est évoqué par plusieurs acteurs associatifs, mais aussi par les élus des communes périphériques. Pour l'ASSFAM, il y a eu une volonté politique de tenir les populations étrangères ou d'origine étrangère à l'écart de la ville-centre. L'UJM se place du point de vue des habitants :

"Il y a deux grandes concentrations urbaines dans l'agglomération. Aux Minguettes et à la Duchère. La ligne de métro s'arrête juste avant ces deux zones. Comment pensez-vous que les gens qui y habitent ressentent ce fait ?" (UJM)

"Il existe une volonté pour que l'accès à la ville-centre ne soit pas trop simple. Par les transports, on instaure une espèce de coupe feu. Le maire de Vénissieux, André Gérin s'est beaucoup battu pour le prolongement du métro à Vénissieux. Depuis longtemps, il existe des débats sur cette question au sein de la Communauté urbaine, avec des points de vue différents." (SSAE)

Nous pouvons néanmoins remarquer que le développement récent des transports urbains tend à remettre en cause ces logiques (projet de lignes de tramway jusqu'à Saint-Priest, Rillieux, Vaulx-en-Velin, et Minguettes).

La ghettoïsation passe aussi par un manque de services publics et privés :

"Aux Minguettes, les gratuits comme le 69 ne sont plus distribués. Dans plusieurs cas, Darty s'est mis en situation de refus de vente, pour ne pas avoir à assurer le service après-vente dans certains secteurs des Minguettes. Le courrier rapide (Chronopost, UPS) n'est pas livré à domicile, alors que c'est obligatoire." (UJM)

La politique des communes de l'Est lyonnais : modifier les peuplements (le cas de Vaulx-en-Velin)

La politique des communes ayant les plus fortes concentrations de populations issues de l'immigration consiste à éviter les nouvelles installations qui renforceraient ces concentrations, à limiter le nombre de logements très sociaux qui puissent accueillir ces populations, et à attirer des populations plus favorisées que celles de la commune par une politique d'offre de logements susceptibles d'attirer les classes moyennes.

C'est le cas de Vaulx-en-Velin :

"La mairie de Vaulx a engagé voici quelques années une véritable mutation, avec deux grands axes : des opérations de renouvellement urbain, avec un objectif de dé-densification dans certains quartiers. Le deuxième objectif est d'assurer une certaine mixité sociale, avec des opérations comme celles du centre ville, avec accession à la propriété et logements sociaux mixtes". (Adjoint Logement, Vaulx-en-Velin)

La notion de mixité est surtout utilisée par les communes ayant de fortes proportions de populations issues de l'immigration. Leur volonté de chercher un rééquilibrage de leur peuplement par une politique de mixité sociale semble cohérente, en termes de cohésion sociale, de répartition du poids de l'intégration et de l'accompagnement économique, etc. Mais il faudrait pouvoir admettre clairement que cette mixité est définie non seulement sur une base sociale mais également sur une base ethnique et qu'elle vise, entre autres objectifs, le refus de logiques de ségrégations ethniques. Plus problématique encore est le fait que

cette notion de mixité est surtout utilisée pour réduire la proportion de populations étrangères et d'origine étrangère, et non dans d'autres secteurs de l'agglomération pour que cette proportion soit augmentée.

La politique de la municipalité de Vaulx-en-Velin consiste à accepter de reloger les ménages qui sont déjà sur la commune, et à refuser les nouvelles candidatures, qui accroîtraient la part des populations d'origine étrangère, et pèserait par ailleurs sur les finances communales.

Une politique est donc établie concernant les demandes de logements provenant des personnes hébergées par des ménages vaudais :

"Nous refusons systématiquement les demandes. Notre politique consiste à examiner au bout d'un an seulement le dossier des personnes hébergées, même si l'on sait les problèmes que cela pose à la famille demandeuse et à la famille d'accueil. On prend ensuite du temps pour étudier le dossier. Tous nos objectifs sont abandonnés si on ne suit pas cette ligne, car l'hébergement est une pompe aspirante. Si on accepte leurs demandes, on est mort. Certes, les bailleurs n'auront plus de problème de vacance à régler. Mais on ne pourra plus jamais faire que ces gens aillent dans d'autres communes. On pourrait très bien accepter ces demandes tout en demandant une politique d'agglomération. Les autres communes sauront que dans la pratique on n'agit pas en conformité avec notre discours, et rien ne changera. Cette position n'est pas confortable par rapport aux gens qui font les demandes, pas plus que par rapport aux médias. Mais à un moment donné, notre intérêt est de dire que l'on ne cède pas, même si en pratique on cède sur certains dossiers." (Adjoint Logement Vaulx-en-Velin)

La deuxième voie d'accès au logement est celui du parc privé. Pour éviter que des populations "immigrées ou supposées telles" puissent s'installer durablement dans la commune après y être entrée par le biais des copropriétés privées, une ligne de conduite est également établie :

"Les familles qui ont un refus de notre part rentrent dans le parc de logement par le biais des copropriétés locatives. L'API joue ce rôle. Cette agence sait parfaitement que les familles ne peuvent tenir longtemps dans des logements trop petits, et de fait, les demandes de logement nous parviennent au bout de quelques mois. On a pris la décision de ne pas réagir tant qu'il n'y a pas eu un bail de trois ans à terme." (Adjoint Logement, Vaulx-en-Velin)

Or, dans la mesure où ni la commune de Vaulx-en-Velin ni les autres communes refusent d'accueillir ces populations dans leur parc HLM, elles restent bloquées dans ces logements inadaptés à leurs besoins :

"Le problème, c'est que chaque commune veut bien gérer ses immigrés, mais pas les immigrés des autres. Dans le cadre du PLH (Plan Local de l'Habitat), c'est la principale difficulté que l'on rencontre" (Chef de projet DSU)

Par ailleurs, Vaulx-en-Velin se voit adresser des familles qui sont refusées partout sur l'agglomération :

"Souvent, les familles font des demandes à Vaulx, car elles savent qu'ailleurs elles essuieront un refus. Parfois les bailleurs eux-mêmes renvoient les familles vers Vaulx-en-Velin, alors que ces dernières n'ont pas fait une demande pour une commune en particulier. Le directeur d'HLM Vaulx, qui regroupe les quatorze bailleurs de la commune, avait constaté qu'il est plus facile de proposer à une famille immigrée d'aller à Vaulx, parce qu'elle sera accueillie d'une manière normale et accompagnée dans ses démarches. On ne veut plus de cette spécialisation. Dans la conférence d'agglomération de l'habitat, on va insister sur le fait que certains quartiers n'ont pas vocation à faire tout le travail".(Adjoint Logement, Vaulx-en-Velin)

La Mairie de Vaulx-en-Velin est en désaccord avec le DAL (Association Villeurbanaise de Droit Au Logement), ou même la FONDA, qui demandent à ce que les demandes urgentes aient accès aux logements vacants. Dans son rapport 2000-2001, l'ALPIL demande également à ce que soit affirmé "sans ambiguïté le primat du droit au logement sur le principe de mixité" (2001 : 44).

La Mairie demande une politique du logement sociale plus directive que celle actuellement menée :

"La loi SRU s'inscrit dans une politique incitative. Le Grand Lyon se place dans cette démarche, mais ne veut pas aller au-delà de l'incitation. Or, ces politiques ne suffisent pas car des villes comme la nôtre commencent à être étranglées. A un moment donné, l'intérêt général doit primer sur les intérêts particuliers." (Adjoint Logement, Vaulx-en-Velin)

2.2- Intégration urbaine

De nouvelles centralités urbaines dans les quartiers ségrégués ?

"Dans une agglomération de la taille de Lyon, il y a besoin de plusieurs centres qui ne soient pas seulement au centre de la ville de Lyon. Cette question est directement liée à celle des déplacements urbains dans l'agglomération. Aujourd'hui, faire un centre ville à Vaulx-en-Velin semble possible parce que le prix du mètre carré augmente, que des populations du centre de Vaulx ont de l'argent. Un centre urbain se structure autour de commerces et de services. La centralité se joue d'abord sur un plan économique et commercial" (FASILD).

Les territoires **où les populations immigrées et leur descendance** restent fortement dévalorisés sur le plan des représentations communes. Certains lieux centraux en terme de localisation sont l'objet d'évitement de la part d'une partie de la population, comme la Place du Pont par exemple, située pourtant en plein centre de Lyon (DSU 3ème).

Les communes de l'Est et du Sud de l'agglomération cherchent pourtant à développer une attractivité qui permettrait notamment d'attirer des populations extérieures à la commune. Cela passe notamment par les dispositifs de la Politique de la Ville, comme les opérations de renouvellement urbain²³, et par une politique d'agglomération (reconnaissance de pôles, grands projets, etc.).

Le cas de Vaulx-en-Velin

A Vaulx-en-Velin par exemple, le développement de la commune passe par la transformation du centre-ville (revivification des commerces, réaménagement des espaces, production de bâtiments et de logements), l'affirmation de pôles économiques et de recherche (ENTPE, Ecole d'architecture), de loisirs (création d'un multiplexe et d'un pôle loisirs au sud de la commune) et le développement des transports (tramway).

L'équipe municipale affiche une volonté de désenclaver la ville et de lui donner une identité propre. Le développement de la commune passe par la transformation du centre-ville, l'affirmation de pôles économiques, de loisirs, le développement des transports.

La commune de Vaulx a un projet de renouvellement du centre-ville :

²³ "Les opérations de renouvellement urbain (ORU) comportent des opérations d'investissement financées par les villes concernées et bénéficiant d'un appui renforcé de l'État, notamment grâce à des prêts à taux d'intérêt réduit. L'objectif est de parvenir à une recomposition des équilibres urbains et à une revalorisation des territoires par une 'transformation lourde' de certains quartiers à partir d'opérations de démolition de grande ampleur, une offre nouvelle de logements sociaux et une meilleure gestion urbaine de proximité." (Source : http://www.cite.org/textesofficiels/zru_liste.html)

"Nos projets sont d'abord de revivifier les commerces. L'accord passé avec Casino a permis de retrouver l'attractivité perdue par le départ d'Auchan. L'essor du centre-ville passe par l'ENTPE, l'école d'architecture, le lycée Doisneau, le LEP des Canuts et par les services publics. En 2003, on devrait avoir un "jardin du centre ville", et des bâtiments, des commerces, des logements. Si par ailleurs on obtenait le tramway, notre opération au centre ville s'en trouverait grandement facilitée. Dans le Mas du Taureau, il y aura un grand projet de renouvellement urbain, avec des démolitions-reconstructions. Ces opérations doivent apporter un changement progressif, mais on avance par touches." (Adjoint Logement Vaulx-en-Velin)

La commune a également conçu un vaste projet sur le sud de son territoire :

"Le pôle de loisirs a été reconnu par l'agglomération dans son Plan de mandat. L'accord a été obtenu pour la création d'un multiplexe, qui prend sa place dans un pôle loisirs. C'est aussi le projet d'une rivière artificielle et l'aménagement à prévoir des berges du Canal. D'ici dix à quinze ans, le sud de la commune sera reconfiguré. Ce pôle engendrera une attractivité nouvelle sur ce secteur qui vivait mal depuis la fermeture de Rhône Poulenc Textile. Rappelons que la question fondamentale pour la ville est celle du peuplement. Tous ces projets peuvent être des arguments en faveur d'un nouveau peuplement. S'il n'y a pas ce nouveau peuplement, on aura toute une série de problèmes. Comme l'a dit Gérard Collomb, il faut que les classes moyennes réintègrent l'est lyonnais. Nous devons veiller à éviter l'enfermement, et donner une identité de ville à Vaulx, par les grands projets" (Adjoint Logement Vaulx-en-Velin).

D'autres secteurs de l'agglomération bénéficieront également de projets de grande envergure. C'est le cas notamment du GPV (Grand Projet de Ville)²⁴ de La Duchère (9ème arrondissement), ou encore de Gerland (7ème arrondissement), avec une politique de création de centralité. Dans tous les cas, la question des transports est centrale.

²⁴ "Les grands projets de ville (GPV), au nombre de 50 s'inscrivent dans la lignée des grands projets urbains (GPU), lancés par Simone Veil en 1993 : "Ils ont pour objet de réaliser des opérations lourdes de requalification urbaine, afin de réinsérer un ou plusieurs quartiers dans leur agglomération, dans le cadre d'un projet global de développement social et urbain. Il s'agit de marquer, en profondeur et de manière durable, l'image et la perception d'un quartier, grâce à des opérations de restructuration du bâti, d'amélioration de l'environnement et de désenclavement des quartiers, et à des actions de revitalisation et de valorisation sociale." (Source : http://www.cite.org/textesofficiels/zru_liste.html)

3 - Intégration économique

L'intégration économique des territoires les plus défavorisés (et donc des populations qui s'y trouvent) passe par la Politique de la Ville.

Les zones franches urbaines (ZFU), créées par la loi du 4 février 1995 relative au développement et à l'aménagement du territoire, constituent l'élément principal du volet économique de la Politique de la Ville. Il existe 38 ZFU en métropole et une sur l'agglomération lyonnaise, à Vaulx-en-Velin. Les entreprises implantées dans ces quartiers bénéficient d'un dispositif d'exonérations de charges fiscales et sociales. En raison des limites de cette politique, une sortie progressive des ZFU (et des avantages fiscaux) est prévue. (Source : <http://www.senat.fr/rap/a01-091-3/a01-091-33.html#toc100>)

Les zones de redynamisation urbaine (ZRU) sont des Zones Urbaines Sensibles (ZUS) situées dans des communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine (DSU). Le dispositif vise à conforter ou à recréer de l'activité économique dans des quartiers très défavorisés. Il est constitué pour l'essentiel d'exonérations fiscales et sociales accordées aux entreprises. En 1998, 416 ZRU (dont 20 dans les DOM) ont été sélectionnées dans 343 communes parmi les 750 ZUS. L'intégration économique passe également par les **fonds de revitalisation économique (FRE)**, créés par la loi SRU du 13 décembre 2000. Il a pour objet de pérenniser et développer le tissu industriel et commercial dans les quartiers. Les crédits du FRE sont peu utilisés, justifiant les annulations dont ils sont l'objet. L'insertion économique (lutte contre le chômage) passe également par deux dispositifs mis en œuvre par la circulaire du 26 avril 2000 : les équipes **emploi-insertion (PLIE)**. Elles ont la double mission d'assurer un appui de proximité aux chômeurs résidant dans les quartiers et d'organiser un relais avec les structures en place dans l'agglomération (missions locales, ANPE, Assedic, etc.). En 2000 et 2001, 63 équipes ont été financées par la DIV. Et le dispositif des **adultes-relais**. (<http://www.senat.fr/rap/a01-091-3/a01-091-33.html#toc100>)

Le domaine de l'intégration économique est celui où le recueil des données a été le moins satisfaisant. Ni la Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon, ni le PLIE (Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi) de Lyon, ni la direction générale de l'ANPE, n'ont accepté de nous rencontrer, au motif qu'ils étaient non compétents sur les questions reliant intégration économique et populations étrangères ou d'origine étrangère.

Cet aveu est particulièrement significatif de la part du PLIE de Lyon, dont la mission devrait lui permettre d'avoir une connaissance sur ces questions. Cette structure nous a renvoyé à des associations, censées, elles, détenir cette compétence et cette connaissance.

3.1- Environnement urbain

Activité économique et intégration des populations issues de l'immigration

Au niveau de l'agglomération lyonnaise, aucun organisme ni acteur ne semble être en mesure d'avancer le moindre chiffre concernant le taux de chômage des populations issues de l'immigration. En revanche, l'ensemble des acteurs considère qu'il existe une forte discrimination à l'emploi, qui dépend des secteurs (elle serait forte par exemple dans le secteur du transport routier).

Cette discrimination se combine, pour les jeunes d'origine étrangère, avec les effets d'un niveau de qualification qui semble globalement inférieur à la moyenne de celle de l'ensemble de cette catégorie d'âge :

"Sur ces zones, le niveau scolaire et de diplôme est bas. Les jeunes sont déjà en situation de basse qualification. Les seuls travaux qui restent sont ceux qui sont le moins demandés. S'ils ont des qualifications, ils se trouvent en butte aux discriminations à l'emploi" (Recteur Grande Mosquée)

Les étrangers et l'emploi en France

Avant d'appréhender la scène lyonnaise, il peut être utile de d'apporter des données de cadrage au niveau français. Dans ce cas comme dans les autres, les données qui existent concernent les étrangers et très peu les Français d'origine étrangère (source : <http://www.gisti.org/doc/presse/1999/cerc/chapitre-1-3.html>).

A partir de 1979-1980, la crise économique et les restructurations qui s'en sont ensuivies ont frappé durement l'emploi des étrangers, en particulier dans l'industrie et dans le BTP. Le salariat étranger a décliné très fortement. Alors que les étrangers représentaient 12 % de la main d'œuvre salariée dans les établissements de dix salariés et plus fin 1973, ils n'en représentent plus que 6,6 % fin 1995.

Les étrangers sont aussi les premières victimes des emplois précaires. En 1996, sur les 1 240 000 personnes qui ont effectué au moins une mission d'intérim, 23,6 % étaient étrangères.

En mars 1998, le taux de chômage des étrangers s'élevait à 23,7 %, tandis que celui des Français était de 11,1 %. Mais si l'on isole les étrangers n'étant pas originaires de l'Union Européenne, leur taux de chômage est près du triple (31%) de celui des actifs français. Le taux de chômage des étrangers de l'Union Européenne est très proche de celui des Français. Les jeunes issus de l'immigration, connaissent un taux de chômage avoisinant ou dépassant parfois les 50% dans certains quartiers. De manière générale, les femmes étrangères cumulent les discriminations.

Le sur-chômage qui touche les étrangers est, selon les théories les plus courantes, à mettre au compte d'une plus faible qualification, de l'arrivée récente en France impliquant une insertion plus faible dans les réseaux, de difficultés culturelles (comme la maîtrise linguistique), et de discriminations à l'embauche et au licenciement subies en tant qu'étrangers.

Notons que les étrangers qui ne viennent pas de l'Union Européenne n'ont pas accès, totalement ou partiellement, à sept millions d'emplois publics de titulaires, considérés en général comme un attribut de la citoyenneté.

Cette exclusion de principe est remise en question du fait de l'intégration communautaire qui amène les pouvoirs publics français à ouvrir progressivement la fonction publique aux ressortissants de l'Union européenne. En raison de cette ouverture, les pouvoirs publics auront de plus en plus de difficulté à justifier l'exclusion des étrangers non communautaires de la fonction publique.

Aucune analyse territoriale ne nous a été signalée qui permettrait d'éclairer la réalité lyonnaise au regard de la problématique de l'intégration économique des populations issues de l'immigration.

Les données sur l'emploi à Lyon (Agence d'urbanisme, Observatoire des territoires sensibles 2001)

En 1999, le taux de chômage moyen du Grand Lyon s'établit à 12.6% (55 596 demandeurs d'emplois au 31.12.1999), mais avec de fortes disparités, puisque les communes ayant des quartiers sensibles (inscrits dans le Contrat de Ville) ont un taux de chômage moyen de 13.6%. Ce taux s'élève, à cette date, jusqu'à 23.3% à Vaulx-en-Velin et à 20.5% à Saint-Fons. C'est, plus qu'ailleurs, un chômage d'exclusion (faible qualification et faible niveau d'études).

