

UNE POLITIQUE PUBLIQUE LOCALE À L'ÉPREUVE DE L'IMMIGRATION

LE CAS DE LA VILLE DE ROUBAIX

Ce cahier reprend l'essentiel d'un mémoire de DEA de Science Politique présenté à l'Institut d'Études Politiques de Lille, Université de Lille II, sous la direction de Frédéric SAWICKI (*Jury de soutenance : Pierre MATHIOT*

et Frédéric SAWICKI) en septembre 2003.

La forme universitaire est conservée ; on excusera donc les détours académiques du texte, qui peuvent en alourdir la lecture. Par contre, j'ai retiré quelques passages qui apparaissent mineurs ou redondants.

Daté de 2003, il propose une approche historique des questions migratoires qui permet de mieux analyser les permanences et les ruptures. La comparaison entre immigration belge et immigration algérienne permet de saisir les différences qui tiennent d'abord à la mort de la ville industrielle qui modifie radicalement les conditions d'intégration de l'immigration maghrébine.

Il permet de saisir comment par « bricolages » successifs, se construit sur plus de 30 ans une politique publique locale qui prend en compte rapidement les questions de reconnaissance culturelle et de discriminations et trouve un équilibre pragmatique entre les modèles d'action nationaux et les conditions concrètes du terrain.

Il propose enfin une politique de l'émancipation des individus qui permet de sortir des débats stériles sur l'intégration et le fait multiculturel.

Michel David
décembre 2009

A la recherche des vrais “ paradoxes roubaisiens ”

L'affaire Philippe AZIZ

Ce travail est né d'une rage.

En février 1996, était publié le livre de Philippe Aziz¹ : « *Le paradoxe de Roubaix* », sous-titré « *l'Islam en France* ». Un livre était consacré à « *la première ville musulmane de France* », pour servir d'illustration, d'exemple à la thèse de l'échec de l'intégration et aux progrès du communautarisme islamiste. Roubaix satisfaisait à sa tradition d'avant-garde cette fois pour annoncer la victoire de « l'axe du Mal ».

L'hebdomadaire *Le Point* du 2 mars 1996, consacrait un dossier avec couverture² à cet ouvrage. Dans un éditorial, J.F. Revel écrivait : « *Faits en main, Philippe Aziz dans « Le paradoxe de Roubaix », livre qui restera comme une base de vraie sociologie, en rupture avec la sociologie ambiante bavarde et idéologique démontre cette vérité : l'acquisition de la nationalité française n'est en rien un facteur d'intégration...* ».

Sans sombrer dans l'idéologie du complot, la concomitance de ces 2 publications n'était pas sans significations et D.Rouxel³, dans *Le Monde diplomatique* démontrera les relations préexistantes entre journalistes du *Point* et auteur du pamphlet.

Cette opération constituait la mise en orbite d'une nouvelle configuration idéologique ; alors que la fin des années 80 et le début des années 90 avaient été occupés par la création, la défense et illustration du modèle français d'intégration,

au milieu des années 90, des courants de droite, autour du *Point* et de l'essayiste Christian Jelen, et de gauche, mettent en cause cette croyance autour d'un certain nombre d'items :

- L'intégration est en danger, voire en échec : les ghettos progressent et deviennent des zones de non-droit où la drogue et les armes prolifèrent, les intégristes sapent la République.

- L'accès facilité à la nationalité ne suffit pas à réaliser l'intégration, contrairement aux argumentaires pour la défense du droit du sol.

- Les gouvernements successifs, depuis Giscard, ont prôné ou permis le communautarisme qu'il s'agisse de la défense des langues et cultures d'origine ou de l'Islam. La notion d'intégration n'est que le ré étiquetage de l'insertion, c'est à dire le rejet de la tradition assimilationniste de la France.

- Il est temps de résister, avant de se retrouver submergés, en combattant le communautarisme et la sur-délinquance

Le livre de Ph. Aziz trouve à Roubaix l'exemple illustratif de cette thèse implicite.

1. Chiffres à l'appui, la population musulmane est majoritaire. Que se passera-t-il dès lors ?

L'auteur fait dire à Mohamed Sa-baoui⁴, un témoin sans mandat « *membre d'une association de jeunes* » : « *si les lois de la République ne sont pas conformes aux lois coraniques, elles devraient pas être imposées aux Musulmans. Ces derniers ne devraient être gouvernés que selon la Charia, la loi de Dieu qui est la meilleure du Monde. Ils pourront avoir un territoire ou quelques villes où ils pourront appliquer sans entraves les préceptes du Coran..* »

Question : Donc des enclaves qui échappent à la loi commune ?

Réponse : oui...

1- AZIZ, Ph, *Le paradoxe de Roubaix*, 1996.

2- Cette couverture portait le titre, « les intégristes sapent la république » et était illustrée par la photo d'une Marianne voilée.

3- *Manières de voir* n° 64, Juillet-Aout 2002

4- Aziz.p, op.cité, page 89

Question : Où situeriez-vous ces enclaves ?

Réponse : Dans le Nord, c'est tout trouvé, ce sera Roubaix qui est déjà majoritairement musulmane. On ne veut pas pour des raisons mystérieuses publier les vrais chiffres sur la composition de la population de Roubaix car on verrait alors que la proportion des Musulmans dépasse les 60%. Si donc tous les Musulmans optent lors des prochaines élections municipales pour un vote islamique, le prochain maire pourra être un Musulman. »

2. L'intégration ne profite qu'à une minorité qui accède à la classe moyenne, la situation sociale bloque l'immense majorité dans l'exclusion et en fait la proie de l'intégrisme.

3. Les politiques menées en faveur de l'intégration, comme le financement d'associations, profitent aux intégristes : les responsables d'association pratiquent le double langage : citoyenneté d'un côté pour obtenir les subventions, porosité avec la délinquance et discours islamistes et racisme anti-français de l'autre. Les responsables de la ville sont sincères et admirables mais naïfs et donc irresponsables.

