MIGRANTS, VILLES ET BANLIEUES

Michel NANCY

Depuis une dizaine d'années, les quartiers et villes de banlieue occupent régulièrement les espaces du débat public; que le discours politique et économique porte sur les problèmes de chômage, de l'exclusion, des tensions interethniques, ou de la dégradation urbaine et sociale, c'est souvent vers les banlieues que le regard se porte.

Pourtant, l'image inquiétante de ces zones urbaines, habitées en majorité par des populations d'origine étrangère, correspond à une nouvelle réalité sociologique, qui se doit d'être observée, comprise et analysée.

La réalité de ces quartiers, apparaît plus contrastée que pourrait le laisser croire, les flambées sporadiques de violences collectives largement médiatisées. Deux réalités s'affrontent et se mêlent : l'une avec ses points noirs, l'autre avec ses espoirs. Les problèmes sont nombreux et paraissent insurmontables à la première analyse : l'emprise du chômage, le manque de qualification, le cadre urbain et l'isolement par rapport aux villes et centres-villes, la disparition progressive d'une grande partie des organisations sociales et politiques structurantes, la cohabitation complexe et difficile entre des populations aux revenus et origines différentes.

Mais, en même temps, et de manière inégale apparaissent des initiatives collectives, notamment chez les jeunes, défendant les valeurs de la solidarité de la citoyenneté et de la démocratie face à ce « problème de société », beaucoup d'acteurs interviennent : les pouvoirs publics, les collectivités locales et territoriales, mais aussi un grand nombre d'associations qui essaient de mettre en place des dispositifs afin de rompre l'isolement et l'effet ghetto. De ce point de vue une autre liste peut être dressée : des habitants prennent des initiatives, des formes de solidarité existent encore, la cohabitation interethnique est parfois une réussite, l'échec scolaire n'est pas une fatalité, et les problèmes économiques trouvent par endroits des solutions originales. Il semble difficile de parler des migrants, villes et banlieues, et de réfléchir dessus sans être en permanence balancé d'une image à une autre, du constat d'un fait à son contraire. Ce qui frappe l'observateur et le chercheur, c'est la dualité d'une même réalité. Cette dualité, cette situation interface, pose une question de fond : à quels types d'enjeux et de conflits sociaux assistons-nous ? existe-t-il une mémoire et une histoire qui se jouent dans ces banlieues ?

Nous ne prétendons pas dans cet article faire le tour de la question, ni dresser un bilan complet, des différentes politiques conduites sur le plan urbain pour favoriser l'insertion des immigrés. Nous proposons, à l'aide d'ouvrages et de rapports publiés entre 1988 et 1992, de cerner les

Annuaire de l'Afrique du Nord, tome XXXI, 1992, CNRS Editions

problèmes de fond, en nous appuyant sur des approches, des analyses et des regards éloignés mais complémentaires : rapport techniques, témoignages, historique, thèses de sociologie et d'économie urbaine.

Contrairement à ce que l'on pourrait croire, le recensement documentaire que nous avons établi fait apparaître un nombre restreint de documents sur le thème. Pour la période 1988-1992 nous n'avons qu'une vingtaine de références et sur les maghrébins uniquement une dizaine.

Dans une première partie, nous aborderons le problème de la question urbaine en France depuis 1945 et, les différentes phases qui l'ont caractérisé : ambiguïté et dérives 1945-1974, désordonnée 1974-1981 et difficile gestation de 1981 à 1992. Nous traiterons ensuite ce que certains appellent « les années banlieues » sur deux plans : les enjeux politiques d'une part et les enjeux sociaux de l'autre. Nous verrons dans une troisième partie comment se sont organisées les différentes politiques d'insertion ces dernières années. Nous essaierons enfin, de dégager les solutions que les Acteurs et les Institutions proposent pour la décennie à venir, qui sera décisive et sur ce point tous les travaux convergent.

I. – LA QUESTION URBAINE EN FRANCE FACE AUX PROBLÈMES ETHNIQUES

Depuis le XVIIIe siècle l'Etat français s'est attaché à promouvoir et contrôler le processus d'urbanisation. Sans modifier fondamentalement la rente foncière, la planification de l'espace urbain s'est organisée autour de la logique des rapports marchands et industriels. Elle a, au fil des années distribué les espaces et les fonctions, en tenant compte de l'urgence de la situation du logement, dans la mesure où nous avions constitution et recomposition des bassins de main-d'œuvre.