Notons que les communes de l'Est lyonnais ont peu bénéficié de la reprise de l'emploi des dernières années : la forte expansion économique des territoires hors agglomération (environ 30% de croissance de l'emploi entre 1989 et 1997 dans l'Aire Urbaine hors agglomération) et des communes de l'Ouest lyonnais (20 % de croissance) est corrélative à une faible croissance des communes de l'Est (+ 2%) et une baisse nette (- 9%) dans le centre (Lyon-Villeurbanne). (Agence d'urbanisme, Observatoire des Territoires Sensibles 2001).

Les dispositifs ANPE et PLIE sur l'agglomération lyonnaise

Il n'existe pas de dispositif spécifique d'aide à l'insertion économique concernant les population d'origine immigrée. Néanmoins à partir de 1998, on peut considérer que le gouvernement a pratiqué une discrimination positive, implicite, en faveur des jeunes issus de l'immigration, notamment maghrébine, dans le recrutement des emploi-jeunes subventionnés par l'État.

Seuls des dispositifs concernant les territoires de la Politique de la Ville peuvent, indirectement, toucher ces populations : salariés des Zones Franches urbaines ; aides à l'embauche dans les zones de redynamisation urbaine (ZRU) et dans les zones franches urbaines (ZFU).

Aucun des dispositifs de l'ANPE n'est destiné aux personnes issues de l'immigration ou aux étrangers (alors que de nombreux publics cibles sont définis).

Le dispositif PLIE (Plan Local d'Insertion), expérimenté en France depuis 1992, est devenu en décembre 1999 le Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi.

Sur une durée de cinq ans, il forme le plan emploi-insertion du Contrat de Ville. C'est une "plate-forme de mise en cohérence des actions au service des personnes éloignées de l'emploi, qui renforce la loi de la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998" (Protocole d'accord 2001/2005 du Plan Intercommunal pour l'Insertion et l'Emploi de l'Est et du Sud-Est Lyonnais, UNI-EST). Cette même loi indique qu'il vise "des personnes en grande difficulté d'insertion sociale et professionnelle". Mais il n'est nulle part mentionné qu'il vise les populations immigrées.

Le PLIE de l'Est Lyonnais (UNI-EST), coiffe l'ensemble des PLIE de la couronne Est, soit 11 sites sur 23 communes pour la période 2001-2005²⁵.

Données PLIE Vaulx-en-Velin

A Vaulx-en-Velin, selon le PLIE de l'Est et du Sud Est Lyonnais, sur 39 154 habitants dans la commune (recensement 1999, chiffres mars 2000), on compte :

15 521 emplois de droit privé sur la commune au 31.12.1999 et 16 290 au 31.12.2000 (avec 225 employeurs).

2736 demandeurs d'emplois de catégorie 1, ainsi que 1338 demandeurs d'emploi de longue durée, soit plus de 4 000 personnes (3 880 au 31.12.2001)

On recense également 653 jeunes chômeurs (moins de 26 ans) inscrits à l'ANPE, et environ 2 600 jeunes répertoriés à la Mission Locale (tous les jeunes ne s'inscrivent pas à l'ANPE), ainsi que 700 personnes en parcours PLIE chaque année.

Source : UNI-EST, Protocole 2001-2005 - Déclinaison locale pour Vaulx-en-Velin, janvier 2001.

Le PLIE et la question des discriminations

Le PLIE de Vaulx-en-Velin a entamé une réflexion sur le thème des discriminations, tout en reconnaissant n'avoir pas les outils pour remettre en cause les logiques qui sont observées.

Déjà, le PLIE éprouve des difficultés pour appréhender la nature des discriminations, et reste globalement dans une vision en termes de déficit de la part des populations immigrées et issues de l'immigration (familles ne pouvant servir de modèle aux jeunes, comportement inadapté de ces derniers, "culture" du RMI, etc) :

²⁵ Sur chaque site, il existe une cellule d'animation locale, animée par l'élu chargé de la thématique insertion de la commune. Les PLIE sont partenaires des Missions locales (6 missions couvrent le territoire du PLIE UNI-EST) et des Agences Locales pour l'Emploi (7 agences sur le territoire du PLIE UNI-EST). Il entretient des liens également avec le programme TRACE.

"A Vaulx, on a des réunions sur la discrimination. On n'arrive pas à mesurer si la discrimination est raciale, si c'est une discrimination à l'adresse — car avoir une adresse sur Vaulx n'est pas vendeur, ou s'il s'agit d'une discrimination complexe qui refuse certains comportements. Des employeurs nous reprochent de leur envoyer des personnes qui sont dolentes, non ponctuelles, n'ont pas les savoirs faire. Il est très difficile de faire la part des choses et de savoir s'ils font ou non de la discrimination. Je pense que cela dépend des métiers. La discrimination touche plutôt une population qui s'est mise en situation d'exclusion, ou qui n'a pas de modèle familial qui permette d'avoir une bonne représentation du travail. Nous n'avons pas d'outils pour donner à ces personnes une bonne représentation du travail. Les pères sont revenus des entreprises, et les enfants n'ont pas envie d'y aller. Par exemple sur une opération de recrutement sur des métiers de la mécanique et d'opérateur de machine à RVI, on a eu aucun candidat."

Sur ce même thème des discriminations, la FONDA critique l'attitude du PLIE de Lyon, pour avoir d'une part relayé des annonces BBR (Bleu Blanc Rouge) sans que cela ne gêne cette structure, et pour ne pas travailler véritablement sur la question des discriminations :

"Les PLIE devraient être intransigeants sur la question des discriminations, et avoir une action pédagogique pour que les entreprises changent de pratique" (FONDA).

La question de la mixité est également posée au niveau des PLIE. Le PLIE de Vaulx-en-Velin soutient l'intérêt d'un brassage de population au sein des entreprises :

"Je ne pense pas qu'il faille aller dans le sens d'un recrutement vaudais dans les entreprises, car on reproduirait les problèmes qui existent à Vaulx. Il faut travailler sur un territoire plus large." (PLIE Vaulx-en-Velin)

Pour accroître son efficacité, le PLIE de Vaulx-en-Velin considère que des logiques partenariales devraient se mettre en place :

"Le PLIE n'a pas une mission économique, mais il devrait pouvoir travailler lors de l'arrivée d'entreprises. Il manque des relations avec les services économiques de la Ville. Il n'y a pas de réflexe transversal. Quand une entreprise s'implante, il faudrait contacter les acteurs qui travaillent sur l'insertion économique. Il va falloir une volonté politique et de changement. La séparation économie-insertion, au niveau de l'institution Ville, est dommageable" (PLIE Vaulx).

Tissu économique local et population active

Le développement économique de la Couronne Est a bénéficié, dans les années quatre-vingt-dix, de l'existence de grands équipements (Eurexpo, Satolas), d'infrastructures autoroutières, d'importantes disponibilités foncières qui ont permis de bénéficier de délocalisations de la part d'entreprises lyonnaises.

A Vaulx-en-Velin par exemple, la base de l'économie locale est constituée par les entreprises industrielles, surtout les PME (bâtiment et métallurgie, puis imprimerie depuis le milieu années quatre-vingt-dix). Une partie du territoire de la commune a été classée en Zone Franche Urbaine (ZFU) en 1997. Depuis 1996-97, la ville bénéficie d'un Grand Projet Urbain (GPU).

S'il existe un fort taux de chômage de la population vaudaise (24% en 2000), il existe paradoxalement une tension sur la demande de certains métiers. Pour le PLIE, il y a une inadéquation forte entre les demandes d'emploi des Vaudais et l'offre des entreprises, notamment un gros déficit de qualification et une population importante ne maîtrisant pas le français.

Alors que l'emploi sur la commune a fortement augmenté depuis vingt ans (12 000 emplois en 1982, 16 797 en 1990, 17 954 en 1999), la part d'emplois tenus par des Vaudais a considérablement baissé (passant de 41% en 1982 à 24% en 1999).

En volume, le nombre d'emplois tenus par des Vaudais sur la commune a également diminué (4 959 Vaudais actifs en 1982, 4 288 en 1999), dans un contexte de baisse de la population communale, et plus encore le nombre de Vaudais ayant un emploi hors de Vaulx-en-Velin (11 389 en 1982, 8 312 en 1999).

Ces chiffres indiquent qu'il ne suffit pas de créer des emplois sur une commune (par une Zone Franche par exemple) pour permettre à sa population de s'en saisir et de sortir du chômage et de la précarité (source : Observatoire des Données Urbaines, Ville de Vaulx-en-Velin, INSEE Recensement 1999).

Pour le FASILD, l'emploi précaire, la pluri-activité, l'emploi à la carte font partie des situations ordinaires d'une société libérale. Le chômage devient un mode de gestion économique :

"Le tissu économique local n'a pas la capacité à absorber cette population et cela fait partie d'un système où le chômage est un des outils de la régulation économique. Aujourd'hui, le chômage est une donnée structurelle, une donnée de gestion de la politique salariale. De plus en plus, on produit une distinction entre ceux qui sont à l'intérieur du monde du travail et les autres. C'est tout le problème du politique qui ne veut plus agir sur l'économie et le laisse libre de s'organiser. Les principales victimes en sont les immigrés et les populations issues de l'immigration" (FASILD).

Plusieurs acteurs distinguent des modes différents de l'intégration économique selon les communautés immigrées, tout en admettant qu'il s'agit d'un point de vue peu informé. Ainsi, ils considèrent que dans le cas de la communauté turque, l'intégration économique se fait à l'intérieur de la communauté : des entreprises turques embauchent des Turcs, qui n'ont à la limite même pas besoin de parler français. Les acteurs soulignent en général l'activité et l'esprit d'entreprise de cette communauté.

3.2- Intégration locale

Les entreprises dans les quartiers de la Politique de la Ville

Depuis le Pacte de relance pour la Ville, il existe une discrimination territoriale positive dans les zones urbaines sensibles (ZUS), et dans les zones franches urbaines (ZFU) actuellement en cours de suppression, avec des avantages pour les entreprises (voir plus haut).

Parmi les mesures qui existent, mentionnons les exonérations fiscales et les dispositifs de redynamisation commerciale (par les bourses aux locaux par exemple, qui visent à mettre en lien les créateurs d'activités qui voudraient s'installer sur le quartier et l'offre de locaux).

Le rôle du secteur privé

Le parrainage

Il existe au niveau national un dispositif de parrainage, pris en charge par les missions locales, qui a pour finalité d'accompagner les jeunes en fin de scolarité vers un travail. Les parrains sont par exemple des cadres, retraités ou actifs, parfois des agents de l'Etat. Ce dispositif vise à lutter contre les discriminations à l'embauche.

Localement, un réseau de parrainage a été initié en 1995 par la mission locale Rhône Sud-Est pour des jeunes de moins de 25 ans issus des quartiers de la Politique de la Ville : 80% d'entre eux étaient d'origine étrangère et 35% issus de familles sans activité professionnelle, ce qui correspond au public accueilli par les missions locales concernées (PLIE Vaulx-en-Velin : 61). Les publics avaient donc été choisis en vertu d'un principe de discrimination positive. Ces réseaux ne sont pas justifiés par un manque de capacité des jeunes, mais par les discriminations qu'ils subissent.

La CCI de Lyon anime un réseau de 86 parrains, dont 63 du réseau CCI, ainsi que des cadres de la fonction publique.

ASPECT

En 2001, a pris fin le programme ASPECT (Action spécifique pour l'égalité des chances au travail), action expérimentale conduite sur quatre sites en Rhône-Alpes (Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, FASILD, ISM Corum). Il semblerait que cette action n'ait guère dépassée le stade du diagnostic et de la sensibilisation des partenaires sociaux sur le thème des discriminations.

Les stages en entreprises

Il existe également un système de stages en entreprises dans les lycées professionnels, obligatoires pour les élèves qui veulent obtenir un CAP ou un BEP. Or, l'obtention des stages se heurte à de fortes discriminations.

Le lycée professionnel les Canuts à Vaulx-en-Velin comprend environ 400 élèves dont 90 à 95% sont d'origine étrangère. En 1995, face à l'impossibilité de trouver des stages pour les élèves, une réflexion des enseignants et des élèves a été menée sur la question de la discrimination. La commune de Vaulx-en-Velin et le Contrat de ville ont sollicité la fondation Agir contre l'Exclusion (FACE), afin de mobiliser ses entreprises partenaires. En 1995, une convention a été signée par le lycée, FACE, et des entreprises (France Télécom, EDF, SNCF...).

Les discriminations au niveau des stages sont confirmées par de multiples travaux ²⁶. La discrimination est justifiée de la part des employeurs par la réaction supposée de la clientèle ou des employés à l'introduction de jeunes d'origine immigrée. De ce fait, les jeunes issus de l'immigration se rabattent sur des stages qui ne correspondent souvent pas à leur formation.

²⁶ Pour les académies de Lyon et de Montpellier, rapports confidentiels d'inspecteurs de l'Éducation nationale au Ministre délégué à l'Enseignement professionnel (GILSON 2001)

3.3- Intégration socio-éducative

Le parcours scolaire des enfants issus de l'immigration : y-a-t-il ou non un retard scolaire ?

La question du retard scolaire des enfants d'origine étrangère est moins évidente qu'il n'y paraît.

Selon une étude qui fait encore aujourd'hui la référence sur la question, conduite par deux experts de l'INSEE et de la Direction de l'Évaluation et de la Prospective (VALLET et CAILLE 1995), les élèves étrangers et issus de l'immigration parviennent moins fréquemment que les autres en quatrième générale sans avoir redoublé la sixième. A la fin du secondaire, ils sont également moins nombreux à se voir proposer une orientation en seconde générale ou en technologie. C'est, selon les auteurs, la conséquence de leur situation familiale et de leur appartenance à des milieux défavorisés (parents pas ou peu diplômés, fort taux d'inactivité des parents, familles nombreuses...).

Néanmoins, à situation familiale et sociale égale, les élèves étrangers ou issus de l'immigration réussiraient aussi bien, voire mieux, que les élèves français, du fait des attentes plus fortes et des souhaits d'orientation plus ambitieux de leurs parents.

Jean-Paul Payet²⁷, sociologue à l'université de Lyon 2 montre pour sa part, à partir d'une étude de terrain sur deux collèges d'une banlieue populaire, que dès la sixième, les élèves ne connaissent pas le même parcours en fonction de leur origine. A niveau égal, les filles et plus encore les garçons d'origine maghrébine se retrouvent dans les "mauvaises classes", alors que les enfants de parents français sont dans les "bonnes classes". Ceci est lié au fait que les parents qui ne sont pas issus de l'immigration refusent généralement que leurs enfants soient mélangés avec les enfants d'origine immigrée et que les enseignants pour leur part veulent de bonnes classes. Une raison supplémentaire peut tenir au fait que la création de classes de niveaux au sein des établissements peut limiter l'évitement scolaire. En l'occurrence, les classes de niveau sont fortement liés aux origines des enfants. Selon le sociologue, cela a pour effet que les jeunes issus de l'immigration intègrent l'idée qu'ils sont mauvais, et, d'un sentiment initial de fierté d'être à l'école, finissent par la rejeter.

Ce phénomène de différenciation des classes se retrouve plus généralement au niveau des écoles sur le territoire de l'agglomération lyonnaise, avec un phénomène de concentration des élèves d'origine étrangère dans les établissements situés dans des secteurs délimités qui correspondent globalement aux territoires de la Politique de la Ville (voir Logement). La concentration de ces élèves dans les établissements suscite un phénomène d'évitement des établissements (demandes de dérogations, déménagements, inscription des enfants dans les établissements privés, fausses adresses pour échapper à la carte scolaire), auquel participent les populations d'origine étrangère elles-mêmes, quand elles sont en phase d'ascension sociale et en ont les moyens financiers :

²⁷ Voir PAYET 1997, GILSON 2001 et Centre de ressources Ville-Ecole-Intégration, *VEI enjeux*, "L'Ecole pour tous : quel avenir ?", n°127, décembre 2001.

"Les familles les plus stables, celles qui sont entrées dans la catégorie des classes moyennes, enlèvent leurs enfants du quartier et le mettent ailleurs. Beaucoup vont dans le privé" (UJM).

Les programmes d'éducation complémentaire

Les acteurs institutionnels que nous avons rencontrés (FASILD, Éducation Nationale) se basent sur des études qui renvoient les difficultés scolaires des enfants à des critères qui ne sont pas "ethniques" ou liés à l'origine, mais à des facteurs (profession, niveau de diplôme et ressources des parents, structure familiale...) qui ne remettent pas en cause le principe de l'unicité de la nation française. Le FASILD s'appuie explicitement sur l'étude de Vallet et Caille :

"S'il y a un retard scolaire des enfants issus de l'immigration, cela peut être le fait migratoire qui entraîne des ruptures et par la suite des difficultés sur le plan scolaire pour reprendre des apprentissages" (FASILD).

Le FASILD comme le SSAE tiennent également à aller à l'encontre de tout déterminisme : "les carrières scolaires sont parfois très étonnantes ; certains enfants réussissent très bien" (SSAE).

Dans la mesure où les difficultés scolaires ne sont plus corrélées à l'origine, ils considèrent qu'il n'y a pas à organiser de prise en compte spécifique des enfants issus de l'immigration dans des programmes de soutien et d'accompagnement scolaire. C'est ce que fait l'Éducation Nationale. Le Projet Éducatif Local (PEL) de l'agglomération (volet éducatif du Contrat de ville et d'agglomération, visant à construire un parcours éducatif cohérent au bénéfice de tous les enfants et jeunes de la ville), ne prévoit aucun dispositif pour les enfants issus de l'immigration²⁸. Ce choix est expliqué par un chargé de mission DSU-PEL :

"Notre entrée est celle des élèves en difficulté scolaire et des familles à bas revenus. Il y a une proportion importante d'enfants issus de l'immigration en cours de soutien, mais ce n'est pas une cible, et en tout cas ce n'est pas affiché. Sur les Pentes de la Croix-Rousse par exemple, la moitié peut-être des enfants en soutien sont issus de l'immigration. Mais nous ne cherchons pas à le savoir. Les opérateurs cherchent plutôt la mixité." (DSU)

Le principe même de poser la question des difficultés scolaires des enfants issus de l'immigration est vivement contesté par le Service communication du Rectorat de Lyon, qui considère que l'école n'a pas à faire de différence selon l'origine des enfants, sous peine de faire de la discrimination :

²⁸ LE PEL se décline en trois contrats différents correspondant aux trois temps de l'enfant :
- le Contrat d'Objectifs et de Moyens qui porte sur le temps scolaire
- le Contrat Educatif local sur le temps périscolaire
- Le Contrat Temps Libre sur le temps extrascolaire (convention CAF - Ville de Lyon)

"L'école ne fait pas de différences entre les enfants et c'est heureux. C'est le principe même de l'école dans la République. On ne s'intéresse pas à l'origine des enfants. Nous ne considérons pas les enfants français issus de l'immigration comme une minorité. Le fait d'identifier une minorité est une discrimination !" (Rectorat de Lyon)

Néanmoins, les ZEP et REP, expérimentés en France à partir de 1981 sous l'impulsion du Ministre de l'Éducation Alain Savary, obéissent à un principe de discrimination positive, ce qui semble aujourd'hui reconnu publiquement (<http://www.education.gouv.fr/presse/2002/zepdp.htm>).