En conclusion : malgré le combat isolé et généreux des intégrationnistes, les politiques menées financent la progression du différentialisme. Et l'intégration n'est que la valise à double fond de l'islamisme ou ne se fait pour quelques-uns qu'au prix du reniement des origines.

Signalons que la couverture du livre représentait des musulmans en train de prier rue Myrrha à la « Goutte d'or » à Paris. Ce choix faisait sens : c'est là que l'Imam Sahraoui, réputé modéré, fut assassiné. Cette photo présente des hommes en train de prier dans la rue, on ne voit que leur dos et la rue est envahie. Elle réalise donc le fantasme fondamental du livre : les musulmans sont des gens sans

visage qui envahissent l'espace public. Il faut donc les démasquer et y résister. Une photo analogue, mais située Place de la République fut utilisée dans un tract par le Front national en 1989. Sous couvert d'exalter l'élite intégrée issue de l'immigration maghrébine, le livre de Ph Aziz s'attaquait donc aux politiques d'intégration en reprenant le capital fantasmagorique de l'extrémisme.

Que *Le Point* se saisisse de l'exemple roubaisien ne trouve pas sa raison dans l'intérêt porté à la population roubaisienne mais bien plutôt dans le fait que, sur cette question, Roubaix fait emblème, constitue un lieu stratégique de mise à l'épreuve d'une hypothèse : après une décennie de gouvernements de droite et de gauche, qui a vu se mettre en place le référentiel dit du modèle français d'intégration, comme réaction contre les risques révélés en 1981/82 par les émeutes urbaines de la région lyonnaise, l'émergence d'une identité musulmane dans les grèves des OS de l'automobile confrontés aux restructurations, et des conséquences électorales liées à l'apparition à Dreux du Front national, la contradiction principale posée entre l'intégration et le communautarisme, entre le droit à l'indifférence et celui à la différence (cf les débats de SOS racisme) est désormais déplacée tant au sein de la droite que de la gauche : l'intégration prônée qui tenait à se distinguer de l'assimilation n'est qu'une version élégante du différentialisme : l'intégration est en panne, le communautarisme progresse, il faut organiser une résistance républicaine par le retour à la véritable intégration, l'assimilation.

La Ville de Roubaix avait légitimité à être testée sur ce point pour plusieurs raisons :

- La notoriété nationale de ses élus, notamment André Diligent qui fut mem-

bre du Haut conseil à l'intégration après avoir été vice-président du Conseil national des Villes, et René Vandierendonck qui lui a succédé.

- Une réputation de la ville à l'avant-garde des nouvelles politiques publiques, renommée issue notamment des luttes de l'Alma-gare, construite tant par les observateurs que par les acteurs roubaisiens.

- Une politique de communication locale qui intègre de manière originale la problématique pluriculturelle.

Cette ville était l'origine, l'annonce, la preuve et la contre-preuve. Tuer le symbole, c'est liquider le rite.

La réponse à cette agression fut frustrante : La Ville produisit un droit de réponse de 8 pages qui fut très modestement publié ; elle envisagea de porter plainte et y renonça ; les acteurs locaux envisagèrent une riposte qui avorta.

D'une part, les analyses de Ph. Aziz provoquaient des réactions diverses : pour les uns, elles confirmaient des thèses ou des craintes qui ne pouvaient sans risque s'énoncer publiquement. Pour d'autres, tout en déplorant l'atteinte au patriotisme roubaisien, elles pointaient le doigt sur des points aveugles de la politique locale et de ce fait méritaient débat, à défaut d'estime et d'adhésion. D'autres y voyaient une agression contre leur travail et leurs convictions. D'autres enfin voyaient cette opération nuire à la notoriété de la ville.

En quelque sorte, la publication de Ph Aziz révélait 2 aspects de la situation locale : le poids des questions d'identité locale et de communication liées, les désaccords non-exprimés des acteurs qu'une politique construite de consensus déniait. Le poids de la stigmatisation médiatique, l'absence d'accord partagé des acteurs

rendaient la réponse officielle défensive et dérisoire.

Cette réponse consistait pour l'essentiel à rétablir la vérité des chiffres et ensuite à présenter une défense et illustration de la politique locale.

Concernant les chiffres, Ph Aziz lui-même avait reconnu avoir confondu le pourcentage de maghrébins dans la population étrangère et leur poids dans la population totale. Le patient travail mené par la Ville aboutissait à une estimation de 30 000 personnes issues de pays hors-CEE, tous statuts confondus. Mais cette réponse était dérisoire : l'enjeu n'était pas l'exactitude scientifique mais l'image et la représentation : l'analyse de Ph Aziz venait « confirmer » 2 représentations : les musulmans sont majoritaires, et on nous cache les vrais chiffres. Le doute mis sur les chiffres se comprend dès lors qu'à une question portant sur l'origine ethnique, il est répondu par des chiffres sur la nationalité des résidents légaux. Dès lors les statistiques viennent contredire l'expérience : dans la rue, le jour, les Maghrébins sont majoritaires à Roubaix. En effet, ceux qui travaillent à Roubaix y habitent rarement, et les Roubaisiens qui travaillent le font souvent à l'extérieur. « Reste » donc la population inactive. Ce groupe se décompose en deux grandes catégories : ceux qui restent cloîtrés chez eux, notamment les personnes âgées, et ceux qui occupent l'espace public, d'autant que les conditions de cohabitation dans les logements ne sont pas favorables, alors même que le poids des jeunes est important.

Le chapitre consacré à l'action de la Ville de Roubaix mérite d'être intégralement cité⁵ : « *Quant à nous, la politique suivie par la Ville de Roubaix s'inspire strictement des principes républicains qui existent dans notre pays et elle se situe en rupture avec un certain nombre de dérives*

telles que l'illusion multiculturelle qui a pu sévir dans les années 70 et 80.