En fait, les formes d'urbanisation de la banlieue, le logement social collectif et les grands ensembles périphériques ne relèvent pas seulement d'erreurs, d'imprévisions ou d'incompétences. Il s'agit surtout d'une volonté cohérente, anticipatrice d'une réflexion à la fois sociale, urbaine et politique, dont les prémisses datent du XIXe siècle et les débuts d'application du XXe. Cette logique s'est appliquée au logement social et au delà à tout l'habitat populaire périphérique.

Dans la réalité, l'histoire du logement social aidé par l'Etat peut être considérée depuis 1945, comme celle d'une progressive « prolétarisation ». Un glissement s'est opéré d'une population de couches moyennes à des couches sociales de plus en plus ouvrières, de moins en moins qualifiées. Force est de constater, que ces conditions devraient être réunies, pour que les familles immigrées puissent finalement y pénétrer.

Il faut distinguer ici, trois dimensions dans cette entrée progressive : **une pénétration datée** entre la fin des années 60 et celle des années 70, mais fortement bloquée sous l'effet de quotas implicites, parce qu'illé-

gaux. Nous avons ensuite une **installation relative,** dans la mesure où si les immigrés sont sur-représentés dans le logement social, ils n'en sont pas moins sous-représentés eu égard à leur forte appartenance aux couches sociales défavorisées. On constate enfin une **pénétration inégale,** dans la mesure où ils occupent les parties les moins désirables de ce parc périphérique lointain, mal desservi, dans des cités dégradées et dévalorisées.

De ce point de vue des auteurs comme Chamboredor et N. Lemaire (1) à l'origine des études sur la cohabitation pas encore inter-ethnique, remarquent que : « l'attitude à l'égard du grand ensemble est fonction des possibilités que l'on a de la quitter ».

Sur une vingtaine d'années 1970-1990, la dégradation progressive de cas cités d'une part, et le blocage des « carrières résidentielles » provoqué par la crise d'autre part, font aujourd'hui apparaître une critique globale, qui amalgame l'aspect urbanistique et la composition sociale des cités, et qui porte l'accent sur les difficultés de la cohabitation et sur les relations conflictuelles inter-ethniques.

Dans l'histoire récente concernant ces problèmes péri-urbains et périphériques, il n'y a qu'en France (par rapport à l'Europe), que la présence des immigrés apparaît si tardivement dans la réflexion sur la ville et la question urbaine.

La juxtaposition de groupes ethniques regroupés, le maintien ou la disparition des communautés, réseaux et solidarités ethniques, les spécialisations fonctionnelles, les conflits d'appropriation et de contrôle des espaces résidentiels ou commerciaux, les processus ségrégatifs ou de déségrégation font depuis longtemps l'ordinaire des recherches urbaines des pays anglo-saxons (2).

En ce qui concerne les périphéries urbaines, la question de la cohabitation entre autochtones et immigrés, et plus précisément entre autochtones et originaires du Maghreb articulée à celle de la crise de l'habitat social, est devenue centrale parmi les problèmes jugés politiquement urgents en France. La réponse se traduit trop souvent en termes technocratiques et de gestion, par les pouvoirs et les institutions concernées. Pourtant, comme nous le verrons des initiatives naissent et les contours d'une nouvelle politique semble se dessiner, en associant plus directement les acteurs.

En fait, au lieu que la réalité multiple de la présence immigrée fasse l'objet d'une reconnaissance principale et réaliste, et d'une analyse des formes diverses qu'elle revêt, les acteurs institutionnels depuis des années ne parviennent guère à s'imposer dans leurs pratiques. Du coup, la ques-

(1) J.C. Chamboredon et N. Lemaire : « Proximité spatiale et distance sociale dans les grands ensembles » *in Revue Française de Sociologie*, n° 1, 1970

(2) Nous renvoyons sur l'ensemble du problème au remarquable ouvrage déjà ancien de Manuel Castells, *La question urbaine*, F. Maspéro, 1972, 451 p. L'auteur, en prenant des exemples (anglais entre autre), s'attache aux questions théoriques du problème urbain. Nous reviendrons plus loin sur ses analyses, pour éclairer notre propos.

tion de la cohabitation pluri-ethnique, les pratiques minoritaires sont ignorées en tant que telles, empêchant ainsi la compréhension des relations entre communautés, telles que les organisent l'interaction sociale.