Selon un Chargé de mission de l'Inspection académique du Rhône "grâce à ces dispositifs, on arrive ainsi à corriger un peu les attendus, à inverser les tendances". Le Ministère de l'Éducation nationale juge également positif le bilan des ZEP, même si d'autres acteurs doutent de la capacité d'un tel dispositif à assurer un rééquilibrage (par exemple le recteur de la Grande Mosquée de Lyon pense que "Le budget alloué par élève dans une ZEP est bien inférieur à celui alloué dans les communes riches de l'Ouest lyonnais").

Les cours de soutien, l'aide aux devoirs, les cours complémentaires, ainsi que les "activités culturelles émancipatrices", s'adressent à tous les enfants ayant des difficultés. Ils sont organisés soit au sein des établissements par le corps enseignant, parfois avec l'appui d'intervenants extérieurs et en partenariat avec des associations²⁹.

Le rôle des associations semble très important dans le fonctionnement de ces cours, mais il semble qu'aucun acteur n'ait une connaissance globale des activités proposées, et ce sont des noms d'associations qui nous sont donnés.

L'association pour le dialogue et l'orientation scolaire ADOS (3ème arrondissement) a un public essentiellement composé d'enfants d'origine étrangère (300 inscrits). Elle est reconnue par l'ensemble des acteurs qui mentionnent également la "Boutik" à la Condition des Soies (1er arrondissement) ou le Secours Populaire dont le public serait à 80% d'origine maghrébine, AWAL, etc.

Certaines associations, issues de l'immigration — sans doute peu nombreuses — ou spécialement créées par des travailleurs sociaux pour venir en aide aux enfants issus de l'immigration, se sont en quelque sorte spécialisées dans le soutien aux enfants des immigrés (telle l'Amicale des travailleurs tunisiens dans le 1er arrondissement).

Les structures de soutien et d'accompagnement scolaire dans l'agglomération

²⁹ La déclinaison du contrat de ville à Lyon, "participer à la réussite scolaire" mentionne les Contrats Locaux d'Accompagnement Scolaire (CLAS) dans les ZUS (Zones Urbaines Sensibles) et dans les ZEP (Zones d'Éducation Prioritaire), qui s'adressent aux élèves des premier et second cycles.

Les actions d'accompagnement scolaire prévues sont les ateliers de lecture-écriture ; les ateliers d'expression ; les ateliers langages (ATL) qui s'adressent à des enfants ayant des difficultés de communication (timidité, pauvreté d'expression française).

Le DSU chargé en 2001-2002 du Contrat éducatif local dispose d'une liste non exhaustive, arrondissement par arrondissement, des structures (à dominante culturelle ; sportive ; socio-éducative ; éducative ; vacances ; établissements d'enseignement public) prenant en charge les 6-16 ans.

Ce document fait apparaître les structures d'accompagnement et de soutien scolaire. A titre d'exemple, dans le 1er arrondissement de Lyon, sont mentionnées huit associations³⁰.

L'aide aux enfants en difficulté peut aussi être réalisée à travers une action en direction de leurs parents. C'est ce que souligne l'ASSFAM qui organise des actions de soutien à la parentalité (Vienne, Villefranche-sur-Saône, Saint Chamond...). L'objectif est d'aider les parents à "apprivoiser le système scolaire" et d'amener les enseignants à faire participer les parents au fonctionnement de l'école : accueil, préparation des séances, explication du projet d'école, valorisation du savoir faire parental — ce qui se traduit par des ateliers-conte et par la mise en avant de traditions et de mémoires orales (le risque de cette valorisation étant peut-être celui de la mythification-folklorisation de la "culture d'origine").

Les acteurs associatifs rencontrés mettent en cause le fonctionnement de l'Éducation Nationale, qui dévalorise les savoirs des enfants issus de l'immigration (culture orale, bilinguisme) et de ce fait contribuerait à leur échec :

"L'échec scolaire plus important des populations issues de l'immigration est lié au fait que l'Éducation Nationale transmet des savoirs académiques, qui excluent les personnes qui ont une culture différente. Elle ne considère pas ces cultures comme une richesse. Les mères de l'association "Vivre ensemble" du 8ème arrondissement sont outrées par les choix pédagogiques de l'école par rapport à la lecture : l'école utilise systématiquement des photocopiés qui ne permettent pas de valoriser la lecture, alors que le livre est absent dans les familles de ces enfants. Ces parents surinvestissent l'école, comme tous les parents d'origine populaire en général. Ils confient leurs enfants à l'école car ils pensent n'avoir aucun savoir ni compétence. On leur a tellement dit qu'ils ne savaient pas faire, alors qu'ils transmettent des valeurs, une double culture. La culture orale n'a pas d'espace pour s'exprimer, l'école fonctionne par l'écrit". (FONDA)

Néanmoins, des efforts sont entrepris par des écoles : le programme de l'École Victor Hugo (1er arrondissement) a été traduit en quatre langues, dont l'arabe. Des postes de médiateurs, parlant la langue des parents, ont été créés.

Les demandes adressées à l'école sont également fortes chez les élus rencontrés, mais ils semblent plutôt rechercher le renforcement des moyens et des dispositifs plutôt qu'une redéfinition des méthodes pédagogiques. Ils considèrent que l'école doit avoir un rôle moteur dans une politique d'intégration et de lutte contre l'échec scolaire. Pour un élu de

³⁰ Centre social Grand' Côte. Centre Social et culturel La condition des Soies. Association d'Éducation Populaire Saint Vincent. Amicale des travailleurs tunisiens. Centre Départemental du Soutien Scolaire du Rhône. CSF Confédération Syndicale des Familles. Secours Catholique équipe enfance. Secours Populaire français

Vaulx-en-Velin, il faut renforcer la politique de discrimination positive sur les communes ayant de fortes populations immigrées :

"Pour les élèves les plus en difficulté, il faut mettre les meilleurs enseignants. On a huit collèges à Vaulx-en-Velin, le niveau est relativement faible car nous n'avons pas l'élite de l'enseignement. Il y a beaucoup d'enseignants débutants. En revanche, le lycée Doisneau créé voici quatre ans a, depuis, le meilleur résultat au Bac au niveau départemental, car on a mis les moyens nécessaires."

L'élue à l'Intégration de la Ville de Lyon investit également l'école d'une mission essentielle. L'éducation à la citoyenneté et la sensibilisation à la lutte contre les discriminations sont jugées prioritaires et, de fait, sont inscrites sur le Plan de mandat 2001 :

"Il faut de l'éducation à la citoyenneté à tout âge, mettre l'enfant au coeur de la société, aider les familles, former les enseignants. Il faut aussi donner plus de moyens, créer des cellules de lutte contre les discriminations à l'école, apprendre aux enfants à vivre ensemble, à communiquer, leur donner toutes leurs chances. Permettre aussi l'accès aux nouvelles technologies pour qu'il n'y ait pas d'écart. On a doublé le budget à la petite enfance".

Dans la mesure où c'est un enseignement destiné aux enfants issus de l'immigration, il faut rendre compte du dispositif des CLIN et des CLA.

Classes d'Initiation (CLIN) et Classes d'Accueil (CLA) : l'enseignement du français pour les enfants primo-arrivants³¹

De la même façon qu'il existe des cours d'alphabétisation et de langue française pour adultes nouvellement arrivés sur le territoire national, il existe un dispositif national d'apprentissage du français pour les enfants de 6 à 19 ans, primo-arrivants et non francophones, mis en place au début des années soixante-dix dans les départements qui reçoivent une forte émigration. Les enfants, après un apprentissage accéléré de la langue française (théoriquement de moins d'un an), rejoignent le dispositif scolaire normal.

Or, il apparaît que ces élèves sont parfois de nationalité française et ne sont pas primo-arrivants (enfants du voyage, enfants de la deuxième génération) ce qui souligne un défaut d'intégration. Alors que pour les cours de soutien, c'est un dispositif commun à tous les enfants qui sert à "gérer" les difficultés des enfants issus des immigrations, il apparaît ici qu'un dispositif de gestion de l'immigration est partiellement détourné afin de prendre en compte la gestion de populations implantées depuis longtemps en France, mais peu intégrées culturellement.

"Les enfants des CLIN passent la frontière tous les soirs. Il ne s'agit pas seulement de primo-arrivants, mais de Français en défaut d'intégration, d'élèves qui ont besoin d'un

³¹ Voir tableaux : Département du Rhône 2001-2002. L'implantation géographique des classes - La localisation des primo-arrivants sur l'agglomération - Les nationalités représentées au sein des CLI

soutien linguistique, même s'ils appartiennent à la deuxième génération de l'immigration. Leur présence contribue à bloquer le système, car on manque de place pour accueillir les nouveaux arrivants." (Inspection académique)

Dans le département du Rhône, il existe dans le premier degré 60 Classes d'Initiation (CLIN) comprenant 1000 élèves, et 20 Classes d'Accueil (CLA) avec 200 élèves dans le second degré. Ce dispositif accueille des élèves de 6 à 19 ans³².

³² Le problème principal auquel se heurte le fonctionnement du dispositif est celui de la saturation des classes. Les 60 classes de CLIN et les 20 de CLA ne permettent pas d'accueillir tous les enfants qui en font la demande. Les enfants sont alors scolarisés dans les établissements ordinaires, ce qui pose des problèmes à la fois aux enfants et aux établissements.

Dans le cas des CLA, 700 élèves ayant besoin de ce type de cours ont été repérés : 200 vont dans les CLA, 300 relèvent de collèges ordinaires et 200 ne sont pas scolarisés. La principale difficulté rencontrée par les CLA est posée par les jeunes qui arrivent à l'âge de 15-17 ans. Au delà de 16 ans, il n'y a plus d'obligation de scolarité, et le dispositif a peu de prise sur eux.

3.4 - La transmission des langues maternelles (pris ici comme langue parlée quotidiennement par les parents et la famille)

En France, autant l'expression "langues minoritaires" est rare, autant celles de "langues régionales" est d'usage presque courant. Dans les "langues minoritaires", on peut distinguer les "langues historiques" ou "régionales", et les "langues immigrantes". Le portugais, l'espagnol, l'italien, sont à la fois des langues immigrantes et des langues vivantes enseignées dans le cadre scolaire. L'importance de ces langues varie en fonction des flux migratoires.

On trouverait en France métropolitaine : (source <http://www.tlfq.ulaval.ca/axl/europe/francegeneral.htm>)

Formes dialectales de l'arabe moderne : au moins 1 370 000 personnes (au moins 660 000 locuteurs parleraient l'arabe algérien ; 492 000 l'arabe marocain ; 212 900 l'arabe tunisien). Berbère : 687 000 personnes (537 000 le kabyle et 150 000 le tamazight) Italien : 1 000 000 Espagnol : 260 000 Portugais : 150 000 Créole (antillais) : 150 000 Turc : 135 000 Arménien : 70 000 Khmer : 50 000 Farsi (iranien) : 40 000 Wolof : 35 000 Vietnamien : 10 000
--

Il peut être utile de rappeler que la France, après plusieurs années de refus, a signé le 7 mai 1999 la Charte européenne des langues régionales et minoritaires de 1992, mais n'a souscrit qu'à 39 engagements parmi les 98 de la Charte. Lors de sa déclaration du 7 mai 1999, le gouvernement français a par ailleurs expliqué que cette signature ne signifiait ni la reconnaissance des minorités, ni l'attribution de "droits collectifs" les concernant³³.

Il n'est donc pas étonnant que le discours sur le "droit à la différence" et la "reconnaissance de la culture de l'autre", tenu parfois par l'Education Nationale, ne se répercute pas, dans

³³ "I. La République française envisage de formuler dans son instrument de Ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires la Déclaration suivante : 1. Dans la mesure où elle ne vise pas à la reconnaissance et la protection de minorités, mais à promouvoir le patrimoine linguistique européen, et que l'emploi du terme de "groupes" de locuteurs ne confère pas de droits collectifs pour les locuteurs des langues régionales ou minoritaires, le Gouvernement de la République interprète la Charte dans un sens compatible avec le Préambule de la Constitution, qui assure l'égalité de tous les citoyens devant la loi et ne connaît que le peuple français, composé de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion." (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/décision/1999/99412/decl.htm>)

l'enseignement public, par la mise en place d'une politique publique de valorisation de la transmission des langues d'origine :

"Dans l'Éducation Nationale, il existe depuis des années un discours sur la reconnaissance de la culture de l'autre, le droit à la différence. Mais l'Éducation Nationale oscille entre cette reconnaissance et l'affirmation selon laquelle l'égalité entre les élèves impose la non reconnaissance de la différence" (DSU Ville de Lyon).

Nous faisons état dans un premier temps des dispositifs de transmission des langues d'origine, pour ensuite examiner la position des acteurs lyonnais sur ces enseignements, et la manière dont il est valorisé.

1 - La transmission des langues d'origine repose, au sein de l'Éducation Nationale, sur trois dispositifs :

- a) Les cours de langues vivantes.
- b) Les ELCO, dispositif géré par les pays d'origine.
- c) Les cours de langue par correspondance du CNED.

2 - Les associations sont ensuite les acteurs principaux de la transmission des langues d'origines.

Les centres sociaux semblent avoir un rôle très secondaire dans la transmission des langues et ne seront de ce fait pas pris en compte ici. Il n'a d'ailleurs pas été possible d'estimer sur le territoire de l'agglomération lyonnaise le nombre de centres sociaux qui enseignent les langues immigrantes (arabe, turc, serbo-croate, portugais, etc.), avec une prise en charge des communes.

La connaissance des acteurs rencontrés sur la réalité de l'enseignement des langues immigrantes est de manière générale très faible et fragmentée.

Cette absence de connaissance est particulièrement remarquable de la part des administrations, services de l'État et collectivités locales³⁴.

L'Éducation Nationale

Les cours de langue vivante

³⁴ Dans le cas de l'Éducation nationale, cela peut être la conséquence d'un cloisonnement des services ayant en charge ces questions. L'Inspection académique a compétence sur l'enseignement jusqu'à la troisième, le Rectorat à partir de la seconde. Au sein de chacun de ces structures, des bureaux différents suivent les classes par cycles (cycle 1 - cycle 2). Chaque service a ensuite une conception propre de la diffusion des données qu'il possède.

Sur ce point, certains services de l'Inspection académique et du Rectorat se sont montrés réticents à fournir des données, ce qui est d'autant plus étonnant que ces cours relèvent d'un enseignement de langue vivante, donné dans des établissements publics, et qu'une réticence à les fournir tend à alimenter le climat de méfiance et de suspicion qui entoure ces enseignements de manière générale.

Dans l'Académie de Lyon, deux lycées du centre ville proposent l'arabe en LV2, et trois en LV3 (dont un seul en périphérie). Lors de l'épreuve de langue vivante du baccalauréat, l'arabe peut être présenté. C'est également le cas du portugais.

Les autres langues minoritaires peuvent être passées en langue optionnelle. C'est le cas du berbère, présenté à l'oral et, depuis 1995, à l'écrit, par une centaine de candidat dans l'Académie du Rhône chaque année (2000 personnes en France), mais sans possibilité de préparation ni dans les établissements ni au CNED (où l'enseignement du berbère n'existe pas). La mise en place de l'enseignement du berbère dans les lycées (et collèges), devrait être amorcée en 2002-2003, avec en principe une expérimentation à Lyon.

Les ELCO

Les ELCO (Enseignements des Langues et Cultures d'Origine) ont été mis en place par la circulaire du 13 janvier 1970. Elle institue des classes d'initiation dans le premier degré pour les "enfants de travailleurs migrants de culture non française". Il s'agit d'abord d'un enseignement de langue et de culture pour des enfants dont on pense qu'ils retourneront dans leur pays d'origine. Il avait également été constaté que le défaut de maîtrise de la langue maternelle entraîne chez les nouveaux arrivants des difficultés d'apprentissage du français, et par conséquent des difficultés d'intégration. Mais les objectifs des ELCO n'ont jamais été clairement définis.

Au niveau national en 2001, les ELCO représentent 120 000 élèves, 5000 écoles et 1400 enseignants étrangers en France métropolitaine. L'enseignement se fait sous forme d'activités optionnelles (GUIDERE 2001).

Actuellement, huit pays sont concernés par l'enseignement des langues et cultures d'origine³⁵ : l'Espagne, l'Italie, le Portugal, l'Algérie, le Maroc, la Tunisie, la Turquie, et l'ex-Yougoslavie (mais pas dans Rhône, en raison de divergences entre le Consulat de Serbie et l'Inspection académique sur le choix des élèves).

Dans le Rhône et dans le second degré, ni l'Algérien ni le Portugais ne ressortent du dispositif ELCO.

Chaque année, des enseignants originaires de ces pays sont affectés aux ELCO. Ils sont choisis, formés et rémunérés par leurs pays d'origine. Les programmes sont élaborés par ces pays, même si les accords bilatéraux précisent que ces enseignements spécifiques doivent

³⁵ A compter de 1977 des circulaires précisent les langues enseignées (circulaire du 22 novembre 1977 pour les élèves yougoslaves, du 22 septembre 1978 pour les élèves turcs, note de service du 8 avril 1982 pour les enfants algériens).

tenir compte des principes généraux de l'Éducation Nationale. Les enseignants sont soumis aux inspections de l'Éducation Nationale.

Les ELCO suscitent de nombreuses réticences de la part du corps enseignant et de la direction des établissements scolaires, d'une part du fait de difficultés pratiques dans leur mise en oeuvre (ces cours sont organisés en dehors de l'horaire réglementaire, après 16 heures 30, parfois entre 12 et 14 heures), mais surtout en raison des représentations négatives que nourrissent les enseignants vis à vis des cours, notamment de l'arabe et du turc. Plusieurs témoignages indiquent que des enseignants utilisent les sourates du Coran pour apprendre l'arabe aux enfants, et de ce fait transmettent plus ou moins directement des valeurs religieuses :

"Les ELCO posent des questions aux enseignants, car ces élèves sont aussi en difficulté d'apprentissage, et ces enseignants ne voient pas d'un très bon oeil le fait qu'un gamin de nationalité portugaise ou algérienne, qui va vivre en France avec comme outil de communication la langue française, apprenne sa langue d'origine. Mais il faudrait voir ce que signifie creuser sa spécificité culturelle. Est-ce que ça peut aider l'enfant à se construire ? Par rapport à la langue et la culture arabe on a des suspensions, notamment sur les valeurs transmises. Elles sont parfois fondées" (Inspection académique).

De fait, des acteurs ont souligné le fait que les enseignants qui s'écartent de la ligne politique du pays d'origine sont rapidement écartés. Il est par ailleurs difficile de contrôler la qualité des enseignements.