La politique que nous menons à travers la mise en place d'un schéma local d'intégration s'appuie sur des principes clairement définis :

- Rattacher les objectifs d'intégration des personnes issues de l'immigration aux objectifs plus larges de l'intégration urbaine, puisque seul la maîtrise du peuplement et le développement de l'accès à l'emploi, pour l'ensemble de la population, pourront réduire les facteurs de racisme et de ségrégation. Un peuplement non contrôlé produit des difficultés de voisinage, une concentration excessive favorise le repli sur soi, de même que l'exclusion économique est le terreau de tous les radicalismes.

- Ne pas mener d'action spécifique en direction des personnes issues de l'immigration mais favoriser leur prise en compte équitable dans les dispositifs d'action publique privilégiant l'intérêt général.

- Axer l'action publique sur le renforcement de services publics et le partenariat contractuel avec les associations et les habitants.

- Accepter les diversités culturelles dans le respect des principes républicains et démocratiques. La pluralité des pratiques culturelles est un fait qui s'élargit avec l'ouverture de notre société, cette diversité est un facteur de développement si elle n'est pas le prétexte d'un multiculturalisme d'importation qui méprise toute idée de culture commune et de mémoire partagée. La pluralité culturelle s'arrête quand est remis en cause le respect de nos règles fondamentales telles que l'égalité des hommes et des femmes.

- Résoudre ou réduire les difficultés des habitants pour priver le discours xénophobe de toute base concrète. Ne nous

cachons pas derrière notre petit doigt, la difficulté de notre société à intégrer la jeunesse issue de l'immigration a entraîné une déstructuration d'une fraction importante de ces jeunes. Incivilités, agressions verbales et, de plus en plus, violence et petite délinquance sont massivement le fait de jeunes issus de l'immigration maghrébine. Ceci s'explique non par l'origine ethnique mais par l'exclusion économique, le sentiment de ne jamais être accepté, le niveau éducatif, la crise des familles qui doivent s'adapter à des règles nouvelles. Cette réalité quotidienne exaspère la population et rend chaque jour plus faciles les explications xénophobes et racistes. Pour inverser cette logique infernale, il faut valoriser ceux qui sont dans une logique de réussite et notamment les jeunes diplômés, mettre les services publics à l'abri des dérives racistes en aidant les agents qui accueillent un public difficile, renforcer les médiations là où les tensions existent, faire le nécessaire et rigoureux rappel à l'ordre et à la règle quand il s'impose. »

A cela s'ajoutait un plaidoyer pour un « pacte entre la République et l'Islam ».

Ces 5 points mériteront ultérieurement d'être mis en perspective, tant ils condensent le modèle français d'intégration formalisé par le Haut conseil à l'intégration, dans la suite des travaux intellectuels de Dominique Schnapper et Jacqueline Costa-Lascoux. C'est leur rôle tactique qu'il faut ici apprécier : répondre à des assertions sur la réalité par un rappel de principes (principe de montée en généralité), adopter une ligne de défense qui répond par anticipation aux critiques formulées par l'adversaire et présenter la politique menée comme une « rupture » avec ce que justement le livre dénonce comme pratique sous couvert de cette politique locale, développer un point vue « holiste »

de mise en cohésion territoriale par le renforcement des « programmes institutionnels ». La réponse de la Ville s'ordonnait donc classiquement sur 2 axes défensifs : opposer l'objectivité scientifique à la perception issue de l'expérience, justifier les pratiques locales par une argumentation de montée en généralité sur les principes selon un axe imposé : intégration versus multiculturalisme, à défaut d'interroger concrètement actions et processus.

La scène médiatique

Le kidnapping d'un cas local par la mise en scène d'un débat national pose d'entrée une série de questions passionnantes : comment une « configuration » locale devient un enjeu national ? Quel est le rôle de la scène médiatique ?

Sur ces 2 points, on peut déjà repérer les éléments suivants, relatifs à la scène médiatique et aux enjeux d'identité locale

Le livre de Ph. Aziz se situe dans une séquence qui débute avec l'affaire de l'exorcisme et se poursuit avec l'intervention du Raid.

En 1994, une jeune fille meurt suite à un exorcisme pratiqué par un imam de la mosquée D'awa, rue Archimède. Ce fait-divers largement médiatisé stigmatise lourdement cette mosquée qui sera désormais identifiée à un repaire islamiste, l'islam associé à des pratiques moyenâgeuses comme la ville de Roubaix. Ce fait-divers déclenche l'envie de Ph Aziz d'en savoir plus.

Au milieu de 1996, quelques semaines après la publication du « paradoxe... », une équipe du Raid intervient, la veille du G7 de Lille, dans une maison de la rue Carette, dans le secteur insalubre de l'Alma, près de La Redoute,

à quelques pas de la mosquée Archimède : plusieurs islamo-gangsters sont tués dans l'assaut, d'autres prennent la fuite. L'enquête montrera que ce gang, responsable de plusieurs assauts sanglants contre des supermarchés de proximité et qui préparait un attentat contre le G7, est dirigé par des français convertis à un islam radical, que certains ont fréquenté la mosquée Archimède, qu'ils se sont entraînés dans les camps bosniaques, que leur pratique et leur idéologie confondent islamisme et gangstérisme.

Ph. Aziz, interviewé sur diverses ondes nationales comme expert, voit dans ces événements la confirmation de ses analyses. Son livre fonctionne des lors comme prophétie auto-réalisée.

Cette séquence met à mal l'image apaisée d'une intégration en marche qui évite le pire⁶, au moment de la plus grande dépression de la situation locale : Le chômage atteint des niveaux historiques (plus de 30% selon la municipalité), alors que les nouveaux projets en gestation ne sont pas encore lancés (Centre ville, Grand Projet Urbain, Zone franche et Musée). Ces différents fait-divers seront d'ailleurs utilisés par le maire pour plaider des aides dérogatoires de l'État pour la Communauté urbaine.