D'autre part comme le souligne M. Castells : « Il y a mouvement social urbain quand il y a correspondance des contradictions structurelles fondamentales du système urbain et de la pratique politique d'une organisation formée à partir de la cristallisation d'autres pratiques » (3). Il s'agit bien sûr de l'appropriation et de la gestion de l'espace urbain industriel par les couches sociales privilégiées. Ces nouvelles régions métropolitaines se distinguent des périodes précédentes non pas tant par la taille « mais par la diffusion dans l'espace des activités des fonctions et des groupes et leur interdépendance suivant une dynamique sociale largement indépendante de la liaison géographique » (4). Si l'on admet que la question urbaine et l'aménagement du territoire représentent d'abord les lieux d'enjeux politiques majeurs, nous ne pouvons isoler le problème des banlieues, d'un contexte historique plus large, qui permet de donner un autre sens à un sujet que les Acteurs institutionnels aimeraient traiter trop souvent comme des Isolats.

A. La politique française d'immigration entre 1945 et 1974

Les problèmes que rencontrent actuellement les communautés issues de l'immigration résultent des « ambiguïtés » et des glissements de la politique conduite pendant « les trentes glorieuses ». La mise en œuvre de la politique d'immigration dans les années cinquante et soixante a contredit les principes énoncés à la fin de la guerre. En 1945, le principe du recours à une immigration massive a été retenu. Ce choix a conduit à retenir le principe du recours à une immigration définitive sous monopole de l'Etat pour le recrutement. C'était le passage d'une immigration de main-d'œuvre à une immigration de peuplement. Un second tournant s'opère, concernant les pays fournisseurs de main-d'œuvre. Ce sont les pays européens voisins (Espagne, Italie, Portugal) qui fourniront le plus gros du contingent et non les pays d'Afrique du Nord, alors que ceux-ci sont du territoire français.

En fait, l'immigration de peuplement maîtrisée par l'Etat l'Office National d'immigration (ONI) fait très rapidement place à une immigration de main-d'œuvre spontanée gérée par les entreprises. Il font alors constater que l'immigration temporaire a pris le pas sur l'immigration définitive. La raison essentielle tient au fait que le dispositif de recrutement mis en place fut relativement inefficace et ne correspondait pas aux exigences des entreprises. Ce flux a été d'autant plus difficile à maîtriser, qu'une bonne partie des migrants célibataires venaient du Maghreb et d'Afrique

(3) M. Castells, *op. cit.*, p. 341.
(4) M. Castells, *op. cit.*, p. 35.

noire jusqu'au milieu des années soixante, les entreprises ayant toute liberté pour s'approvisionner en main-d'œuvre.

Cette situation entre 1945 et 1970 explique en grande partie, l'origine des difficultés d'insertion rencontrées à ce moment-là et surtout aujourd'hui. Cette immigration sauvage a été couverte, et même souhaitée par l'Etat. De ce fait, la dimension, installation des immigrés dans le pays d'accueil est largement négligé. Les diverses institutions n'ont pas pendant cette période disposé de moyens suffisants pour mener une véritable politique d'action sociale, en particulier en ce qui concerne le logement, élément clé de l'installation en France des immigrés et de leur famille (5). Pourtant la pénurie est telle, que pour leur accueil en France, les immigrés se trouvent face aux lois du marché (tandis que des centres anciens, bidonvilles, baraquements de chantiers..., etc.) ce ne sont pas des dispositifs mis en place à la fin des années cinquante (SONACOTRA 1956, FAS 1958), qui constituent les outils d'une politique d'insertion.

Il faut attendre 1968 pour que s'esquisse une politique d'immigration contrôlée accompagnée des premières dispositions permettant de s'occuper des mauvaises conditions de logement imposées aux étrangers. Cette nouvelle orientation politique a été rendu possible par des changements institutionnels importants en 1966 : création du Ministère des Affaires Sociales et de la Direction de la population et des Migrations (DPM), cette réorganisation avait pour ambition, une meilleure coordination des interventions dans tous les domaines du logement et de l'urbanisme.