Enfin, la notion de "langue d'origine" est problématique : désigne-t-elle la "langue officielle" ou langue nationale du pays d'origine, comme cela est prévu par les textes, ou de la "langue effective de communication" entre les individus issus de la communauté concernée, qui peut être dialectale (dans ce cas, la terminologie de langue native, utilisée notamment dans les pays scandinaves, est plus précise) ? Doit-on enseigner l'arabe à un berbère, ou le turc à un kurde ? Car, de fait, des enfants Kabyles ont été mis dans des classes où ils ont appris l'arabe. Cette question rejoint d'ailleurs celle de l'enseignement des langues étrangères par l'Éducation nationale. Pour l'arabe notamment, faut-il enseigner l'arabe littéral, l'arabe moderne, ou ses formes dialectales ?

Par ailleurs, en considérant que l'italien, l'espagnol et le portugais sont déjà intégrés dans le second degré et que, dans le premier degré, ces mêmes cours de langue ont parfois lieu durant le temps scolaire (les enseignants mobilisent alors la classe entière), on peut s'interroger si cette pratique ne témoigne pas d'une distinction de la part des enseignants et des parents entre les langues "utiles" et "universelles" (anglais, espagnol, allemand, italien, voire portugais), et les langues qui relèvent des pratiques culturelles des groupes immigrés (arabe, turc). Pourquoi l'arabe, 5ème ou 6ème langue en termes de locuteurs dans le monde, ne pourrait être enseigné à l'ensemble de la classe en tant que langue étrangère (conformément à ce qui se fait dans des classes expérimentales en Île-de-France) ?

Une réflexion est engagée par l'Éducation Nationale dans le sens de l'intégration de ces enseignements au sein de celui des langues étrangères. C'est, de façon de plus en plus affirmée, le cas de l'arabe (moderne, et non dialectal).

ELCO - Données statistiques dans le Rhône

Nombre d'élèves inscrits aux cours d'ELCO 1er cycle, département du Rhône (2001-2002)³⁶. Source : Inspection académique du Rhône.

Algérie : 1091 (108 classes en différées, 2 intégrées)³⁷

Italie: 402 (chiffre sous-estimé selon l'Inspection académique)

Portugal : 326

Tunisie : 295

Turquie : 261

Maroc : 192

Espagne : 64

Nombre d'élèves inscrits aux cours d'ELCO 2ème cycle (collèges-lycées), département du Rhône (2001-2002) - Source : Inspection académique du Rhône :

Italie : 82

Tunisie : 72

Turquie : 64

Maroc : 40

Espagne : 17

Les cours du CNED

Face au manque d'ELCO dans le secondaire, les enfants issus de l'immigration s'adressent au CNED pour les cours de langues (soit par exemple une centaine d'enfants turcs dans l'agglomération, selon l'Inspection académique). Mais le CNED ne couvre pas toutes les langues immigrantes. Les associations sont utilisés pour pallier ce manque.

Les associations

³⁶ Le nombre d'élèves dans les ELCO du Rhône diminue depuis plusieurs années. L'Inspection académique l'explique par la baisse du nombre d'enfants étrangers. Pourtant, les ELCO touchent une population française d'origine étrangère, qui n'a certainement pas diminué.

Dans les tableaux que nous avons consulté, les enfants sont désignés par le terme "enfants de la nation". (Le formulaire envoyé aux établissements et familles mentionnait jusqu'en 2000, "enfants d'origine étrangère", ce qui était problématique puisque les enfants sont en général français de nationalité. Depuis, il est adressé aux enfants "intéressés".)

³⁷ Nombre d'ELCO Algérien, 1er degré, dans le département du Rhône. Projet de carte scolaire 2001-2002 (Source : Inspection Académique) :

Villeurbanne : 100 enfants. Villefranche : 115. Vénissieux : 71. Vaulx-en-Velin : 56. Tarare : 3. Saint-Priest : 33. St Genis Laval : 11. Saint Fons : 93. Neuville/Anse : 43. Meyzieu : 43. Givors : 57. Décines/Charpieu : 20. Caluire : 8. Bron 60. Lyon Tassin 60. Lyon Part Dieu : 37. Lyon Gerland : 62. Lyon États-Unis : 95. Lyon Ecully : 52. Lyon Croix Rousse : 7

En France et selon *Le Monde* du 22.12.2000, 34 000 jeunes de dix à dix-huit ans, apprennent l'arabe (classique) lors de cours organisés par des mosquées ou des associations religieuses, soit 4,3 fois plus que dans les collèges et lycées.

Globalement, 8 590 élèves apprennent l'arabe dans l'enseignement public, 40 000 environ dans les ELCO, et 74 000 dans l'enseignement privé religieux et associatif.

Ces données indiquent une disproportion entre l'offre du service public français et les besoins que font apparaître les ELCO d'une part et l'enseignement dispensé par les associations religieuses.

Agglomération lyonnaise

Il ne nous a pas été possible de connaître le nombre d'associations à Lyon qui donnent des cours de langue. Selon l'UJM, quarante à cinquante associations sur l'agglomération enseignent l'arabe.

Le Recteur de la Grande Mosquée estime à 3000-3500 le nombre d'enfants qui reçoivent des cours d'arabe sur l'agglomération, en lien avec l'apprentissage de l'Islam. La Grande Mosquée elle-même donne des cours d'arabe à 300 enfants chaque semaine (samedi et dimanche, 3 heures par semaine).

De fait, autant au niveau national qu'à celui de l'agglomération, la plus grande partie de l'enseignement de l'arabe est réalisé par le secteur associatif religieux. Ceci est problématique, d'une part pour les acteurs publics comme le FASILD ou les communes qui sont fortement réticents à subventionner des cours de langue ayant une orientation religieuse, car ils remettent en cause le principe de la laïcité et favoriseraient des logiques communautaires. Cela renforce une défiance envers l'enseignement de l'arabe, ressenti comme une affirmation identitaire culturelle et religieuse. Des bailleurs ont par exemple supprimé des subventions aux Scouts musulmans de France qui souhaitaient proposer une initiation à l'arabe. De l'autre, c'est également problématique pour les membres des communautés maghrébines qui désirent dissocier l'apprentissage de la langue de la pratique religieuse :

"Le problème, c'est que l'apprentissage de l'arabe se fait presque uniquement dans le cadre de l'instruction religieuse. Le Coran est l'outil privilégié d'apprentissage de l'arabe. Or, les gens ne veulent pas seulement apprendre l'arabe pour des motifs religieux. C'est la raison pour laquelle les cours du soir de l'université sont très fréquentés. Les non-pratiquants n'apprennent pas l'arabe. La population maghrébine n'est presque plus arabophone" (UJM).

La dissociation entre la langue arabe et l'Islam, en tant que religion dégagée de contingences linguistiques, est recherchée par l'UJM, et semble se réaliser dans la pratique, où le français est un moyen de plus en plus répandu d'accès à la culture musulmane (VIEVARD 2001 : 51).

L'ensemble des acteurs (et très fortement les associations issues de l'immigration) se positionnent pour que ces langues soient enseignées dans le cadre scolaire (sur la base d'option pour le berbère par exemple, et en langue vivante pour l'arabe), et que les associations puissent intervenir dans les écoles.

Valorisation ou rejet des langues immigrantes ?

Comment est appréhendée par les acteurs lyonnais la question de l'enseignement des langues immigrantes : faut-il d'ailleurs parler de transmission de la langue d'origine ou de l'enseignement de langues étrangères ?

Globalement, deux orientations s'opposent. Celle des représentants de l'État, acteurs administratifs ou des collectivités, au demeurant peu homogène car des conflits existent, semble considérer que la valorisation des langues d'origine irait à l'encontre de la bonne intégration des enfants : "On a des débats entre acteurs sociaux. Parler dans la langue d'origine n'est-il pas un facteur de repli ?" (PLIE Vaulx-en-Velin)

En revanche, les associations qui travaillent sur le terrain en rapport avec les populations issues de l'immigration (FONDA, ALPIL), ou qui sont issues de l'immigration ou en lien avec l'organisation des cultes (UJM, Grande Mosquée), tendent globalement à considérer que la maîtrise et l'enseignement de la langue d'origine apporte une valeur ajoutée.

L'apprentissage ou la maîtrise de la langue d'origine semble fortement dévalorisée au sein de l'Éducation Nationale, qui est accusée de ne pas reconnaître la diversité culturelle en tant que richesse :

"Les langues d'origine sont tellement peu valorisées que les enfants ne veulent pas apprendre. Pourtant, les parents aimeraient transmettre leur langue. Quand on est bilingue anglais-français, c'est bien, alors que quand on est bilingue français-arabe, c'est rien, ce n'est pas considéré" (FONDA).

"Des linguistes comme Claude Hagège ont montré l'intérêt de l'apprentissage des langues. Mais il est difficile de changer les mentalités de l'Éducation nationale, qui a pendant longtemps forcé les gens à apprendre le français et qui considère que les langues régionales ou minoritaires sont les 'ennemies' du français. On ne pense pas encore que c'est une richesse" (Chef de projet DSU).

Il est intéressant de noter, que quand un acteur de l'Éducation Nationale produit un discours favorable à ce type d'enseignement, ce n'est absolument pas en lien avec une reconnaissance d'une diversité culturelle ou d'un droit à la spécificité culturelle, mais comme moyen d'aider les élèves dans le cadre d'un parcours scolaire :

"Je souhaite qu'il y ait une reconnaissance des langues d'origine comme langues vivantes. Cela permettrait de valider quelque chose que les enfants savent faire, montrerait qu'il ne partent pas de zéro, et les notes valoriseraient l'élève. Ce souhait n'est pas lié à la reconnaissance de la langue d'origine comme une richesse. C'est plutôt une forme d'évaluation formative — par opposition à normative —, une manière de donner confiance à l'élève en reconnaissant une compétence. Il existe un projet embryonnaire de ce type à Récamier. Les enseignants se déplaceraient dans les collèges pour valider ce type de

compétence. Mais on rencontre de fortes résistances à l'intérieur des établissements." (Inspection académique)

Sur la question de la transmission des langues, le FASILD semble avoir une position incertaine. Les arguments émis en faveur de la transmission de la langue d'origine sont également éloignés de la reconnaissance d'un droit à la spécificité culturelle :

"Le FASILD subventionne plusieurs associations qui font cette transmission de la langue (cours d'arménien, de portugais), mais le subventionnement ne porte pas sur la transmission elle-même. Pour accompagner l'intégration, le FASILD aide en effet des associations qui ont une vision moderniste de l'intégration et de la culture d'origine. Or, il se trouve que certaines d'entre-elles dispensent des cours de langue, mais c'est une incidence. Nous avons par le passé une ligne budgétaire 'langues et cultures d'origine' qui a pratiquement disparu de nos volets de financement. Les associations ont également réorienté leur façon de se positionner : elles ne sont plus placées dans la perpétuation des cultures d'origine, mais relient la connaissance de la culture d'origine à la question de l'intégration en France. Nous finançons surtout les associations qui ont cette approche en termes d'intégration ; les actions sont souvent menées dans un but d'ouverture et d'interconnaissance." (FASILD)

Les élus, selon qu'ils appartiennent à la Ville de Lyon ou à des communes périphériques comme Vaulx-en-Velin, semblent ne pas avoir le même positionnement.

La Déléguée à l'Intégration et aux Droits des Citoyens de la Ville de Lyon adopte une définition assimilationniste de l'intégration et se montre hostile à ce type d'enseignement :

"Il ne faut surtout pas encourager l'apprentissage de ces langues. On a le même problème avec le corse ou le breton. Il faut encourager l'apprentissage des langues vivantes, comme l'anglais qui est utilisé partout. Je ne vois pas de raison de développer l'arabe. Si l'Éducation Nationale propose l'arabe comme langue vivante, il ne faudra pas oublier que c'est une arme à double tranchant, cela apporte de l'exclusion dans l'exclusion".

Pour sa part, l'élu de Vaulx-en-Velin reprend un argumentaire que l'on trouve parfois chez les acteurs public, parfois chez les travailleurs sociaux et dans le milieu associatif.

Deux postulats justifient l'enseignement de la langue d'origine :

- Celui de la reconnaissance de la diversité culturelle comme une richesse : "Ce qui fait la richesse d'une ville, c'est sa diversité" (Adjoint Vie associative Vaulx-en-Velin) ;

- celui du manque de structuration des communautés issues de l'immigration : "Les jeunes n'ont plus de repère familial, de repère culturel, et en l'absence de passé ils ne peuvent se projeter dans un avenir. Il paraît donc important d'élaborer des outils leur permettant de mieux comprendre leur culture. Mais ces outils doivent être construits de manière laïque et intelligente" (Adjoint Vie associative Vaulx-en-Velin).

Pour sa part, l'UJM met en avant un effet pervers que produirait l'enseignement des langues minoritaires en tant que langues étrangères : "La langue est déjà une manière de contourner

la carte scolaire. Si on met l'arabe dans un collège, ceux qui choisiront cette langue resteront dans le secteur".

La plupart des acteurs issus de l'immigration considèrent que ce n'est pas aux États étrangers ou aux associations de prendre en charge l'organisation de ces cours (Adjoint Vie associative Vaulx-en-Velin ; Recteur de la Grande Mosquée), mais à l'Etat (Éducation Nationale) :

C'est sans doute par rapport à la langue arabe que la demande d'une prise en compte par l'Education Nationale est la plus forte :

"L'arabe est une langue que parlent ou auxquels se réfèrent 800 millions de musulmans dans le monde. En France, elle est classée comme langue rare. Cela montre l'intérêt que l'on porte à cette langue millénaire, qui a une histoire, est liée à une grande civilisation. Alors que de l'autre côté de la Méditerranée, des millions de personnes parlant arabe font l'effort d'apprendre le français, nous n'apprenons pas l'arabe en France. Nous avons recours aux pays d'origine, et ce n'est pas normal, pour donner un enseignement qui a lieu dans le cadre du tiers-temps pédagogique. On coupe les jeunes de la classe pour aller suivre ces cours, ce qui est une forme d'exclusion. Être bilingue signifie aujourd'hui parler français et anglais. L'Éducation Nationale est restée aveugle." (Recteur de la Grande Mosquée).

Néanmoins, les demandes existent concernant d'autres langues. L'association Awal, remarquant qu'une centaine de lycéens passent chaque année à Lyon l'épreuve de berbère au Baccalauréat, a demandé à ce que cette langue soit enseignée dans les établissements.

Pour un acteur, il faut différencier les langues ayant une fonction identitaire, et celles qui ont une fonction économique et d'échange :

"Pour l'arabe, le Ministère a la volonté d'en faire une langue vivante. L'Education nationale souhaite produire des gens en capacité de maîtriser l'arabe, pour servir l'économie française. L'arabe est la cinquième ou sixième langue mondiale, elle sera nécessairement une langue d'échange et de communication. Le berbère sera une langue optionnelle. Comme les langues régionales, elle correspond davantage à un besoin identitaire qu'à un besoin de communication et d'échanges économiques. Cette mise en place est longue, impulsée par l'Etat, et au niveau local, c'est beaucoup plus difficile" (Chef de projet DSU).

La question des écoles "communautaires"

Il existe à Lyon des établissements privés qui fonctionnent en lien avec des groupes basés sur des critères ethniques, culturels ou culturels.

Outre les établissements privés catholiques et protestants, on peut mentionner le cas des écoles juives.

Il existe trois écoles juives à Lyon, deux à Villeurbanne avec des classes allant de la maternelle à la terminale : L'École juive de Lyon, Na 'holat Moshé rue Alexandre Boutin

(950 élèves) et Beth Menahem (500 élèves); un lycée technologique Organisation Reconstruction Travail (ORT), dans le 8ème arrondissement, accueille des élèves de toutes origines et confessions.

Ces trois établissements sont sous contrat d'association avec l'État et respectent le programme de l'Éducation Nationale. Néanmoins le calendrier de l'Éducation Nationale est complété par le calendrier juif (les cours n'ont pas lieu le samedi ni les jours de fêtes juives). Les cantines sont casher, et un enseignement de l'histoire juive, des textes religieux et de l'hébreu moderne est délivré.

L'État prend en charge la rémunération des enseignants de matière générale et de l'hébreu moderne, première langue vivante dans l'établissement. On remarque au passage que l'Éducation Nationale reconnaît cette langue, parlée par 13 millions de locuteurs dans le monde, comme une langue vivante. L'entretien du bâtiment est à la charge de l'institution.

Une école primaire privée arménienne (Markarian-Papazian) a ouvert ses portes en 1988.

Il n'existe pas d'école privée musulmane. La communauté musulmane adresse ses revendications aux écoles publiques et à l'Éducation Nationale (demande à ce que l'arabe soit davantage enseigné en tant que langue vivante, aménagement du calendrier scolaire pour respecter les fêtes musulmanes, repas de substitution à l'école).

Dans le secteur public, il existe à Vaulx-en-Velin/Décines une école des Gens du voyage, qui suscite des controverses du fait de son fonctionnement "communautariste" :

"Dans le primaire, les Gens du voyage se rendent plus facilement à l'école si elle est identifiée 'Gens du voyage'. C'est le cas de l'école des Marais à Vaulx-en-Velin/Décines. Cela l'est moins au niveau du département, où les Gens du voyage sont accueillis (parfois fraîchement) dans les écoles de secteur. Il existe également des classes d'initiation (CLIN) spécifiquement fréquentées par les Gens du voyage, à Mions par exemple, et ceci bien que les CLIN n'aient pas vocation à être mono-ethniques. Ensuite, la scolarisation des enfants du voyage est difficile au Collège, souvent en raison d'incompréhensions et de responsabilités partagées. En raison de leur mode de vie itinérant, et parfois aussi afin d'éviter d'aller dans des collèges de droit commun, ils ont recours au CNED. Une centaine de collégiens y sont inscrits — plus que scolarisés — à temps plein sur le département du Rhône.

Ceci pose un problème au niveau national. On crée des structures un peu communautaires. On a des difficultés par rapport à cette population. Les Gens du voyage cultivent une différence qui est légitime et dont on essaie de tenir compte. Mais si on en tient vraiment compte, on en vient à cultiver une vraie différence. C'est comme si les Beurs ou les Turcs demandaient une école. En l'occurrence, il ne s'agit pas d'écoles privées mais d'écoles publiques qui par la force des choses accueillent des classes complètement identifiées aux gens du voyage. Pour nous, c'était un premier levier pour scolariser ces jeunes, mais de fait cela entérine une situation qui n'est pas satisfaisante." (Chargé de mission, Inspection Académique)

4 - Mixité culturelle

4.1- Contexte urbain

Les groupes les plus affectés par un "racisme ordinaire"

Les acteurs utilisent aujourd'hui peu le concept de racisme, et davantage le concept de discrimination, jugé à la fois plus global et plus opératoire : "Le racisme, en tant que revendication politique, existe peu. Mais les discriminations existent" (FASILD). La discrimination renvoie à un traitement différencié, au fait de séparer un groupe d'un autre, en le traitant plus mal. Il peut donc y avoir discrimination sans qu'il y ait racisme.

Au niveau national, le GELD (Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations), mis en place en 1999, est un observatoire et une structure opérationnelle. Il a en charge l'animation et la gestion du 114, un numéro d'appel téléphonique gratuit qui permet, depuis mai 2000 de rendre compte des discriminations subies. Il a publié trois études sur les discriminations (une sur l'accès au logement, une sur l'accès au travail, une sur le recours au droit).