Mise en scène médiatique et « mise en enjeu » sont liées.

La mise en scène médiatique révèle un « système de communication locale » qu'on peut traduire comme suit : la mise en concurrence des territoires qui fait suite à la décentralisation impose aux collectivités d'inventer des politiques de développement local ; dans ce cadre concurrentiel, l'attractivité du territoire devient un enjeu majeur ; par attractivité, on entend capacité à attirer des investissements, qu'il s'agisse d'entreprises ou de ménages solvables (d'où l'antienne sur l'accueil des

6- Droit de réponse, p 7 : Dans un style qui traduit l'ensemble des contraintes pesant sur ce type de discours : nécessité du rappel protocolaire des différents bailleurs de fonds, rappel du caractère collectif de l'œuvre accomplie notamment par l'acteur associatif et l'Habitant, catégorie réunissant toutes origines dans un universel concret-local » Le travail mené par la municipalité avec l'appui de l'Etat, du Fonds d'Action sociale, du Conseil régional, grâce à la mobilisation des associations, des habitants de toute origine et de toute confession a empêché à ce jour de graves incidents tels que la banlieue lyonnaise et la banlieue parisienne en ont connus malgré des indicateurs sociaux plus négatifs. C'est cela le vrai paradoxe de Roubaix (souligné dans le texte) »

classes moyennes). Or cette attractivité dépend certes de capacités foncières, de la qualité du parc immobilier, de l'offre en services culturels et éducatifs mais aussi de l'« image », de la réputation, en tant que ces perceptions sont des indices de difficultés d'usages urbains et/ou par extension s'appliquent aux résidents de ces territoires.

Le travail sur l'image se joue dans une triangulation entre image voulue (qui correspond au projet), image perçue et image physique (soit les éléments de paysages urbains ou les réalités sociales qui attestent ou infirment les perceptions).

Ce travail se joue dans des espaces disjoints et articulés selon 3 échelles micro/méso/macro : l'échelle « méso » est l'échelle du territoire ; elle correspond aux actions et média de la collectivité : service communication, journaux et radios locaux etc. L'échelle « macro » est celle des média nationaux ; la logique médiatique est d'une certaine façon du point de vue du territoire local déterritorialisée, elle vient percuter le territoire pour le valoriser ou le stigmatiser. L'échelle « micro » correspond à la proximité, aux relations de voisinage, aux micro média tels que places, rues, cafés et commerces où s'exprime le bla-bla social à travers des réseaux informels. C'est dans cet espace médiatique multidimensionnel que se structurent des stigmatisations, rumeurs, mises en exergue, reformulations, échos, amplifications qui interfèrent sur le travail des acteurs (en tant qu'il vient les perturber et tout à la fois constituer une ressource) pour contribuer à la mise en enjeu et sur agenda.

Le cas du « paradoxe... » illustre ce mécanisme : d'un fait divers local, il construit une intervention médiatique qui à la fois vient perturber le travail des acteurs locaux par la stigmatisation qu'il opère,

accélère la mise sur agenda local des questions liées à l'islam, révèle les systèmes d'argumentation des acteurs et leurs contradictions. Le soupçon de communautarisme qu'il fait peser oblige les acteurs locaux à surenchérir sur leur fidélité aux principes « républicains », rendant d'autant plus difficiles la mise en œuvre d'actions qui risquent d'être requalifiées de communautaristes, dès lors que tout doute émis sur le « Modèle » ou toute action faisant appel aux ressources de l'ethnicité seront qualifiés comme tels.

D'autant que les sujets évoqués mettent en jeu aussi des questions d'identité locale. R. Lefebvre⁷ a montré la prégnance de la construction d'une identité locale sur le mode de l'exemplarité, de l'avant-garde etc et son enjeu stratégique⁸. Plus précisément, si dès la fin du 19^e siècle, des représentations concurrentielles du territoire sont mobilisées, la « Mecque du socialisme » de la municipalité socialiste, soit le registre de la cité idéale, s'opposant au « fleuron de l'industrie textile » du patronat, l'après-guerre voit le passage d'un espace local divisé (conforme à la structure classe contre classe) à l'émergence d'une identité locale unifiée sur une base territoriale (construction d'un consensus local s'incarnant dans le paritarisme et la municipalité de troisième voie associant SFIO et démocrates-chrétiens). L'invention de cette identité territoriale permet de nier les clivages en exaltant le « caractère » roubaisien. Dans ces 2 périodes, les représentations ethniques sont subsumées par la référence au travail et au Mouvement ouvrier.

La fin des années 50 fait émerger une nouvelle configuration : la ville en crise, humiliée, voit ses référents identitaires s'effondrer alors que sa population se mondialise. Face à la crise, la municipalité va mobiliser des traditions d'exemplarité et d'avant-gardisme mais doit aussi af-

7- Lefebvre. R, *les métamorphoses d'une identité locale : genèse de la « roubaisien-ité »*, in « les Cahiers de Roubaix, n°9

8- Lefebvre. R, art.cité : « La prégnance des logiques identitaires locales renvoie à des caractéristiques urbaines lourdes (la ville a toujours souffert d'une absence de centre et d'un éclatement de son territoire en quartiers, l'identité est un moyen de produire de l'unité), à des dimensions économiques (le poids de la culture du travail qui a façonné des « mentalités collectives ») à des données sociologiques (le localisme et la faible mobilité des catégories ouvrières, la clôture de la société sur elle-même ; dans une certaine mesure le rapport au territoire est la seule identité sociale mobilisable, il est donc conçu comme un support d'intégration sociale) mais aussi à des enjeux politiques (la vivacité des traditions et des cultures politiques ; le contrôle ou la politisation de la population ouvrière par les socialistes ou le patronat s'est faite sur des bases territoriales et donc identitaires) »

fronter une lourde stigmatisation due à la présence d'une forte population immigrée et à l'amplification des problèmes sociaux : courées insalubres, chômage, pauvreté, friches, paysages urbains désolés, délinquance, islamisme mettent Roubaix à l'agenda médiatique ; comme le dit F. Mitterrand lors de sa visite à Roubaix en 1983, Roubaix est devenue « *l'exemple même de ce qu'il ne faut pas faire.* »

L'immigration est devenue le marqueur stigmatisant du territoire et la tentation est grande de promouvoir le territoire en l'effaçant. Il fut une période, début des années des années 90, où la ligne de communication suivie fut de promouvoir un Roubaix virtuel, sans immigrés ni courées, dédié aux nouvelles technologies grâce à l'Eurotéléport.