Les données fournies par les CODAC (Commissions Départementales d'Accès à la Citoyenneté) permettent d'identifier non pas les populations selon la nationalité et l'origine mais selon les catégories d'âge et les formes et domaines de discrimination. Ces données ne sont pas déclinées par régions, départements, et communes.

CODAC du Rhône - Fiche d'actualisation du 1er mars 2002 (demandes recueillies depuis le 16 mai 2000 - 409 fiches). 79% des appels concernent des victimes.

Remarquons qu'il est difficile de savoir si ces données reflètent la réalité de la discrimination, dans la mesure où il est possible que les personnes discriminées fassent plus ou moins appel à ce service, en fonction de leur âge, de leur nationalité, de la régularité de leur situation en France, etc. :

Les discriminations touchent principalement les générations jeunes et d'âge intermédiaire (ou suscitent un appel de leur part) : 28 % ont moins de 26 ans, 42 % de 26-39 ans, 24 % de 39 ans à 59 ans, 1 % de plus de 60 ans.

65 % des victimes sont des hommes.

86% des discriminations sont fondées sur l'origine étrangère réelle ou supposée : dont couleur de peau 27 %, patronyme 13 %, culture-religion 3 %, expression 2 %.

64.5 % des discriminations empruntent la forme de l'inégalité de traitement (rejet de la demande 40%..), mais passent également par des insultes (32%), agressions physiques et menaces (11 %), atteintes à la vie privée (4 %).

Les domaines privilégiés de discrimination sont l'emploi (40 % des signalements), puis la sécurité (police-gendarmerie) 12 %, l'accès aux loisirs 12 %, le logement 8 %, et enfin

l'administration et les services publics, l'éducation, le voisinage, les commerces, la justice, la santé, les transports.

Au niveau local, la réalité de la discrimination paraît difficile à appréhender. Lors des entretiens, l'ensemble des acteurs reconnaît ne pas avoir de données autres que l'expérience de terrain et un "ressenti" qui n'est pas dénué, comme ils l'admettent en général, de représentations stéréotypées.

C'est d'abord que les populations qui subissent racisme et discrimination restent relativement silencieuses :

"Dans nos écrits, la question du racisme ressort très rarement. Les personnes que l'on rencontre nous en parlent peu. Elles ressentent une injustice qui est douloureuse mais qui ne peut trouver de solution, donc il y a un silence. Elles intègrent aussi l'idée qu'il faut se battre pour arriver. En revanche, elles en parlent par rapport à leurs enfants." (ASSFAM)

Le FASILD souligne ensuite qu'il n'y a pas de groupe discriminé (ce qui est cohérent avec la position de cette structure qui ne reconnaît pas l'existence de groupes minoritaires), mais des tendances discriminantes, et que cela renvoie à des réflexes d'individus, et non à des systèmes explicitement organisés :

"Il y a des cibles plus fortes qui sont visées par la discrimination, souvent des étrangers, ou des enfants ou petits-enfants d'étrangers issus d'immigrations, maghrébine, turque, ou d'Afrique sub-saharienne. Mais il n'y pas systématiquement discrimination. La discrimination n'est pas un système établi de gouvernement, mais un réflexe d'individus. Il n'y a pas un groupe discriminé, mais des tendances discriminantes." (FASILD)

Cette analyse est contestée par des acteurs issus de l'immigration, qui pour leur part y voient des systèmes officieux mais structurés. Sur ce point, plusieurs associations regrettent que les services de l'État ne soient pas exemplaires. Des dysfonctionnements "structurels" de la part de ses services sont remarqués. Une partie des activités de l'ASSFAM est de rappeler la loi à des Services Publics qui la méconnaissent ou ne l'appliquent pas faute d'instructions claires de leur hiérarchie :

"Si la loi française est claire, son application est souvent tributaire d'un chef de bureau. Par exemple, récemment, un Service Public a refusé un dossier d'étude de demande de logement prioritaire, pour une famille française (mère et enfants) mais dont le père est Algérien, en situation régulière, mais en attente de titre de séjour, son dossier étant à la Préfecture au service des étrangers. Ce Service a refusé au motif que le père est Algérien, sans titre de séjour autorisant ce séjour à titre permanent. Or, c'est illégal. Ce Service Public se met en situation de non application de la loi. C'est fréquent également dans certains Services de protection sociale. Il nous faut régulièrement faire des rappels au droit. On obtient gain de cause, mais au cas par cas." (ASSFAM)

Par ailleurs, la marge d'appréciation des situations laissée à des acteurs qui n'ont pas à justifier leurs décisions engendre un sentiment d'arbitraire de l'action publique. Un acteur

considère que le droit régalien des Préfets dans l'appréciation des situations individuelles (octroi ou non de droits au séjour et au travail) est d'autant plus à questionner, qu'il est presque un droit de vie ou de mort pour l'individu concerné par la demande.

La discrimination est perçue par les acteurs comme un processus fondé sur le rejet de la différence, sur quelque base qu'elle se fonde :

"On discrimine tout ce qui n'est pas comme soi. Un clochard ou un SDF est aussi discriminé qu'un Maghrébin. Cela concerne en général les personnes les plus faibles économiquement et socialement". (Recteur Grande Mosquée)

Mais, plus la différence est visible, plus la réaction de rejet et de discrimination peut s'exprimer facilement :

"La discrimination touche d'abord ce qu'on appellerait au Québec les minorités visibles, qui n'ont pas la 'bonne couleur de peau'. Viennent ensuite le nom et la zone d'habitation. Selon les objets, c'est telle ou telle population qui subit le plus de discriminations. Les Maghrébins sans doute pour les discriminations économiques, ensuite les Noirs, qui peuvent être Antillais. Sur le logement, ce sont sans doute les Turcs." (FASILD)

Selon une analyse souvent faite, c'est aussi à partir du moment où il y a interaction de ces communautés avec le reste de la population que la réaction de rejet apparaît ; cela permet de comprendre pourquoi cette réaction touche d'abord les jeunes français d'origine maghrébine, qui cherchent l'intégration :

"Les moins bien intégrés ne sont pas ceux qui souffrent du racisme, car ils restent entre eux, mais ceux qui sont le plus en interaction avec le reste de la population, et particulièrement ceux qui ne cachent pas leur différence et veulent être présent, participer" (UJM).

Ce dernier point renvoie également à la question de la visibilité de groupes ethno-culturels dans l'espace public. On peut aussi se demander si l'une des raisons du refus d'interaction de certains groupes est lié à leur volonté de ne pas souffrir de cette interaction, de ne pas être discriminé, etc.

Si les acteurs n'ont pas nécessairement la même perception de la "hiérarchie" des groupes discriminés, et reconnaissent par ailleurs les limites d'une appréciation qui ne peut se fonder sur des données statistiques, ils s'accordent en général pour considérer que la population la plus concernée par les discriminations est d'origine maghrébine, puis viennent les populations d'origine turque, puis les Noirs de manière générale (qu'ils soient français d'origine, comme les Antillais, ou non).

Enfin, pour en revenir à la question du racisme et à cette forme spécifique de racisme qui est l'antisémitisme, notons que la communauté juive fait état de nouvelles formes d'antisémitisme récemment confirmées par l'actualité française et d'agglomération (attaque de la synagogue de la Duchère, 31 mars 2002) :

"Jusque-là, l'antisémitisme était l'expression de comportements racistes de la droite extrémiste. Aujourd'hui, il a une nouvelle forme. Depuis la Guerre du Golfe en 1989, des jeunes des banlieues issus pour la plupart des milieux maghrébins et travaillés par des groupes intégristes, s'attaquent à des synagogues (Vénissieux, Vaulx-en-Velin) et à des écoles religieuses. Cela va de l'attaque à la voiture bélier contre des synagogues, aux jets d'objets contre des fidèles, aux locaux incendiés, aux menaces et insultes. Ces jeunes transposent le conflit proche-oriental en France. Aujourd'hui, il n'y a plus de différence entre l'antisémitisme et l'antisionisme. On s'attaque aux juifs et non aux Israéliens. La montée d'un Islam intégriste dans les banlieues est phénomène préoccupant. L'orientation du gouvernement et des médias, qui n'ont pas une présentation équilibrée des événements, joue sans doute un rôle" (Grand Rabbin).

En France, la nature et la portée de cet antisémitisme font actuellement débat, mais les acteurs évitent en général toute dramatisation.

Concernant les indicateurs de l'intégration (taux de chômage, de criminalité, de participation électorale, de locuteurs parlant français dans l'espace domestique...), si tant est qu'on les considère comme satisfaisants, ils n'existent pas ni sur le plan national, ni a fortiori au niveau de l'agglomération, pour l'ensemble des populations d'origine étrangère. Il faut alors s'appuyer sur les points de vue des acteurs, liés à leurs expériences de terrain.

4.2 - Intégration locale

La valorisation des lieux de vie

Le Contrat de ville détaille les objectifs et les actions à mener selon les périmètres du DSU (soit 63 zones sur l'agglomération). Deux types d'actions relèvent de la valorisation : les actions culturelles et les actions sur l'habitat et le logement.

Les programmes de valorisation culturelle et patrimoniale des lieux attachés à la mémoire des migrations restent peu développés (valorisation des lieux de mémoire par des "parcours" à La Duchère). Il rentre dans ce cadre le projet de l'Escale porté par l'association Peuplement et Migrations, qui consiste à réaliser une Cité du Voyage et des échanges autour du thème de la mémoire des migrations.

Plus systématiquement, sont soutenus des événements festifs visant à animer le quartier et à valoriser l'interculturalité, non sans éviter semble-t-il la folklorisation. Dans le 3ème arrondissement par exemple :

"La valorisation du quartier fait partie des objectifs du Contrat de ville. Elle passe aujourd'hui par l'organisation d'événements festifs et culturels, de fêtes de quartier comme la fête du Hamman organisée par l'association Réseau Hamman. Elle a eu lieu deux fois lors des biennales. Au niveau de la ville, on cherche à valoriser les identités de quartiers" (DSU 3ème).

Un autre mode de valorisation passe par le réaménagement des espaces urbains et la réhabilitation et la construction de logements. Il mobilise des investissements importants.

A Lyon, les quartiers de Vaise et de Gerland ont été identifiés comme des priorités d'agglomération en termes de valorisation urbaine.

Ces choix sont liés à de multiples raisons : Vaise est l'ancien arrondissement de l'actuel Maire de Lyon ; c'est aussi un ancien quartier industriel qui avait, jusqu'à une date récente, une réserve foncière importante et intéressait par conséquent les promoteurs immobiliers. Enfin, il est possible à Vaise d'accorder cette politique de renouvellement urbain avec la Politique de la Ville sur le secteur de la Duchère, qui bénéficie d'un des quatre GPV de l'agglomération.

Sur le plan de l'habitat et du logement, des projets importants sont également entrepris dans les communes périphériques avec des financements de l'Etat, de la Communauté urbaine et des communes.

Des opérations de valorisation concernent également les centres de bourgs ruraux hors du périmètre de la Communauté urbaine :

"Réhabiliter les centres-bourgs des villages est une spécialité de l'OPAC du Rhône. A Mey dans les Monts du Lyonnais, à Lissieu, à Saint Symphorien d'Ozon, à Communay, on a

requalifié les centres bourgs tout en construisant du logement social et en plaçant en pied d'immeubles des commerces de proximité et des services" (SIAL).

Tous les acteurs rencontrés considèrent comme déterminante l'action pour changer l'image des quartiers :

"Il faudrait surtout agir sur l'image déplorable de Vaulx-en-Velin à l'extérieur. Il suffit d'un événement pour que des années de travail soient anéanties. Des entreprises veillent à associer Lyon et non Vaulx-en-Velin à leur nom. Parfois à l'étranger, en raison des événements, on connaît plus Vaulx que Lyon" (PLIE Vaulx-en-Velin).

Lieux et bâtiments emblématiques d'une identité culturelle

Les acteurs admettent ne pas connaître les lieux et bâtiments emblématiques de l'identité des populations issues de l'immigration, en dehors de la Place du Pont à la Guillotière citée par tous nos interlocuteurs, la Grande Mosquée par certains d'entre eux, le Parc de Miribel par un acteur, et les Jardins du Marais à Saint-Étienne (lieu de regroupement des ouvriers maghrébins).

De fait, ces lieux sont d'une part construits sur un plan symbolique par les communautés elles-mêmes, et c'est en les interrogeant — ce que nous n'avons pas pu faire dans le cadre de ce travail — que l'on pourrait savoir quels sont les lieux qui sont chargés de sens et de mémoire.

D'autre part, plusieurs acteurs reconnaissent que de manière générale la mémoire de l'immigration est une mémoire évacuée ou occultée, et que de manière générale la communauté maghrébine, d'implantation relativement récente sur l'agglomération, bénéficie de peu de lieux emblématiques.

Selon le Recteur de la Grande Mosquée, seuls la Grande Mosquée et le Cimetière national de la Doua (qui rassemble des juifs, des chrétiens, et des musulmans) ont cette fonction. Les carrés musulmans récemment créés acquerront sans doute une dimension symbolique forte.

La Place du Pont est une référence pour les populations qui viennent du Maghreb et en particulier d'Algérie, mais également pour les populations d'origine maghrébine de l'agglomération. Selon plusieurs acteurs, on aurait aujourd'hui abandonné toute volonté de valoriser ce lieu à travers un discours favorable au pluralisme culturel, et la municipalité chercherait plutôt à chasser les "hommes debout", revenant à une politique dont elle est coutumière.

Un moyen de chasser "les hommes debout" pourrait paradoxalement passer par l'implantation d'un monument à la mémoire de l'immigration "pour que la place devienne un lieu de recueillement" (Adjointe Intégration et aux droits des citoyens, Ville de Lyon), ce qui, réalisé au nom d'un objectif d'élimination des pratiques à la fois visibles et groupales de populations immigrées, serait une démonstration significative du décalage entre l'univers de

la reconnaissance symbolique (où l'immigration est d'ailleurs renvoyée au passé, ce dont témoigne ce monument) et celui de la politique et des pratiques réelles, qui a pour but de rassurer les habitants, d'avoir un quartier qui puisse être valorisé sur le plan des réalisations immobilières, etc.

Les pratiques socioculturelles de mixité culturelle

La municipalité cherche à favoriser les pratiques socioculturelles dans le sens de la mixité (garçons/filles, populations de toutes origines sociales et "ethniques").

Mais il apparaît que l'objectif de la mixité est ici encore, difficile à mettre en œuvre. Le cas de la FOL est significatif. Elle reçoit dans ses Centres de vacances et dans ses structures sportives et de loisirs une forte proportion d'enfants issus des communautés maghrébine et turque, avec une majorité d'origine maghrébine. Ces structures doivent gérer un phénomène de fuite des autres publics :

"Ces communautés sont très présentes dans nos centres parce que les comités d'entraides et les collectivités locales les font partir en participant au financement des séjours. A Vaulx-en-Velin, dix-huit associations sont affiliées à la FOL. Dans les centres de vacances, il y a une sur-représentation des enfants d'origine populaire, donc des enfants d'origine étrangère. Le mélange est plutôt à majorité maghrébine. Pour nous il n'est pas question d'intégration : ce sont des petits Français, comme les autres, et ils sont traités comme tels. En colonie de vacances, on essaye de ne pas faire partir des enfants de Vaulx-en-Velin tous ensemble. On essaie de réaliser un brassage social avec des enfants d'autres communes afin que ne se reproduise pas, dans la colonie de vacances, le "clan" ou le système qu'ils vivent au quotidien au pied des tours. La colonie de vacances doit être un heureux temps de *melting pot*, porteur d'espérance. Il y a des exercices de prises de responsabilité dans la vie collective, de courage, de volontariat. Dans nos colonies de vacances, on tient à accueillir des populations mixées, alors que des parents et des responsables de collectivités demanderaient volontiers des colonies un peu à l'abri des risques en triant la population. Nous nous y refusons. La population est à éduquer aussi !" (FOL).

La présence des enfants de culte musulman dans ces structures pose la question de l'équilibre entre le respect de leurs traditions culturelles et culturelles, et l'application d'un principe de laïcité qu'il est alors nécessaire de réinterroger :

"De la même façon qu'avec les enfants catholiques on ne proposait pas de viande le vendredi et qu'on les accompagnait à la messe le dimanche, on a supprimé le porc de nos menus pour les petits musulmans. Ils ont ensuite demandé à avoir de la viande halal. Nous nous sommes posés alors la question des limites. Dans la mesure du possible, on propose le choix. De cette manière, le croyant compose son repas, en silence, à sa convenance. Mais j'émetts quand même des réserves. Quand on va en Allemagne, on mange à l'allemande, et à l'anglaise en Angleterre. Donc il faut aussi faire un effort. Les textes religieux ont assez de souplesse pour permettre aux enfants, quand les conditions extérieures ne sont pas du ressort de la personne, et de manière momentanée, de se nourrir sans commettre une faute. Mon positionnement de laïque est le respect de la loi et, au maximum, le respect de

l'individu. Toutefois il existe nécessairement des limites, au-delà desquelles on ne saurait aller. Par ailleurs, il faut une discrétion dans ces pratiques : ne pas les cacher ni faire les choses en secret, mais ne pas les mettre en avant pour autant" (FOL).

Selon cette conception de la laïcité, l'identité religieuse doit rester dans le champ privé et ne peut accéder à une visibilité dans l'espace public. La FOL indique comme argument le respect des convictions des autres, mais on peut considérer que ce renvoi à la sphère privée est avant tout lié au fait que, dans la conception française de la laïcité, telle qu'elle est issue de la Loi 1905 de séparation de l'Etat et des religions, l'espace public est un espace neutre où les individus jouissent d'un statut d'égalité absolue, du fait de la relégation de toutes les différences individuelles à la sphère privée (dans le cadre de cette conception, la mise en avant de la différence entre les individus remet en cause le principe de leur égalité). La raison du renvoi du religieux au domaine privé de l'existence est donc moins affaire de respect des individus que de conception de l'égalité des citoyens.

5 - Religion

La Loi 1905 de séparation de l'Église et de l'État reste le grand référent de la relation entre l'État et les religions. La Constitution de 1958 entérine le principe de la laïcité de l'État. Son article 2 stipule que "La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion".

Néanmoins, "la neutralité religieuse théorique de l'État va de pair avec un certain nombre d'avantages reconnus aux religions et surtout au Catholicisme" (BRECHON 2001 : 26). C'est ce qui est appelé la "laïcité à la française". Cette conception, qui d'ailleurs a évolué depuis un siècle et continue à le faire³⁸, permet d'affecter pour l'exercice du culte des propriétés communales ou nationales. Il faut aussi considérer que les établissements religieux construits avant 1905 sont entretenus par les pouvoirs publics, que les associations culturelles bénéficient d'avantages fiscaux par rapport aux associations Loi 1901, que des compromis nombreux avec le principe de la laïcité sont accordés (temps d'antenne à des émissions religieuses, aumôneries publiques dans les lycées, hôpitaux, prisons, armées, etc). L'État est également en position de reconnaître les cultes et de choisir auxquels d'entre eux il accorde des avantages.

Il existe également un système concordataire dans les deux départements d'Alsace et en Moselle où l'État salarie les cultes et reconnaît un enseignement confessionnel.