Cette tentative d'effacement donna lieu à un épisode significatif ; en 1994, la Ville lance une campagne d'affichage sur le thème : « Roubaix, ville des leaders », faisant référence au dynamisme de ses entrepreneurs. Les affiches présentaient un groupe de personnages plutôt blonds dont toute référence colorée était bannie. Peu après, voulant sensibiliser les « citoyens roubaisiens conscients » à la nécessité de s'inscrire sur les listes électorales avant le 31 décembre, la Fédération des associations de jeunes (FAJ) publie une affiche dont le slogan est « pensez à nous, les enfants de la république –notre avenir nous concerne ». L'affiche présente une photo de classe sur laquelle les enfants portent l'écharpe bleu-blanc-rouge, elle est signée : « pour un monde meilleur, Mehdi-7 ans »⁹. Ajoutons que la classe primaire photographiée représentait la réalité multiculturelle de la ville. La FAJ, avec intelligence, vient torpiller une image dont elle saisit le caractère excluant, en retournant à son profit le référent républicain. Le maire d'ailleurs reconnaîtra son erreur.

C'est donc une autre stratégie de

communication qui sera mise en place, assurant la mise en scène de l'identité pluriculturelle de la ville. Cette évolution correspond à un mouvement plus général de l'histoire de la communication des collectivités locales, qui va de l'information au marketing territorial, puis, du fait des impasses d'un marketing qui exclut de l'image la population locale, s'oriente vers une communication globale visant à assurer conjointement la recherche d'attractivité et la recomposition identitaire.

Ainsi, pour l'exemple roubaisien, les cartes de vœux annuelles permettent de saisir la manière dont la ville se met en scène. En 1994, la carte de vœux représente un tableau figuratif « scène de triage de la laine ». Par le contenu et le style, la carte exprime la nostalgie du passé industriel de la ville. En 1995, plusieurs dessins montrent des bâtiments d'usine, un centre de nouvelles technologies, des friches reconverties. La ville se définit par le travail et engage sa reconversion. En 1996, la carte est illustrée par un coureur cycliste peint par Ben Bella : référence au passé glorieux (le centenaire de Paris-Roubaix), éloge du dépassement de soi, et par Ben Bella, métissage. En 1997, un patchwork d'enfants de toutes les couleurs amorce le virage : assumer la réalité pluriculturelle de la ville comme un élément identitaire et un atout. Entrecroisée à cette thématique des couleurs, réapparaît en 98 celle du renouvellement avec une présentation des aménagements en cours : sur une grand-place rénovée, flottent les kaemonos des Transculturelles, festival multiculturel de la ville.

Désormais la mue est prête : avec le renouvellement visible de la ville, une nouvelle ligne de communication se met en place : « Roubaix, les couleurs du futur ». Ce « baseline » veut exprimer au premier degré le renouvellement de la ville qui troque ses murs tristes de brique noircie par des façades de toutes les cou-

9- Scavennec.C, connaissance et reconnaissance de la culture arabo-musulmane à Roubaix, mémoire DESS Droit des Relations et des Echanges culturels internationaux, IEP de Lyon, septembre 1998. (p.45)

leurs. Si Roubaix retrouve des couleurs en réhabilitant ses friches patrimonialisées, un second sens s'imprime dans cette thématique : les couleurs du futur sont celles de sa population ; ce « multicolorisme » affiche une ville « mondiale » dans le prolongement de la rhétorique de la fête de l'Amitié et les 80 nationalités présentes à Roubaix. Il s'agit certes d'assumer le fait multiculturel mais en le sublimant : le multicolore vient dépasser l'image résistante du bicolorisme des relations interethniques entre Roubaisiens de souche européenne et maghrébins : le mondialisme des couleurs du futur euphémise la surprésence maghrébine en valorisant le multiple ethnique : renouvellement urbain et multiculturalisme se croisent comme la ville est « tissage et métissage », selon l'expression volontiers utilisée par le maire. Ainsi l'identité actuelle de la ville prolonge la fabrication du consensus, mais sur des bases renouvelées : la capacité d'expérimentation, d'exemplarité et d'avant gardisme perdure mais aux valeurs du travail se substitue la capacité de « faire société ¹⁰ ».

Toute stigmatisation de la capacité intégrative et de la qualité de la cohabitation inter-ethnique est une atteinte à l'identité locale et de ce fait porte sur des enjeux plus larges que ceux du champ spécifique considéré : c'est la présentation de soi du territoire qui est en cause.

Qu'est-ce qu'une politique locale ?

Ce cas pose d'entrée de nombreuses questions méthodologiques :

- Comment se construit un « problème politique » ?
- Quel est le rôle des différents acteurs, dont les médias ?
- Comment s'articulent la prise en charge d'un problème identifié et des questions plus globales comme l'identité d'un territoire ?

• Quels rapports entre les niveaux national et local ?

On l'aura compris, l'objet de cette recherche est d'interroger l'émergence et la constitution d'une politique pour en déterminer les problèmes constitutifs et de réfléchir aux modalités d'évaluation qui peuvent être appliquées.

Selon Meny et Thonig¹¹, une politique publique :

- est un ensemble de mesures concrètes, mises en cohérence dans un cadre général d'actions.

- concerne un ou des publics.

- définit les buts et les objectifs en fonction de croyances et de valeurs.