Sur l'agglomération lyonnaise, la plupart des associations culturelles existent sous la forme de la Loi 1901, ce qui serait lié au manque d'information des acteurs sur la Loi 1905 :

"Pour l'Islam, il existe deux associations Loi 1905 sur le département : la Grande Mosquée de Lyon et la Mosquée de Neuville. Les autres relèvent de la Loi 1901, car les municipalités sollicitées disaient aux Musulmans de créer une association Loi 1901 pour pouvoir les aider" (Grande Mosquée).

³⁸ Notons que la France a pendant longtemps refusé de ratifier la Convention européenne des droits de l'homme de 1950, jugée incompatible avec son principe de laïcité. Or, en vertu d'un assouplissement progressif de ce principe, la ratification a eu lieu en 1974. L'article 9 de la convention précise que le "droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion", implique, entre autre, "la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des cultes". Cela devrait permettre aux différences culturelles ou cultuelles de s'exprimer dans l'espace public (FERJANI 2001 : 70).

La place de la pratique religieuse dans l'espace public : les lieux de culte des minorités

Principales communautés religieuses et lieux de culte sur l'agglomération lyonnaise (CHAVANON 2001 : 5)

75% de la population du diocèse de Lyon se considère comme catholique, même si ce chiffre comprend une proportion des personnes qui n'ont aucune pratique.

120 000 musulmans dans le département du Rhône. Le Recteur de la Grande Mosquée de Lyon, qui considère semble-t-il la population d'origine maghrébine, avance le chiffre de 150 000 pour le département.

Selon cette même source, il existerait une quarantaine de lieux de culte sur l'agglomération lyonnaise. La Grande Mosquée a été inaugurée en 1994.

60 000 protestants en Rhône-Alpes et 132 temples (selon l'Église réformée).

50 000 juifs en Rhône-Alpes, dont, dans l'agglomération, 35 000 personnes et 26 synagogues.

30 000 bouddhistes en Rhône-Alpes, surtout Vietnamiens et Cambodgiens.

Les Vietnamiens se sont implantés au milieu des années soixante-dix, ont constitué une communauté religieuse en 1978 et une pagode de tradition mahâyâniste (bouddhisme du Viêt-nam, de la Chine et du Tibet) à Sainte Foy-lès-Lyon en 1984.

La communauté arménienne, arrivée à Lyon à la fin de la Première Guerre Mondiale, a créé une première communauté culturelle à compter des années trente et a inauguré en 1963 l'église apostolique arménienne de Lyon (courant minoritaire de religion chrétienne).

2 000 orthodoxes grecs environ sur l'agglomération. La paroisse de l'église hellénique orthodoxe a été fondée en 1922 par des réfugiés grecs d'Asie Mineure, et l'église édifiée en 1948.

20 000 Témoins de Jéhova en Rhône-Alpes.

Sont également implantés l'Église anglicane de Lyon (depuis 1854) et l'Église des Saints des derniers jours (Mormons).

Des mouvements reconnus comme sectaires par le Parlement français existent également (Raéliens, Église de Scientologie, Mandarom, etc).

Culture(s) juive(s)

Certaines communautés juives (on parlera de communautés juives au pluriel, comme d'ailleurs à propos des communautés musulmanes, tant la réalité des fonctionnements

communautaires fait apparaître des logiques multiples) de Lyon, très anciennes, ont reçu un apport important en 1962, avec l'arrivée des rapatriés d'Algérie.

Les juifs disposent d'une trentaine de lieux de prière, synagogues et oratoires dans l'agglomération.

Selon le Grand Rabinat, de nouvelles synagogues sont à construire sur les quartiers et communes d'implantation des communautés juives (La Croix-Rousse, Caluire, Montchat, Ecully, Tassin, Saint Cyr au Mont d'Or, Oullins).

La fréquentation des synagogues augmenterait en lien avec l'influence des écoles juives. Une multitude d'activités participerait à un *revival* de la culture juive, qui ne se limiterait pas à Lyon :

"Les enfants mettent en pratique la tradition juive ; les parents se mettent à étudier et on voit une floraison de cours pour adultes, une sorte de *revival* dans les études juives : succès des cours pour femmes, étude des textes fondateurs, cours de pensée juive sous forme attractive avec déjeuners-débats et invitations de conférenciers extérieurs. Ces cours ne se limitent plus à l'étude de l'hébreu moderne, mais à celle de la vie juive, à la relation dans un couple, à la manière d'élever les enfants. Les synagogues jouent un rôle culturel et sont des lieux de rencontres. Elles organisent des sorties ayant par exemple un caractère de tourisme juif avec des visites de sites juifs ou des lieux historiques de la communauté juive comme Carpentras, Avignon, mais aussi des sorties de loisirs, des concerts liturgiques, des sorties de ski pour jeunes, des célébrations d'anniversaire des sages du judaïsme dans les communautés issues du judaïsme d'Afrique du Nord, des soirées de soutien à des institutions socio-éducatives d'Israël, et à la Croix Rouge israélienne." (Grand Rabbin)

Les synagogues³⁹ sont fédérées au niveau de la région par le Consistoire régional qui rassemble les régions Rhône-Alpes et Centre. Chaque synagogue est autonome (entretien des bâtiments, rémunération du personnel du culte, charges de l'enseignement religieux). Sa gestion est assurée par l'association culturelle de la synagogue. Les recettes proviennent de la communauté juive (cotisations, dons, taxes).

La communauté juive dispose de neuf cimetières dans l'agglomération : La Mouche, La Boisse (Ain), Champagne au Mont d'Or, Villeurbanne-Cusset et des carrés municipaux, à Vénissieux, Saint Fons, Saint Rambert, Bron.

La communauté juive administre directement l'un d'entre eux, dont elle est propriétaire depuis 1795 (soit avant la loi de séparation de l'Eglise et de l'État). Plusieurs cimetières sont des terrains achetés par la communauté juive et cédé par elle à la commune, qui en retour laisse à cette dernière la gestion religieuse du cimetière.

³⁹ Il existe trois principales synagogues à Lyon : le Consistoire de Lyon qui gère la synagogue du quai Tilsitt ; le Consistoire séfarde gère la synagogue Neve Shalom ; le Consistoire de Villeurbanne administre la synagogue de la rue Malherbe. Chacune de ces synagogues a son propre cimetière et rassemble 600-700 familles cotisantes.

Dans les carrés municipaux, la gestion de la mairie pose le problème des concessions perpétuelles (la tradition interdit d'exhumer un mort sauf circonstances exceptionnelles, alors que les concessions des mairies sont au maximum de deux fois trente ans ; les musulmans ont également ce même problème). Notons que la majorité des juifs souhaite se faire enterrer en fonction de la tradition, même s'ils ne sont tous pratiquants.

La CJL (Communauté Juive Libérale), association culturelle créée en 1990 pour offrir aux juifs lyonnais une approche réformée de la tradition juive (200 familles), dispose d'un carré à Rillieux-la-Pape.

Culture(s) musulmane(s)

En France, il n'existe que trois véritables mosquées, au sens islamique (avec un bâtiment doté d'un minaret), à Lyon, Paris et Evry. Sur l'agglomération, en dehors de la Grande Mosquée ouverte en 1994, les lieux de prière sont constitués le plus souvent par des locaux aménagés en salle de prière, ce qui pose des difficultés nombreuses (manque de place, conditions d'hygiène et de sécurité, mais aussi manque de dignité de ces espaces). Parfois, ce sont les foyers de travailleurs migrants qui deviennent des mosquées par défaut et attirent les populations musulmanes du secteur. Notons que l'Islam est traversé de différents courants, et que la pratique n'est pas la même selon ces courants et les pays d'origine. Les lieux de culte rassemblent les musulmans selon ces différentes sensibilités.

Les collectivités locales peuvent aider à leur fonctionnement. A Rillieux-la-Pape par exemple⁴⁰, il existe cinq églises, une synagogue, et aucun de lieu de culte pour les musulmans.

Pour pallier à cette absence, des locaux collectifs résidentiels sont mis à la disposition de la vie associative de la commune par les organismes HLM. Ces locaux sont gérés par une association, la CO.GE.LO.RE, cogérée par les associations, la ville et les bailleurs sociaux. Elle reçoit des subventions du Conseil Général, du FASILD, de l'Etat, de la municipalité, et des bailleurs sociaux. Deux locaux sont attribués au culte islamique, un aux bouddhistes, un à l'Eglise évangélique de la Pentecôte . Par ailleurs "La Maison des Familles", espace municipal, devrait être cédé à une association Loi 1905 et devenir une mosquée.

Les membres de la communauté musulmane jugent inéquitable l'utilisation du principe de laïcité, qui leur est systématiquement opposé alors que d'autres cultes, notamment catholique, reçoivent un soutien public ; à travers l'inégalité de traitement des religions, qui joue en défaveur de l'Islam, c'est le principe de la neutralité des pouvoirs publics qui est remis en cause, soit le fondement même du principe de laïcité :

"Les municipalités devraient permettre l'installation de lieux décentes permettant d'accueillir de manière digne les fidèles de cette religion. La communauté musulmane est pauvre et n'a pas les moyens de payer. Les communes interviennent pour aider d'autres cultes, mais on nous refuse les moyens qu'on met à la disposition des autres. On nous reproche ensuite de trouver des financements en Arabie Saoudite. Il y a un double langage. Cela participe

⁴⁰ Voir *Cahier Millénaire*3 n°23, 2001.

beaucoup à la mise à l'écart de la communauté musulmane dans la société française. La laïcité est opposée essentiellement aux musulmans. A Lyon, on a sollicité les collectivités locales et la Ville de Lyon pour la création d'un centre culturel, sans succès jusqu'à aujourd'hui. La Ville de Lyon finance pourtant l'Université catholique. Je ne critique pas ce fait. C'est l'inégalité par rapport à la laïcité qui pose problème" (Recteur de la Grande Mosquée).

Les associations non issues de l'immigration, mais en lien direct avec ces populations, estiment également que les droits religieux des musulmans ne sont pas respectés :

"Si aujourd'hui un musulman demande à pouvoir prier de manière normale, comme peut le faire un catholique ou un arménien, il serait absurde de dire que c'est dangereux. Ce qui est dangereux, c'est de ne pas prendre en compte ce problème et de laisser les intégristes s'en occuper". (ARALIS)

Le cas de l'UJM est significatif de la méfiance qui entoure l'affirmation de l'identité religieuse de la part de la communauté musulmane. La FOL explique son différend avec l'UJM :

"Des personnes de l'UJM demandaient à être reconnues comme citoyens. On leur a expliqué qu'on ne tenait pas compte de leur religion, qu'on ne les connaît et ne les reconnaît pas comme musulmans, mais comme citoyens. A la FOL, on ne vient pas avec son étiquette de jeune musulman, mais avec une étiquette de jeune français. Or, ils n'imaginaient pas la citoyenneté sans la religion. Ils ont sans doute changé d'attitude. Ce à quoi on aspire c'est de séparer le religieux et le politique. Il n'y a pas de paix sur terre sans cette séparation." (FOL)

Pour l'UJM en revanche, une attitude comme celle de la FOL montre que la question de la présence de la religion dans l'espace public est loin d'être réglée ; cette association estime qu'elle serait perçue très différemment si elle supprimait la référence à l'Islam dans son nom. A travers l'exemple d'une autre association, on remarque que c'est parce que la dénomination islamique était mal perçue, que l'ARANCI (Association des Rapatriés d'Afrique du Nord de Confession Islamique) de Rillieux-la-Pape s'appelle désormais l'AMEP (Association Médiation Encadrement Partenariat), ce qui ne l'empêche pas de conserver un versant culturel dans ses activités et de porter le projet de création d'un centre franco-musulman et d'une mosquée.

Le FASILD n'a pas vocation à subventionner des activités associatives ayant une dimension religieuse. Cela contribue, selon plusieurs acteurs interrogés, à alimenter, au sein du FASILD, une méfiance spécifiquement tournée vers les activités des associations maghrébines en général :

"La position du FASILD est en train de changer. Jusqu'ici, il ne finançait pas les associations qui faisaient un peu trop de culturel. Le FASILD accentue le clivage entre le culturel et le cultuel dans les associations. A cause du FASILD et pour obtenir des subventions, des associations se sont scindées en deux. Le FASILD aide régulièrement l'Entraide protestante (la Cimade), alors qu'il ne le fera pas pour une association se référant à l'Islam. De la même façon, le FASILD nous a informé qu'il ne financerait pas l'action

Paroles de Femmes si on l'arrêtaient durant la fête du Ramadan. La Ligue des Droits de l'Homme a attaqué des décisions de subvention du FASILD." (FONDA)

L'UJM va également dans ce sens :

"Lyon est à la fois une ville très catholique et très laïque. Le côté festif, culturel au sens de l'animation, ne dérange pas. Des centres sociaux laïcs font des fêtes à l'occasion du Ramadan. Mais pour organiser des débats dans le centre social sur la question des repas de substitution, c'est impossible" (UJM).

Pour sa part, le FASILD considère qu'il est légitime d'adopter une attitude de méfiance envers les associations qui font référence au religieux. Rappelons que le FASILD ne subventionne pas d'activités religieuses, mais finance parfois des associations non cultuelles, qui à un moment donné, vont avoir une activité religieuse (c'est par exemple le cas de "Au fil du Ramadan"). Dans un tel cas de figure, le FASILD examine si cette activité permet l'intégration et ne va pas dans le sens d'un communautarisme, ce qui remettrait en cause le subventionnement.

Sur la question du rapport aux associations religieuses, le FASILD estime qu'un large travail est à engager :

"Un groupe national se réunit sur cette question. Jusqu'à aujourd'hui, on considère que les financements publics n'ont pas vocation à financer les actions religieuses. Nous avons peu de contact avec les associations religieuses parce que le FASILD est un établissement administratif et financier qui n'a pas à financer des actions religieuses, et que les contacts se font avec des personnes qui ont des financements du FASILD, et lors de réunions qui réunissent de multiples acteurs sur tel ou tel projet" (FASILD).

Tous les acteurs admettent néanmoins qu'il faut trouver des solutions permettant aux musulmans d'exercer dignement leur culte. Pour la FOL, cela ne doit pas remettre en cause la Loi de 1905 ni le principe de non intervention du culte dans l'espace public :

"Je suis très mal à l'aise de voir des musulmans pratiquer leur culte dans des lieux qui ne conviennent pas. Il faut trouver des solutions, tout en préservant la Loi de 1905. Il faut que la religion reste une démarche privée. Les communes peuvent équiper et mettre à disposition des espaces, mais elles ne doivent pas les entretenir. Cependant, les citoyens doivent rester très vigilants, tout ce qui se passe dans le monde en Palestine et en Israël, en Afghanistan, en Irlande, nous incite à une grande vigilance." (FOL)

La signalétique dans l'espace public concernant les lieux de culte est significative de l'hostilité générale des municipalités à accepter à ce que le fait religieux apparaisse dans cet espace. Dans le cas des mosquées, cette hostilité est d'autant plus forte qu'elle concerne à la fois le refus du religieux dans l'espace public, le refus plus accentué encore de l'Islam en tant que religion qui suscite une forte défiance, et enfin le refus que les identités culturelles de groupes minoritaires apparaissent dans ce même espace.

Si ce refus de visibilité concerne surtout l'Islam, il touche aussi d'autres religions associées à des fonctionnements minoritaires, comme le Judaïsme qui est pourtant une religion "établie", et, à un moindre degré, les cultes catholique et protestant :

"A Saint Fons, les catholiques demandaient la signalisation de l'église depuis plus de 20 ans. La mosquée s'est construite et son ouverture a été très médiatisée. Elle a également demandé une signalétique, et finalement la Mairie a accepté à la fois pour la synagogue, le temple, la mosquée et l'église. A Vénissieux, cela fait longtemps que l'affichage existe" (UJM).

La Grande Mosquée de Lyon depuis 1994 et la Grande Synagogue de Lyon ont demandé sans succès aux différentes municipalités en place depuis lors à ce que des panneaux de signalisation soient disposés aux carrefours les plus proches.

Plusieurs acteurs confirment pourtant l'existence d'une évolution dans le sens d'une moindre opposition des communes aux mosquées :

"Si Rhône-Alpes est la seule région à disposer d'une mosquée de cette importance, sa vocation n'était pas de rassembler tous les musulmans de la région. Pour la religion catholique, ce n'est pas parce qu'existe Fourvière qu'il n'y a pas des églises un peu partout. Heureusement, depuis l'ouverture de la Grande Mosquée, beaucoup de maires ont démystifié la question de l'Islam et on compris la nécessité d'autoriser les associations à créer des lieux et à les transformer en mosquées. D'autres élus ferment les yeux, ce qui n'est pas bon, et d'autres freinent. Bien sûr, électoralement, aider une mosquée, ce n'est pas payant : cela peut vous fait perdre une élection, ou ce n'est pas politiquement correct" (Recteur Grande Mosquée).

Pour résoudre le problème lié au manque de lieux de cultes musulmans, il faudrait, selon plusieurs acteurs, "sortir" momentanément du droit commun, comme on l'a fait pour la religion juive, ou en 1926 pour que l'Etat construise la Grande Mosquée de Paris. (Chef de projet Saint-Priest)

Les acteurs hostiles à toute remise en cause d'une laïcité de combat vis-à-vis de l'Islam considèrent que le remplacement des lieux de prière actuellement existant par des "mosquées républicaines" pourrait être un bon moyen de contrôler les pratiques, dans le cadre d'une approche sécuritaire de la pratique religieuse :

"Il faut que les musulmans puissent prier dans des lieux normaux, et non dans des souterrains ou des caves où l'on ne voit pas ce qui se passe. Il faut qu'il y ait une mosquée républicaine. On sait qui entre et qui sort." (Adjointe à l'Intégration et aux droits des citoyens Ville de Lyon)

Ce type d'action pourrait ensuite s'accompagner de la valorisation du dialogue inter-religieux et d'approches laïques des religions :

"Il faut connaître les religions pour éviter de tomber dans l'obscurantisme. J'ai la volonté de créer un musée des religions. Nous avons bien le même père, Abraham. Il s'agira de montrer la communauté de valeurs, et sur plan laïque." (Adjoint Intégration, Lyon)

La thématique de l'inter-religieux poursuit ici les mêmes objectifs que celle de l'interculturalité abordée plus haut, soit produire une citoyenneté républicaine, en rapprochant les cultures et les religions à partir d'une approche qui élimine la référence à des systèmes de différence et souligne au contraire ce qui relie les individus et les groupes entre eux.

Contrairement aux catholiques et aux juifs qui disposent à Strasbourg (en raison d'une situation datant du Concordat et valable uniquement en Alsace et Moselle) d'une école théologique, avec un financement étatique, l'Islam de France ne dispose pas d'une école théologique qui permettrait la formation de son personnel religieux :

"Si on veut véritablement la création d'un Islam de France, il faut assurer la formation des cadres. On est obligé de chercher nos Imams à l'étrangers. Les musulmans français vont se former au Pakistan ou en Afghanistan avec les problèmes que l'on sait. Jean-Pierre Chevènement avait réfléchi à la mise en place d'une Université de théologie musulmane à Strasbourg. Claude Allègre en a changé la destination et elle n'a pas été créée. C'est une erreur importante de la part des pouvoirs publics. Il y a eu un manque de courage politique." (Recteur Grande Mosquée)

Outre les lieux de culte, une demande des populations issues de l'immigration concerne le droit à vivre ses fêtes religieuses, et pour ce faire, d'accéder à des équipements publics appartenant aux communes. Dans chaque commune, il existe un débat ou une réflexion sur l'utilisation de ces équipements publics, laïques par vocation. Plusieurs acteurs nous ont déclaré être désarmés par cette question :

"A Saint-Priest, on accepte ces demandes si la fête est ouverte à tous. S'il ne faut pas porter atteinte à la liberté de culte, il ne faut pas non plus porter atteinte à la laïcité des équipements publics, car c'est la seule chance que l'on ait qu'ils ne se ghettoïsent pas et permettent à différentes populations de se rencontrer. Souvent, c'est toujours sur les mêmes lieux que la demande est faite, donc ces fêtes et pratiques peuvent marquer des lieux" (Chef de projet Saint-Priest).

"A Vaulx, on a des problèmes de place, car la ville s'est construite très vite. Cela l'ensemble des religions. Concernant le culte catholique, la messe de minuit a lieu au Centre Charlie Chaplin. Cela fait réagir les laïcs purs et durs. On trouve à cette messe des Réunionnais, des Portugais, des Africains, chacun avec sa façon de prier." (PLIE de Vaulx-en-Velin).

Notons enfin que la communauté musulmane dispose de carrés musulmans dans plusieurs communes, depuis que la "Circulaire Marchand" du 14 février 1991 a recommandé aux maires de favoriser dans leurs cimetières communaux des "carrés musulmans", avec le respect des règles coraniques (orientation du corps en direction de la Mecque). Il en existe à Villeurbanne, Vénissieux, Loyasse (Fourvières), Bron (cimetière communautaire), mais certaines communes, comme Vaulx-en-Velin par exemple, refusent ces "carrés".

Il existe également d'autres cimetières communautaires sur l'agglomération, mais il nous manque des données sur ce point.

Ecoles et religion

Plusieurs lois permettent le subventionnement des écoles confessionnelles. La loi Debré (1959), permet à l'État de payer le personnel des établissements privés sous contrat, qui respectent des engagements en matière de programme et de qualité de l'enseignement. Près de 20% des élèves français du primaire et du secondaire sont accueillis dans des écoles privées catholiques, financées presque uniquement par l'État.

Il existe par ailleurs des cours de religions, pour les enfants et plus rarement les adultes, organisées par les différents lieux de culte.

Les cours de religion ne reçoivent, quel que soit le culte, aucune subvention publique.

Au sein de la communauté juive par exemple, les élèves de l'enseignement public qui ne sont pas dans les trois écoles juives peuvent suivre des cours du Talmud Torah dans douze centres situés dans les principales synagogues de l'agglomération. Ils viennent des familles les plus pratiquantes de la communauté. La Communauté Juive Libérale a pour sa part 68 enfants inscrits aux cours de Talmud Torah.

Dans l'agglomération, les écoles dont les enfants sont en majorité issus de l'immigration respectent de manière tacite les principales fêtes communautaires en permettant aux enfants d'être absents.

Le rôle des associations religieuses dans la vie locale

A Lyon, une part considérable de l'action sociale a son origine dans les initiatives des mouvements confessionnels chrétiens (secours aux indigents, protection des enfants, soins aux malades).

Concernant les cultes des groupes minoritaires, les associations religieuses, sont, selon tous les acteurs rencontrés, des lieux de sociabilité et d'échange. Elles développent des actions de solidarité et d'entraide :

"Nous avons des actions envers les plus démunis. A la fin du Ramadan on organise un grand repas le soir. On distribue aussi de l'argent issu de dons, des victuailles également. Mais nous avons peu de moyen. Nous ne sommes pas comme le Secours Catholique qui est aidé par l'État" (Recteur de la Grande Mosquée).

La communauté juive développe également une action de solidarité (dons reversés au Fond Social Juif Unifié et à l'Appel Unifié Juif de France, actions de solidarité au sein des communautés, etc).

La valorisation du patrimoine religieux

Depuis le 5 décembre 1998, le site historique de Lyon est inscrit sur la liste du Patrimoine Mondial de l'UNESCO. Ce site intègre un patrimoine religieux considérable qui couvre deux millénaires, où le culte catholique tient, en raison de l'histoire de Lyon, une place considérable.

La Grande Synagogue de Lyon (quai Tilsitt) et la Grande Mosquée de Lyon sont également inscrites sur l'inventaire du patrimoine. De ce fait, la Grande Mosquée reçoit des touristes en tant que patrimoine contemporain :

"Le dimanche, nous pouvons recevoir plusieurs centaines de personnes. Lors des Journées du patrimoine, la Mosquée figurait sur la liste des établissements. L'Office du Tourisme envoie des visiteurs." (Recteur Grande Mosquée)

Néanmoins, la reconnaissance du patrimoine des populations issues de l'immigration ou appartenant à des communautés religieuses minoritaires semble être à peine amorcée, en lien avec la difficile reconnaissance de mémoires multiples au sein de l'espace lyonnais :

"On en est au tout début de la reconnaissance d'un patrimoine juif dans l'agglomération. Récemment, la synagogue du quai Tilsitt, inaugurée en 1864, a été inscrite à l'inventaire des monuments historiques. Il faut continuer la valorisation de notre patrimoine. Le cimetière de la Mouche mériterait l'intérêt de la Mairie pour sa remise en état et sa valorisation." (Grand Rabbin)

La reconnaissance du patrimoine d'un groupe passe également par la désignation d'espaces publics (noms de rues, érection de monuments, etc.). La communauté juive bénéficie sur ce point d'une visibilité que la communauté musulmane n'a pas encore :

"La ville de Lyon a pris en compte l'histoire de notre communauté : il existe une rue Abraham Bloch, du nom du Grand rabbin de Lyon tombé pendant la Première guerre mondiale ; la place Schönberg dans le 9ème arrondissement a été inaugurée par Francis Collomb. Il existe aussi des rues et places portant le nom de patriotes et résistants (Marc Bloch, Léon Pfeiffer...)." (Grand Rabbin)

Quelques pistes de réflexions

La problématique centrale de cette étude, source d'infinies contradictions pour les acteurs qui doivent mener la politique d'intégration, est celle de l'incapacité sur le plan de la théorie politique pourrait-on dire, à penser de manière objective et sereine les réalités sociologiques qui concernent ce que l'on appelle dans plusieurs pays d'Europe les minorités ethniques.

Les groupements plus ou moins structurés qui ont été constitué par l'immigration sont définis par le biais de référents politiques (l'indivisibilité et l'unicité de la République notamment) très normatifs, dont découlent des représentations négatives dont l'objectivité sociologique est peu évidente : on dépréciera par exemple un lien communautaire qui "enferme" les individus (le fait que le lien communautaire soit jugé acceptable voire utile lors de la première phase d'intégration, celle des primo-arrivants ne remet pas en cause ce type de jugement), sans admettre que ce même lien est jugé positif dans d'autres cas. Il n'est alors plus possible de considérer ces groupes ou communautés selon leur réalité sociologique. Notons au passage que cette réalité sociologique est loin d'être facilement accessible. Les notions de groupe et plus encore de communauté suggèrent un sentiment d'appartenance, des liens de solidarité et l'existence de normes et de valeurs communes. Parfois, des liens forts existent réellement et le groupe est très structuré et intégré autour de valeurs communes. Mais l'importance de ce type de liens dépend des groupes. Ensuite, les individus qui forment ces "communautés" peuvent avoir peu de chose en commun, sinon l'origine, et s'intégrer rapidement à la société d'accueil quand leur niveau socio-économique s'élève. Dans ce cas, la communauté n'a pas d'existence réelle, sinon comme désignation qui permet au reste de la population d'identifier des individus à travers leur origine.

Ensuite, ces mêmes référents empêchent les acteurs d'agir directement sur ces groupes, puisqu'ils n'ont pas d'existence sur un plan politique, juridique, ou même statistique, et qu'ils ne sont presque jamais envisagés comme des populations-cibles des politiques publiques (la Politique de la Ville notamment est une politique qui porte sur des territoires et non sur telle ou telle catégorie de population). La plupart des institutions (l'Agence Nationale pour l'Emploi et les Plans Locaux pour l'Insertion et l'Emploi en matière économique par exemple) font alors comme si les problématiques liées à l'immigration n'existaient pas, ce qui conduit à des politiques qui, exprimé en termes simples, ne disent pas ce qu'elles font, et qui elles visent.

L'attitude qui consiste à ne pas désigner une réalité telle qu'on la perçoit réellement, afin — pense-t-on, de ne pas favoriser son accomplissement est courante chez les acteurs rencontrés. Ce comportement découle fondamentalement de l'impossibilité de reconnaître l'existence de minorités ethniques, de prendre en compte ouvertement leurs aspirations, etc. Il respecte donc une certaine conception de l'intégration ; par ailleurs, il n'est pas dépourvu d'une justesse sociologique : dans le cas des ghettos par exemple, ce n'est pas le fait de dire qu'il y a des ghettos qui crée les ghettos, car des facteurs objectifs, économiques, politiques et de gestion urbaine, peuvent être relevés. Néanmoins, il est peu contestable que le mode de désignation des phénomènes contribue à leur construction sociale et désigner Les Minguettes par exemple sous le nom de ghetto contribue à construire, sur le plan des

représentations et finalement des comportements, ce territoire en tant que ghetto. Car ces réalités sont fortement dépendantes des représentations qu'on y porte.

Pour autant, l'attitude qui consiste à ne pas désigner des phénomènes pour ce qu'ils sont sur le plan de leur réalité sociologique (en termes à la fois de pratiques et de représentations sociales), semble finalement davantage contre-productive que bénéfique. Elle rend très compliquée la recherche de solutions aux problèmes rencontrés, ne permet pas à un premier niveau d'appréhender les questions de manière objective, d'avoir un débat ouvert sur ces questions, et de rechercher des outils efficaces adaptés aux objectifs poursuivis : comment prendre en compte par exemple, à supposer que cela présente intérêt ou nécessité, le retard scolaire des enfants d'immigrés alors qu'il n'est pas possible, du fait des principes républicains, de tenir compte de l'origine des enfants dans les classes ? Comment ensuite produire des actions ciblées en l'absence de diagnostic et de connaissance claire du problème, et alors que ces enfants ne peuvent être retenus comme un public-cible d'actions de soutien scolaire ? La mise en place des REP est certes une forme de prise en compte du problème, en agissant en direction des populations en difficultés et donc, aussi, des enfants issus de l'immigration maghrébine, turque, des pays de l'est européen, etc, mais est-elle de nature suffisante à combler les inégalités observées ?

Le fonctionnement de ces groupes est toujours pensé à partir d'une construction intellectuelle, le modèle républicain d'intégration (qui a été redéfini partiellement dans les années quatre-vingt-dix, pour prendre en compte les évolutions de l'immigration en France), et à travers des concepts peu opératoires et très normatifs : les notions de "mixité sociale", de "communautarisme", la manière dont on oppose à la pratique de l'Islam une laïcité différentielle selon les religions (c'est-à-dire une laïcité qui ne respecte pas le principe de l'égalité de traitement des religions), la manière dont les pratiques culturelles des populations issues de l'immigration sont largement refusées malgré ou à travers le discours tenu sur l'interculturalité....

Or, il est intéressant de remarquer que les acteurs reconnaissent par de multiples manières que ces modes d'appréhension sont peu satisfaisants, et qu'il y a lieu de réévaluer le fonctionnement "communautaire" par exemple, ou de réfléchir sur la question du traitement équitable des cultes.

Nous avons pu aussi remarquer que le discours et la pensée sur l'immigration, mais aussi sur la laïcité, sur l'intégration, est produit aussi à partir de l'expérience et de la pratique professionnelle des acteurs. Il est alors frappant de constater que la pensée de l'immigration et de l'intégration est essentiellement fondée sur les communautés maghrébines (algérienne surtout), et turque très secondairement, et absolument pas asiatique par exemple. Les pratiques de ces communautés, et particulièrement les pratiques liées à l'Islam, suscitent peur, méfiance, et des représentations globalement négatives.

Si cette étude a confirmé, au niveau lyonnais, la force du "tabou" qui entoure les questions d'immigration (notamment donc par rapports aux populations musulmanes et maghrébines), il apparaît néanmoins que la plupart des acteurs admettent la nécessité d'une reconsidération de la manière de penser les minorités et d'agir à leur égard, sans pour autant abandonner un modèle républicain d'intégration .

La politique (ou plutôt l'ensemble des pratiques) d'intégration doit en effet être remaniée, car elle suscite un certain nombre d'effets pervers, qui nous sont apparus à l'examen de chacun des thèmes de cette étude, et que les acteurs interrogés constatent également. On peut donner quelques exemples :

- L'absence de prise en compte des aspirations des populations d'origine étrangère a suscité la disparition des associations citoyennes dans les années quatre-vingt/quatre-vingt-dix, et la montée en puissance des associations culturelles ; dans la mesure où les partis traditionnels ignorent ces aspirations, cela pourrait favoriser la création de partis ethniques ;
- l'absence de système institué de consultation et de représentation des minorités gêne les acteurs publics et ne permet pas de prendre en compte leurs aspirations ; cette absence les amène à rechercher parmi des responsables associatifs ou culturels des représentants de groupes, produisant des systèmes officieux de représentation ;
- en matière de logement, l'État et les communes ont produit des logiques d'assignation à résidence, qui ne peuvent que favoriser des dysfonctionnements sociaux graves ; l'utilisation du concept de mixité sociale dans les pratiques de logement sert moins l'idéal de ce que l'on appelle aujourd'hui le "vivre ensemble", que l'exclusion, le refus voire la discrimination des populations issues de l'immigration de la part des communes et des organismes HLM ;
- en s'appuyant sur une conception stricte et inégale selon les cultes du concept de laïcité, les acteurs publics n'ont pas permis le bon exercice de la liberté culturelle, particulièrement pour les Musulmans, ce qui ne peut que favoriser des comportements d'exaspération, de rejet et de radicalisation ;
- laisser l'enseignement des langues immigrantes à des associations ou aux pays d'origine plutôt qu'aux établissements publics ne favorise pas la reconnaissance des compétences des locuteurs, ni n'enrichit la société française de cet apport, alors mêmes que certaines de ces langues, notamment l'arabe, sont des langues d'échange et de commerce au niveau mondial. Dans tous ces cas, c'est une application maladroite, trop stricte, ou inégale, et dans tous les cas pas assez anticipatrice de principes républicains d'intégration, de laïcité, de mixité, de non reconnaissance des groupes minoritaires, etc., qui produit des logiques qui vont exactement à l'encontre de ce qui est souhaité, et favorisent la segmentation sociale et territoriale, l'exclusion, la discrimination, et des formes de communautarisme qui, contrairement à ce qui existe dans les pays anglo-saxons, ne sont ni organisées, ni voulues, ni même pensées. **Pour reprendre un exemple déjà cité, au nom du principe de mixité, on produit aujourd'hui en France surtout de la discrimination raciale. Or, ce type d'exemple qui pourrait être étendu aux autres principes, montre que la manière dont est utilisé dans les faits un principe conduit le plus souvent à sa non application effective ; de la même façon, au nom du principe d'égalité et de l'indifférenciation entre les individus/citoyens qui doit en découler, on n'appliquera pas une politique d'action positive qui permettrait d'atteindre une égalité formelle.**

Ce que suggère paradoxalement cette étude, c'est que pour sauver le modèle français d'intégration et ne pas favoriser l'apparition de logiques d'opposition ethno-culturelles, il paraît nécessaire de reconnaître l'apport vivant des immigrations. Mais un réexamen des politiques d'intégration ne peut pas se faire sans celui des référents théoriques qui la fondent et la légitiment.

L'ensemble des acteurs rencontrés est convaincu de la nécessité que l'Etat et les collectivités locales définissent leurs positions sur ces questions, et mènent des politiques, afin de ne pas laisser le champ libre à des logiques sociales non souhaitées.

Les associations issues de l'immigration, ou qui travaillent directement auprès d'elles, ou encore les représentants culturels, sont dans une situation de moteur dans la remise en cause des fonctionnements existants. Ce sont en effet ces acteurs qui sont au plus près des discriminations et des effets négatifs des actions publiques contradictoires sur les questions minoritaires. Ce sont les associations également qui font montre d'une capacité de propositions, et de parole libre sur ces questions, par opposition globalement aux acteurs municipaux, qui ont à gérer notamment les réticences supposées des électeurs concernant la prise en compte des aspirations des minorités.

L'ensemble des acteurs reconnaît également n'avoir pas mené de réflexion sur les questions corrélées à celles de l'immigration et de l'intégration. Cela est parfois étonnant, quand ces questions semblent d'une grande urgence et nécessité, comme dans le cas du logement social par exemple. Ce sont également les associations, et sans doute aussi des acteurs de terrain de la Politique de la Ville, qui gèrent tant bien que mal les dysfonctionnements liés à la "politique" française d'intégration.

Sur le plan des perspectives, les acteurs sont aujourd'hui globalement réticents à l'idée de reconnaître au sens fort (juridique, politique) les communautés immigrées. Ils considèrent que la priorité est d'agir pour que l'égalité des droits des citoyens soit respectée, et donc lutter contre les discriminations. Ce n'est qu'ensuite et éventuellement que l'on peut envisager la question du droit à la différence.

Sur ce dernier point, on peut distinguer deux grandes orientations. Elles renvoient à des logiques structurelles, mais au sein d'une même structure, des acteurs peuvent avoir des positions différentes (à titre d'exemple, au sein de l'Inspection académique du Rhône, les acteurs rencontrés avaient des positions divergentes, même si ils doivent respecter dans la pratique les orientations officielles de leur institution) :

- La première orientation, peu partagée, rassemble les acteurs qui sont hostiles à toute visibilité dans l'espace public des groupes minoritaires, et refusent toute prise en compte officielle de la réalité des communautés. Ces acteurs (Délégation à l'Intégration de la Ville de Lyon, Rectorat, FOL, et le FASILD par certains aspects) sont les plus opposés à une reconnaissance culturelle des minorités (au sens plein) qui remettrait selon eux en cause leur intégration.

Ils sont favorables au renforcement des logiques actuelles d'intégration par assimilation (pour l'école par exemple, insister davantage sur la citoyenneté, renforcer les apprentissages...) et à une politique citoyenne de lutte contre les discriminations.

- La seconde comprend les acteurs qui acceptent davantage la visibilité des minorités dans l'espace public, sont relativement favorables à l'expression d'un droit à la différence (mais cette notion est peu définie), qui permette de se définir à la fois comme Français et Berbère, ou Français et musulman, tendent également à valoriser certains aspects du fonctionnement

communautaire, et considèrent sur le fond que l'on ne peut plus avoir une politique strictement assimilationniste. Ces acteurs sont issus de l'immigration, sont des représentants culturels, ou appartiennent aux associations de terrain.

Bibliographie

AHMINE Sabiha, "Donner une dimension éthique à la citoyenneté lyonnaise", Déclinaison du Plan de mandat 2001-2007 de la Ville de Lyon, Délégation à l'Intégration et aux Droits des Citoyens, 2001.