- suppose donc, d'une part la construction d'un **référentiel de politique publique**, d'autre part, la mise en place de **structures administratives** habilitées à mettre en œuvre les mesures concrètes pour atteindre les buts et objectifs. Selon Vincent Viet¹²: « *par structure administrative, il conviendra d'entendre une expression générique désignant tout organe administratif à vocation publique attaché à un ou plusieurs départements ministériels par un lien organique (directions, bureaux, missions, services extérieurs, des ministères sociaux), un rapport de tutelle administrative ou financière ou un lien consultatif* ».

Une telle description doit être développée sur plusieurs points :

• Comment émerge un **enjeu** qui se transforme en problème politique et appelle une politique publique ?

• Quelle description peut-on donner d'un **référentiel** de politique publique ?

• Quel est le **rôle des acteurs**, traducteurs, médiateurs, cercles de décisions qui contribuent à la définition et à la mise en œuvre d'une politique publique ?

10- Selon la belle expression de Jacques Donzelot.

11- Meny (Y.), Thoenig (J.C.), *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989

12- Viet Vincent, *La France immigrée*, Fayard, 1998

Enjeu

Un problème politique n'existe pas en soi, il est un construit social, une représentation d'un ensemble d'informations issues du champ social.

J. Lagroye et alii évoquent à propos de l'insécurité (propos qui peut s'appliquer à « l'intégration » et à la gestion des populations immigrées)¹³ : « Si le « problème de l'insécurité » est un **enjeu social et politique**, c'est qu'au-delà d'un accord minimal sur la nécessité d'engager une politique publique à son sujet, divers acteurs s'opposent sur la définition globale de la question, sur les « définitions opératoires » des actions à entreprendre, et sur les mesures à adopter ». Ce n'est donc pas l'existence d'un problème qui en fait un enjeu mais le jeu d'acteurs engagés dans cette question par des positions, des conceptions, des intérêts. La définition de l'enjeu suppose « **la problématisation de la question** » (pour faire simple, sa définition au sens large du terme), qui impliquera la désignation des acteurs concernés, des objectifs et des mesures. Cette problématisation est une lutte entre acteurs, qui passe par des **mobilisations et enrôlements**, accompagnés de « **reformulations** » du problèmes, soit des « traductions », recodages de problèmes dans les univers sociaux qui s'en sont saisis.

Cet enjeu problématisé pourra dès lors être inscrit sur l'**agenda**¹⁴ des questions nécessitant l'attention des pouvoirs publics et des institutions : cette mise sur agenda peut se traduire par une priorisation, une mise sous le signe de l'urgence, et on devine le poids médiatique dans cette traduction de l'enjeu en agenda.

Le jeu des acteurs, leurs compétences apparaissent décisifs dans cette question : « *la réussite des mobilisations autour d'un enjeu paraît dans ces conditions*

*résulter de la capacité de certains groupes à enrôler d'autres acteurs, à les faire en quelque sorte entrer dans le jeu, et à créer une coalition qui impose l'inscription du problème à traiter sur l'« agenda » (désignation métaphorique des actions à conduire) des gouvernants, des institutions publiques et des organisations politiques¹⁵ », profitant de **fenêtres d'opportunités**, de conditions favorables inopinées ou construites.*

La constitution de l'enjeu, c'est-à-dire la mobilisation pour imposer la définition d'un problème et des solutions à lui apporter suppose de mobiliser des registres argumentatifs variés (appel à la scientificité des informations dont la statistique semble le symbole rassurant : combien de diagnostics débutant par une avalanche de chiffres dont la fonction est moins d'étayer une hypothèse que de rassurer sur le sérieux, l'objectivité du propos, appel à rebours aux registres de l'émotion, de la morale ou de l'éthique, montée en généralité sur les principes constitutifs de la société tels que la citoyenneté, la République...), de se rattacher à des « camps », toutes opérations proprement sémantiques autant que stratégiques.

Pour le dire autrement, il s'agit pour chaque acteur d'utiliser et donc de redéfinir les mots, concepts, énoncés propres au champ considéré. Par exemple, faire appel au mot « intégration » pour l'opposer à « insertion » et « assimilation » tout en donnant sa « propre » définition du mot, veut dire qu'on assume la sédimentation dont le mot est porteur tout en s'en tenant à distance ; le registre métalinguistique est sur cette question hypertrophié, les débats sans fin sur les notions d'intégration, inclusion, insertion, promotion, assimilation ou sur étranger, immigré, en témoignent ; la production intellectuelle y participe largement, en tant que ressource convoquée, voire en tant qu'acteur direct, s'agissant

13- Lagroye, J avec Bastien F. et Sawicki, F. *sociologie politique*, presses de sciences-po et Dalloz, 2002

14- On appellera agenda politique : « l'ensemble des problèmes perçus comme appelant un débat public, voire l'intervention des autorités politiques légitimes »

15- Lagroye et alii, op cit p 518

d'intellectuels inscrits dans des scènes politico-administratives, espèce largement représentée dans ce secteur.

Référentiel de politique publique

Le référentiel de politique publique se définit ainsi : le **rapport global / sectoriel**¹⁶ ne peut se transformer en objet d'intervention publique qu'en fonction de l'image que s'en font les acteurs concernés. C'est cette **représentation** d'une politique publique que l'on appelle référentiel d'une politique publique, expression qui désigne l'ensemble des normes et images de référence en fonction desquels sont définis des critères d'intervention.

Le référentiel de politiques publiques comprend donc, en tant qu'image du R.G.S., une définition du secteur, c'est-à-dire une représentation de la place et de l'enjeu d'un secteur dans une société donnée à une époque donnée, une délimitation des frontières de ce secteur, le **référentiel sectoriel**. Le référentiel de politique publique comporte également le **référentiel global**. Il propose enfin des algorithmes opératoires qui permettent de déduire, selon des chaînes causales à partir d'un diagnostic, un certain nombre d'objectifs et de mesures concrètes. Enfin, le référentiel de politiques publiques propose une entreprise de justification, légitimation de ces buts et objectifs en faisant appel à des croyances et des valeurs.