ALPIL, *Du labyrinthe à la spirale. les difficultés de logement dans l'agglomération lyonnaise*, 1997.

ALPIL, *Rapport 2000-2001*, Lyon, 2001.

BRECHON Pierre, *Cahier Millénaire3 n°23*, 2001.

CEDIEY Eric, Discriminations "raciales" et politiques antidiscriminatoires, Cahier Millénaire3, Communauté urbaine de Lyon, 2003.

CHAVANON Olivier, "Les religions dans la cité", *Cahier Millénaire3 n°23*, 2001, p. 5.

CIMADE, Le logement des immigrés dans la région lyonnaise, *Les Dossiers de Cimade-Information*, n°1-2, 1978

CITE PUBLIQUE, *Etude et diagnostic du développement social dans la commune de Saint-Priest, rapport final*, Cité Publique, commande de la ville de Saint-Priest dans le cadre de la Politique de la Ville, 2002.

CHAVANON Olivier, "Les religions dans la cité", *Cahier Millénaire3 n°23*, 2001.

Ville de Lyon, *Contrat de Ville 2000-2006*, Lyon, 31.01.2002.

FAYOLLE F., Intervention lors de la Journée Perspectives de la Communauté urbaine de Lyon – mission prospective et stratégie d'agglomération, Les associations, 2001.

FERJANI Moh. Cherif, *Cahier Millénaire3 n°23*, 2001.

GISTI, <http://www.gisti.org/doc/presse/1999/cerc/chapitre-1-3.html>

HAMMOUCHE Abdelhafid , "Des amicales d'hier aux associations de quartier d'aujourd'hui. Un essai de typologie", *Cahier Millénaire3 n°26*, 2002.

GILSON Martine, "Racisme à la française, *Nouvel Observateur*, n°1892, 8 février 2001.

GUIDERE M, "La culture d'origine dans l'enseignement des langues vivantes : constats et perspectives", Conférence donnée à l'IUFM de Lyon le 16 mai 2001 dans le cadre de l'Année européenne des langues, <http://sentiers-nte.univ-lyon2.fr/~mguidere/communications3.htm#culture>

KOUACHI H., "Enquête sur la question linguistique de la communauté maghrébine de la région Rhône-Alpes : le cas de la commune de Vénissieux", Thèse de Doctorat en Sciences de l'éducation, Université Lyon 2, 1994.

LAFORST Mireille, Economie et Humanisme, 1999 <http://www.globenet.org/horizon-local/humanisme/1laforest.html>.

Observatoire des Données Urbaines, Ville de Vaulx-en-Velin, INSEE Recensement 1999.

PAUL Alain (Chef de projet à la CO.GE.LO.RE), entretien, *Cahier Millénaire*3 n°26, 2001, p. 17.

PAYET J-P, *Collèges de banlieue. Ethnographie d'un monde scolaire*, Armand Colin, 1997.

POCHE Bernard, *L'espace fragmenté. Eléments pour une sociologie de la territorialité*, Paris, L'Harmattan, 1996.

POLERE Cédric, *Les différentes approches de l'intégration : Lexique*, travail commandé par la Mission prospective et stratégie d'agglomération du Grand Lyon – Peuplement et Migrations, Lyon, 2002.

SLAMA Serge, "Un service pas 'tout public'", *Plein Droit* n° 41-42, avril 1999, <http://www.gisti.org/doc/plein-droit/41-42/service..html>

TERKMANI Véronique, "Les conseillers municipaux issus de l'immigration maghrébine dans l'agglomération lyonnaise", *La lettre de la citoyenneté*, n°38, mars-avril 1999

VALLET Louis-André et CAILLE Jean-Paul, Les élèves étrangers ou issus de l'immigration dans l'école et le collège français, Dossier *Education et Formation*, 1995, n°40, Direction de l'Evaluation et de la Prospective.

Interviews réalisées

Le chiffre entre parenthèses () indique le nombre d'entretiens réalisés avec un même acteur

Intégration et insertion (sociale, économique, culturelle)

FASILD (Fond d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations), Villeurbanne : Philippe DELPY et Christine FIGUIEM

DSU (Développement social urbain) :
Marc VILLA RUBIAS (Ville de Lyon)
Fany DELAS (DSU 3ème Moncey-Voltaire)
(2) Yazid IKDOUMI (Chef de Projet DSU Saint-Priest)

PLIE Vaulx-en-Velin (Plan Local d'Insertion par l'Emploi), Association Vaudaise pour l'Insertion et l'Emploi : Claudette CHOSSON

FONDA Rhône-Alpes : Agnès ROLLET, Nicolas BERUT

Mairie de Lyon, Délégation à l'Intégration et aux Droits des Citoyens (Adjointe au Maire) : Sabiha AHMINE

Services aux étrangers

OMI (Office des Migrations Internationales), Délégation régionale : Hélène LESAUVAGE

SSAE (Service Social d'Aide aux Emigrants, Bureau départemental du Rhône) : Gilbert GROSJEAN, Michelle BARTHOD

ASSFAM (Association Service Social Familial Migrants) : Christophe CLERC (Délégué régional), Eliane OEUF (Responsable départementale du Rhône), Magali GALIZZI et Khalissa BENZEGHIBA (Formatrices).

Education, enseignement

Inspection académique du Rhône :
Jean-Luc DURET (Chargé de mission CLIN/CLA)
Janine DIB (ELCO - 1er cycle)

Contrat éducatif local DSU Ville de Lyon : Thomas SPAAK

Logement

Ville de Lyon, Observatoire urbain et des quartiers : Erika MAURICE

Ville de Lyon, Directeur du Service Habitat : Didier BUDIN

Ville de Vaulx-en-Velin, Adjoint au Logement : Bernard GENIN

Communauté urbaine de Lyon, Mission Habitat : Michel ROUGE (Directeur) et Maud SGORBINI (Chargée de mission)

(2) SIAL (Service Interadministratif du logement), Préfecture du Rhône : Jacqueline MALLAN (Adjointe au Chef de Service) et Raymond VALOIS (Détaché DDE).

ARALIS, Association Rhône-Alpes pour le logement et l'insertion sociale : Warda HISSAR HOUTI (Directrice)

ALPIL (Association Lyonnaise pour l'Insertion par le logement) : André GACHET (Président).

Représentants culturels

Grande Mosquée de Lyon, Recteur : Kamel KABTANE

Grande Synagogue de Lyon et Consistoire Israélite Régional Rhône-Alpes/Centre : Grand Rabbin Richard WERTENSCHLAG

Communauté Juive Libérale : Catherine GROFF

Vie associative

Union des Jeunes Musulmans, Directeur éditorial : Yamin MAKRI

Ville de Vaulx-en-Velin, Adjoint à la vie associative : Addel BELMOKKADEM

Fédération des oeuvres laïques du Rhône (FOL) : Robert DEVILLE

Observatoire des territoires sensibles, Agence d'urbanisme : Sandra ROGER

Observatoire des Données Urbaines, Ville de Vaulx-en-Velin : Marius DURAND

ANNEXE 1 - Le questionnaire

Peuplement et migrations dans les métropoles européennes

Le Grand Lyon a proposé de développer à partir de la Commission Développement Economique et Régénération urbaine des Eurocités une étude comparée sur le thème "peuplement et migrations dans les villes européennes". Cette démarche répond à notre propre besoin, à travers la référence au premier axe stratégique du Projet d'Agglomération adopté en septembre 2000 : "une agglomération ouverte aux cultures et au monde". De plus, il s'agit d'un thème majeur sur l'agenda des villes européennes, comme en témoignent notamment la conférence "Urban Future" de Stockholm (mai 2001), l'atelier "le choix de la diversité" de cette Assemblée Générale des Eurocités à Copenhague-Malmö et la conférence Metropolis (Rotterdam novembre 2001).

La démarche que nous proposons cherche à faire avancer notre connaissance mutuelle et notre compréhension sur la place et sur la question des minorités dans les métropoles européennes.

Calendrier : Octobre 2001- Octobre 2002

Méthode :

L'idée de cette étude est de clarifier les concepts liés à l'accueil des populations immigrées au niveau européen, qui dépendent des contextes nationaux. L'étude sera également conduite à travers différentes entrées concrètes, afin de lui donner un caractère opérationnel :

- *La démocratie et la citoyenneté locale*
- *L'insertion urbaine*
- *L'insertion économique*
- *Le multiculturalisme*
- *Les religions*

Cette étude sera enrichie des expériences, des contacts, des documents, que nous transmettront les villes partenaires. Elle sera complétée par des visites sur site.

Un questionnaire et un formulaire d'intérêt sont à votre disposition en français et en anglais afin de nous aider à repérer les personnes ressources dans les villes européennes et à bâtir cette étude.

Les résultats seront publiés et diffusés à travers les Eurocités (Français/anglais) sous une forme similaire à celle du rapport final du groupe de travail sur les "stratégies de développement des métropoles européennes", qui a été présenté lors d'une conférence Eurocités à Lyon en septembre 2000.

Questionnaire Peuplement et migrations dans les métropoles européennes

Chaque question peut susciter plusieurs niveaux de réponse :

- *un état des lieux géographique, statistique ou légal*
- *le traitement politique de la question*
- *la réponse sociale*
- *quels sont les débats en cours pour améliorer les dispositifs en place ?*

Vous pouvez soit remplir le questionnaire, soit fournir des pistes de recherche pour nous permettre de réaliser ces “ états des lieux ” (contacts individuels, adresses d’institutions ou d’organisations), soit fournir directement des documents.

1- CITOYENNETE ET DEMOCRATIE LOCALE

1.1- Contexte urbain

Quelle est la proportion de minorités dans votre ville ?

Disposez vous d’outils statistiques rendant compte du phénomène minoritaire ?

Quelles sont les limites de ces outils statistiques ?

1.2- Intégration civique

Quel droit de vote est accordé aux étrangers ? *(textes légaux)*

Les minorités (ou immigrés) font-elles usage du droit de vote ?

Existe t-il un vote “minoritaire” ? *(vote soit pour des partis politiques affichant leur identité ethnique ou culturelle, ou au bénéfice de partis affichant un discours à destination des minorités)*

Existe t-il des campagnes d’incitation au vote auprès des minorités ?

1.3- Responsabilisation citoyenne

Sous quelles formes légales les groupements de minorités peuvent-ils exister ? (*En France, seulement les associations loi 1901 ; ouvertes seulement depuis 1981 aux étrangers*)

Les autorités locales mobilisent-elles les associations ou groupements minoritaires existants pour leur action vis-à-vis des minorités ou des immigrés? Dans quel cadre de travail ?

Les associations ou groupements constituent-ils une bonne représentation des individus qu'ils sont censés représenter ?

2- Intégration urbaine

2.1- Habitat social

Qui sont les différents acteurs institutionnels du logement social ? L'Etat ? Les autorités locales ? Le secteur privé ? (*Vous pouvez classer les acteurs de 1 à 3 selon leur part décroissante dans le logement social*)

Quelles sont les pratiques actuelles d'habitat social ?

Y'a-t-il une mixité sociale ou une création de ghettos ? (*Le terme de ghetto est compris comme regroupant un groupe selon des critères ethniques et non pas économiques*)

S'il y a création de ghettos, l'évolution est-elle acceptée, voire voulue ? L'évolution est-elle au contraire non souhaitée ?

2.2- Intégration urbaine

Existe-t-il un écart entre les politiques de logements et la pratique quotidienne de l'attribution ou de la livraison de logements ?

Les populations minoritaires sont-elles géographiquement concentrées ? Où sont localisés les banlieues, ghettos, lieux de relégation ?

Existe-t-il une volonté de créer de nouvelles centralités urbaines autour de ces peuplements ?

- ✓ par le développement des réseaux de transport ?
- ✓ par le tourisme ?
- ✓ autre ?

2.3- Intégration socio-éducative

Y a-t-il un écart dans la réussite scolaire entre les minorités et le reste de la population ?

Existe t-il des programmes d'éducation complémentaires ?

Y a-t-il fréquentation régulière des infrastructures culturelles ou sociales de proximité ?

3- INTEGRATION ECONOMIQUE

3.1- Environnement urbain

L'activité économique actuelle est-elle un facteur d'intégration des minorités? (*indicateur : taux de chômage*)

Le tissu économique local a-t-il la capacité d'absorber la population active? (*Exception faite des "McDo jobs"*)

3.2- Intégration locale

Un dispositif institutionnel a-t-il été mis en place pour attirer des entreprises dans les quartiers concernés?

Le secteur privé participe-t-il au processus d'intégration socio-économique ? (*Dans certains établissements scolaires français, un partenariat avec des entreprises locales, sous forme de stages en entreprises, a permis de réduire sensiblement la violence en milieu scolaire et d'accroître le nombre d'embauches en fin de scolarité*)

4- Mixité culturelle

4.1- Contexte urbain

Quels groupes sont les plus affectés par un "racisme ordinaire" ?

Quels sont les groupes les moins intégrés dans la ville ?
(indicateurs : taux de chômage, taux de criminalité, ...)

Y a-t-il une politique de transmission (ou de promotion) des langues minoritaires (politique de l'Etat, des autorités locales) ?

La transmission des langues minoritaires se fait-elle :

- ✓ à l'école ou ...
- ✓ par voie associative?

4.2- Intégration locale

Y a-t-il des programmes de valorisation des lieux de vie (des quartiers)?

Existe t-il pour les minorités des lieux ou des bâtiments emblématiques de leur identité?

La municipalité est-elle promoteur de pratiques socioculturelles de mixité culturelle?

Leur gestion est-elle déléguée à des associations (groupements)?

Des actions sont-elles menées en vue de construire une identité urbaine locale forte (transcendant la diversité ethnoculturelle) ?

5- RELIGION

Quelles lois encadrent les relations Etat - religion?

Les lieux de culte des minorités ont-ils une qualité d'accueil acceptable ? Sont-ils fréquentés?

Qui a la charge de la gestion des lieux de culte ?

Existe t-il des écoles religieuses ?

Quel est leur mode de financement?

Les associations religieuses sont-elles des acteurs sociaux contribuant à l'amélioration des conditions de vie locales, ou développant leur propre programme d'intégration ?

Le patrimoine religieux est-il mis en valeur (par des actions culturelles ou le tourisme) ?

Qui ont été les acteurs urbains mobilisés pour remplir ce questionnaire ? Vous pouvez répondre à ce questionnaire (même partiellement)

ANNEXE 2 - Les données du SIAL sur les demandes prioritaires : profil des demandeurs et territoires concernés

Le SIAL produit des bilans statistiques annuels, par communes, types de logement, et par bailleurs, prenant en compte le nombre de demandes et de familles relogées :

L'extrait du bilan 2000 (2000 - Douze mois de gestion du contingent réservé préfectoral - Familles "Prioritaires", Service Inter-administratif du Logement, mai 2001), fait apparaître le nombre de personnes demandeurs de logement inscrits au SIAL.

Le nombre de dossiers en instance varie entre 5 500 et 6 000 depuis 1995.

71% des demandeurs sont français, 29% étrangers. Le pourcentage d'étrangers est en baisse continue depuis 1990, date au-delà de laquelle nous n'avons pas de données. En 1995, les étrangers représentaient 40% des demandeurs. Nous manquons d'explication sur cette évolution, qui doit néanmoins être favorisée par l'importance des naturalisations. Les statistiques du SIAL, conformément à la loi, prennent en compte uniquement la nationalité des demandeurs.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Dossiers en instance (déc.)	5 698	5 863	5 943	5 939	5 326	5 689
Français (%)	59.5	62.1	64	66	67.9	71.5
Étrangers (%)	40.5	37.9	36	34	32.1	28.5

Nationalité des demandeurs au 30.12.2000 (sur la base de 5 347 dossiers) :

Français : 71%
CEE : 1.6%
Algériens 13.1%
Tunisiens 4.3%
Marocains : 2.4%
Turcs : 1.4%
Autres nationalités : 6.2%

Ménages relogés en 2000, selon la nationalité (base 1 095 dossiers) :

Français : 69%
CEE : 1%
Algérien : 13%
Marocain : 4%
Tunisien : 4%
Turc : 1%
Autre : 8%

Ces données indiquent que les étrangers ne sont pas discriminés par le SIAL, par rapport aux Français (catégorie qui comprend les Français d'origine étrangère)— c'est même

sensiblement le contraire, puisque les demandeurs sont à 71% Français, alors qu'ils ne sont que 69% à être relogés.

Notons que, **d'après le SIAL**, sur les 5 689 dossiers en instance au 31.12.2000, 77.3% ont moins de 12 mois d'ancienneté, et 3.6% plus de 3 ans. 23% des demandeurs sont titulaires du RMI, 44% sont des personnes seules. 2294 demandes (43%) proviennent de Lyon, 15% de Villeurbanne (785), et 15% (827) de cinq communes (Vénissieux, Saint-Priest, Vaulx-en-Velin, Rillieux-la-Pape, Caluire).

La politique du SIAL peut ne pas être conforme à celle des mairies. En effet, les logements disponibles sont globalement situés dans des zones de forte population minoritaire.

Exemple : Les opportunités du SIAL (communes au dessus de 50 logements) en 2000 :

Villeurbanne (227)
Vaulx-en-Velin (163)
Vénissieux (156)
Lyon 8ème (142)
Lyon 9ème (140)
Bron (111)
Rillieux-la-Pape (104)
Lyon 3ème (81)
Saint-Priest (61)
Saint Fons (53)

Le SIAL tend alors à placer les populations prioritaires surtout dans les territoires où la concentration n'est pas la plus forte. Comme l'explique la SSAE, dans la mesure où les logements disponibles pour le SIAL ne sont pas partout, le discours des quotas n'est pas "entendable", alors que c'est une revendication première des maires.

Il faut noter que le SIAL n'utilise qu'une petite moitié des logements de son contingent (809 relogements sur 1 663 logements) et remet à disposition le reste. Les secteurs les plus centraux dans l'agglomération et les moins "ghettoisés" sont privilégiés, alors que ceux qui ont les plus fortes concentrations ne reçoivent pas les contingents de la préfecture.

Ainsi, en 2000, alors que le SIAL a disposé de 163 opportunités à Vaulx-en-Velin, il n'a utilisé que 14 logements afin de ne pas trop accentuer les déséquilibres de peuplements, et de ne pas être accusé de rompre les équilibres existants et d'amener de la violence urbaine.

Les plus forts relogements (au dessus de 25 relogements) :

Lyon 8ème (136) [contre 6 relogement dans le 6ème, 7 dans le 2ème, 9 dans le 4ème]
Villeurbanne (124)
Vénissieux (85)
Lyon 3ème (47)
Rillieux-la-Pape (46)
Rochetaillé sur Saône (46)
Lyon 9ème (42)

Saint Fons (38) Bron (34) Oullins (28).

On remarque également que les libération de logements par dédites concernent peu les secteurs centraux à peuplement faiblement minoritaire (11% de dédites par rapport au contingent préfectoral à Vaulx-en-Velin ou Bron par exemple, contre 4% dans le 4ème arrondissement).

Ces données montrent, qu'en l'absence de production de logements sociaux dans les secteurs centraux à faible population immigrée, le SIAL peut éviter les concentrations existantes.