Acteurs

La mise à l'agenda et la construction du référentiel mobilisent plusieurs catégories d'acteurs :

Les traducteurs et médiateurs, soit ceux qui sont situés à une place stratégique de telle sorte qu'ils puissent influencer durablement sur la décision. Ces média-

teurs peuvent être des professionnels, des élites administratives, des élus et ils s'appuient sur des cercles concentriques d'acteurs, tels que les organisations collectives, les médias, les services administratifs, la fonction publique, les milieux spécialisés, etc.

- La traduction d'un problème social en enjeu politique est le fait des entrepreneurs politiques qui opèrent le passage du langage commun au langage codé recevable par les élites politiques, déplaçant ainsi une question de l'opinion publique au champ de la décision politique.

- Les mobilisations collectives comme ressource stratégique.

Si on applique cette définition générale à la question de l'immigration et de l'intégration, on repère un certain nombre de difficultés :

- Quel est le rapport ou plutôt la limite entre le global et le sectoriel dans la définition des politiques d'immigration – intégration ?

L'indécision de la frontière explique en partie les difficultés de mise en œuvre de cette politique. Par exemple, peut-on parler d'une politique cohérente et autonome d'immigration ? Quel lien entretient-elle avec d'autres politiques (politique de la population, politique de l'emploi, relations internationales) ? Doit-on considérer la politique publique d'intégration comme un sous-ensemble de la politique d'immigration inscrivant ainsi organiquement le lien entre contrôle des flux et politique en faveur du processus intégratif ? Une politique en faveur de l'alphabétisation des migrants est-elle un sous-ensemble d'une politique d'intégration ou un sous-ensemble d'une politique de formation ?

16- Pierre Muller propose la définition suivante : « L'objet de chaque politique publique est de prendre en charge les désajustements qui peuvent intervenir entre un secteur et d'autres secteurs ou entre un secteur et la société globale ». L'objet d'une politique publique est le **la régulation du RGS (Rapport Global Sectoriel)** ; par exemple, une politique publique en faveur de l'armement entretient des liens avec d'autres politiques sectorielles, comme les politiques industrielles, la politique étrangère de la France, et renvoie à des éléments plus globaux tels que la place de la France dans le Monde ou les conceptions de la paix et de la guerre. Muller (P.) *Les politiques publiques*, QSJ n°2534, Paris, PUF, 1990

Le rapport entre global et sectoriel dans ce cas est donc éminemment complexe et la tentative de régler cette question a nécessité travaux et constructions. Un effort considérable a été entrepris pour déterminer un invariant de la politique publique d'immigration, de telle sorte qu'on puisse l'autonomiser. C'est le travail réalisé notamment par Patrick Weil¹⁷ et Vincent Viet.

Cet enjeu d'articulation s'est traduit dans le langage des structures administratives par la nécessité par exemple d'articuler intervention spécifique et intervention de droit commun ou politique spécifique en faveur des immigrés et politiques thématiques, ce qui a produit de nombreuses difficultés. Faut-il une intervention spécifique en faveur de ce public au risque de le stigmatiser ? Faut-il, au contraire, intégrer ce public dans les politiques thématiques de formation et d'action sociale au risque d'invisibiliser ses problèmes spécifiques, voire de les nier considérant par exemple qu'« il n'y a pas de problème d'immigrés mais que des problèmes de pauvreté ou d'exclusion » ? Faut-il pour résoudre cette contradiction, mettre en place un établissement spécialisé au risque qu'il intervienne, de manière parallèle, aux services dits de droit commun ? Faut-il au contraire assurer l'articulation des problèmes spécifiques et des politiques de droit commun par une coordination interministérielle et intersectorielle au risque que cette coordination, non dotée de moyens spécifiques, soit incantatoire ?

- Le rapport entre le global, le sectoriel et le **local**.

Si la sectorisation des politiques publiques correspond à un déplacement de la logique centre/périphérie vers la logique global/sectoriel, signe de la modernité administrative, les politiques de territo-

rialisation des politiques publiques, à l'occasion notamment de la décentralisation et de l'émergence de nouvelles politiques telles que la politique de la ville, aboutissent à modifier le rapport global/sectoriel en y rajoutant le paramètre local. Il faut donc penser à ce que peut être un **référentiel global/ local/ sectoriel** dans une mise en œuvre d'une politique publique ajoutant aux entrepreneurs nationaux de nouvelles catégories d'entrepreneurs locaux tels que militants associatifs, lobby divers, etc.

Là aussi cette question du rapport entre global/local/sectoriel a conduit à un certain nombre de débats à l'occasion de l'articulation entre politique de la ville et politique d'intégration. On sait que la création de la politique de la ville en 1982-1983 procède du traitement politique d'incidents survenus dans les banlieues et dont les auteurs étaient des jeunes issus de l'immigration. En quelque sorte, la politique de la ville a été créée pour résoudre un problème posé dans l'espace public par la deuxième génération de l'immigration en refusant une ethnicisation de ce problème politique au profit d'une territorialisation et d'une spatialisation. Dans le même temps, dès 1983, on assiste à une relance d'une politique d'insertion sociale et professionnelle des travailleurs immigrés par le développement des missions confiées au Fonds d'action sociale et sa progressive régionalisation qui a permis de développer et de multiplier ses interventions notamment au profit du secteur associatif.

Sachant que ces deux politiques publiques (politique de la ville et politique en faveur de l'intégration) s'appliquent en grande partie sur les mêmes territoires, l'une des difficultés de mise en œuvre de ces politiques a été leur articulation. Faut-il mettre en place des politiques spécifiques d'intégration, telles que le contrat

17- Weil (P.), *La France et ses étrangers, l'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*, Paris, Gallimard, "Folio Histoire", 2005 (Nouvelle édition refondue, 579 p.).

d'agglomération créé par la Direction des populations et migrations, ou régionale-ment les schémas locaux d'intégration ? Faut-il, au contraire, traiter transversalement la lutte contre les discriminations au sein des contrats de ville ? Comment résoudre cette contradiction à nouveau posée entre le spécifique qui stigmatise et la transversalité qui invisibilise ?

• Plus fondamentalement, ces difficultés d'articulation renvoient, s'agissant des politiques publiques d'immigration et d'intégration, à la place particulière qu'occupent les croyances et les valeurs dans leur définition. En effet, par un procédé de « montée en généralité » systématique, tout problème concret posé dans ce champ là est renvoyé à la réaffirmation de valeurs et de croyances à caractère abstrait et universel. Un foulard dans un quartier, c'est la laïcité, la République et la nation qui sont en cause. Cette montée en généralité interdit toute résolution pragmatique des problèmes posés et conduit à absorber la politique publique comme dispositif technique dans un discours sur les valeurs et les croyances. De ce fait, le rapport entre le sectoriel et le global est brouillé puisque les valeurs et les croyances venant fonder une politique sectorielle d'immigration et d'intégration sont celles qui viennent en soubassement de la République, de la laïcité, de la nation, et donc ne renvoient pas à des règles de conduite et d'action, mais à des normes transcendantales.

À partir de là, la question est posée : quel est le bon angle d'attaque pour évaluer cette politique publique ?

L'évaluation est généralement posée comme appréciation des résultats, mesure de l'efficacité et de l'efficience, au regard des objectifs fixés. Il s'agit donc de mesurer des écarts et de les expliquer.

Ainsi, pour citer Vincent Viet : « *l'approche historique peut réduire ou dépasser les contradictions qui ne peuvent manquer de se présenter entre les principes dont se réclame une politique, les buts qu'elle poursuit et les résultats obtenus. Qu'une politique publique ait, par exemple dévié de son cap, ne signifie pas forcément qu'elle ait renoncé à ses principes ou à ses visées originels : elle peut très bien avoir été déstabilisée par des événements politiques, économiques, sociaux sans que cet ébranlement remette en cause ses fondements ou le cadre juridico-institutionnel qui constitue son lieu naturel d'exercice. En répondant à ses éventuelles contradictions internes et à des sollicitations imprévisibles par des ajustements constamment renouvelés, elle se modifie à la marge sans changer de substance... De surcroît, une démarche historico-politiste a le mérite de prendre en compte les termes d'une équation complexe que l'analyste voudrait résoudre. Appliquée aux politiques publiques, cette équation comporte des variables à faible fluctuation (principes, moyens mis en œuvre, objectifs, cadre juridico-institutionnel) et une variable très instable sur la période considérée (évolution de la conjoncture politique et économique) dont la combinaison, souvent détonante, peut accentuer l'interpénétration des politiques entre elles, tout en modifiant la hiérarchie interne de leurs priorités respectives¹⁸ ».*

Cette évaluation par mesure d'écarts suppose donc d'identifier un invariant et des variables et d'expliquer les écarts. S'agit-il d'une faible volonté politique, d'insuffisance de ressources, d'une traduction d'une impulsion nationale par le local, d'une déformation d'impulsion politique par la structure administrative, d'un changement de conjoncture, etc ?

On voudrait tenter ici une autre hy-

pothèse : plutôt que d'interroger des écarts, il s'agit de repérer une « erreur de syntaxe » en s'appuyant sur Nicole Dewandre¹⁹. On considérera qu'une politique publique s'inscrit dans l'espace public : « en articulant le **logos politique** et la **praxis administrative** d'une façon telle qu'elle rencontre la demande mixte des citoyens vis-à-vis de l'espace public désormais social et politique, attente de symbolique et exigences d'efficacité²⁰ ».

Cette erreur de syntaxe me semble particulièrement à l'œuvre dans la politique publique d'immigration et d'intégration dès lors que les programmes opérationnels sont systématiquement renvoyés

à une opération de nature symbolique, à savoir le rappel rituel du discours transcendantal de la nation, de la République et de la laïcité à travers la construction symbolico-politique du modèle français d'intégration.

De ce point de vue, l'impuissance de la politique publique d'immigration et d'intégration tient fondamentalement au fait qu'elle se tient dans la contrainte d'une pensée de nature métaphysique, qu'il est nécessaire de dissoudre pour construire une approche pragmatiste (et non pragmatique) de cette politique publique.

19- Dewandre (N.), *Critique de la raison administrative*, l'Ordre philosophique, Seuil, Paris, 2002.

20- La notion d'erreur syntaxique renvoie à celle de « matrice de l'action publique », distinguant **logos politique**, qui est pour une part discours politique pur, producteur de sens et discours programmatique et **praxis administrative**.

« De son côté, la **praxis administrative** est

- pour une part, la **mise en œuvre** du discours programmatique ;
- pour une autre part, un **support** à la production du discours politique pur.

Cela donne la matrice suivante pour l'action publique :

Symbolique efficace **Logos** discours politique

Purdiscours

Programmatique Articulation

Logo si *praxis* dire vers être dire vers faire *Praxis* support au discours mise en œuvre

L'exigence d'efficacité porte sur le lien entre discours programmatique et mise en œuvre par l'administration. L'attente de symbolique porte sur la performativité du discours politique pur, c'est-à-dire sa capacité à créer un être ensemble, sans contrepartie concrète. Quand les deux composantes du *logos* politique, le discours programmatique et le discours politique pur, ne sont pas distinguées, on transgresse des limites de nature syntaxique : la mise en œuvre des politiques par l'administration ne crée pas de l'être-ensemble, elle ne peut pas le faire, et elle ne doit pas être jugée à cette aune-là. La confusion des types de discours - programmatique et politique pur - culmine à propos de thèmes comme la justice ou l'intégration sociale. »