En 1968 des restrictions sont mises à la procédure de régularisation et un contingent de l'immigration en provenance de **l'Algérie** est établi par un accord bilatéral de décembre 1968, alors que dans le même temps les obstacles à la libre circulation au sein de la CEE sont supprimés (6). En 1969 le rapport C. Calvez est publié (7). En ce qui concerne le logement, le rapport recommande d'utiliser l'ensemble des procédures existantes de construction ou de restauration immobilière (foyer, réservation de logements HLM, rénovation de logements anciens...) pour faciliter le programme de résorption des bidonvilles. Par ailleurs, dans un long développement, il est souligné que l'immigration familiale doit être subordonnée à l'existence d'un logement suffisant, en évitant la ségrégation consécutive à l'isolement géographique des constructions spécifiques ou au non respect du « seuil de tolérance observé dans les ensembles d'habitations spécialement de type HLM ». Ce rapport représente en fait, la base de l'orientation de la politique qui va être suivie à partir de 1970, avec tous les dérapages inévitables, entre autres : faiblesse des moyens et immigration spontanée. Cette politique représente un tournant et une rupture avec les options définies à la sortie de la guerre : immigration

(5) L'existence d'un logement est la condition du regroupement familial décret du 24 décembre 1945. Elle était aussi condition mise au recrutement de travailleurs étrangers par les entreprises.

(6) Nous renvoyons ici aux différents articles du traité de Rome sur le problème.

(7) Calvez, Corentin, *Le problème des travailleurs étrangers*, Avis et rapports du Conseil Economique et Social, Février 1969.

provisoire au lieu d'une immigration de peuplement, situation précaire au lieu d'une véritable insertion dans la société d'accueil. On note en particulier, la persistance du thème de l'immigration temporaire :

« En fonction de l'évolution de l'emploi en France et devant la persistance des difficultés de logement », l'avis adopté conclut sur la nécessité d'une maîtrise impérative des flux d'immigration sans laquelle « ... il serait vain d'espérer une amélioration substantielle des conditions de vie des étrangers dans notre pays ». « La préférence donnée à des entrées temporaires de main-d'œuvre, mieux adaptées aux besoins, et la subordination de la venue des familles aux possibilités réelles d'intégration et d'accueil, loin de justifier un reproche de discrimination, sont au contraire la garantie de la préoccupation profondément humaine d'une politique d'immigration ».

Malgré tout, des initiatives sont prises dans le domaine du logement et de l'urbanisme pour améliorer les conditions de logement des plus favorisés. Déjà en 1964 et en 1966, des dispositions avaient été prises (loi Debré) visant la suppression des grands bidonvilles. Elles ont finalement eu des résultats mitigés en permettant de réduire de 45 % le nombre des occupants en région parisienne et de 31 % en province. Il faut en fait attendre les tensions sociales de la fin des années soixante et la loi de 1970 pour qu'une action d'envergure soit entreprise grâce à la mise en place du Groupe interministériel permanent (GIP) disposant de moyens juridiques, administratifs et financiers importants. Entre 1970 et 1973, le nombre de foyers est multiplié par deux (de 60 000 à 126 000), 3 000 cités de transit sont construites chaque année et le parc HLM commence à s'ouvrir aux familles étrangères (PLR, PRI, logements ordinaires). En 1974, les 393 bidonvilles recensés en 1970 ont été résorbés. Tout cependant reste à faire. Néanmoins, il faut souligner l'innovation institutionnelle qu'a représenté le GIP mêlant les préoccupations sociales et urbanistiques et préfigurant les dispositifs mis en place dans les années quatre-vingt.

B. Une politique hésitante et désordonnée entre 1974 et 1981

Rappelons qu'en 1974, la politique française se décline autour de trois axes :

- la suspension de l'immigration,
- l'aide au retour,
- un effort d'insertion des populations étrangères vivant en France.

Ces options, et particulièrement la première ne sont pas propres à la France. A cette époque tous les pays du Nord se ferment à l'immigration face à la récession et au chômage ainsi qu'aux nécessités d'adaptation de la main-d'œuvre aux mutations technologiques, avec en France une tentative de substitution des Français aux étrangers, en lançant une politique de revalorisation du travail manuel.

La question de l'immigration qui fait alors l'objet d'un intense débat donne naissance en 1974 à un secrétariat d'Etat spécifique chargé des

travailleurs immigrés confié a A. Postel-Vinay, puis à P. Dijoud et à un programme ambitieux d'insertion des étrangers établis en France.

Dans le domaine du logement et des interventions urbaines deux dispositions spécifiques sont à retenir :

– la mise en place d'un système de financement du logement destinés aux immigrés;

– le lancement d'une politique contractuelle entre l'Etat et les collectivités locales (programme urbain d'action pluriannuel qui deviendront ensuite les contrats d'agglomération) (8) avec pour objectif d'inciter les communes à mettre en œuvre une politique d'insertion des populations étrangères.

Globalement cette politique n'a pas les moyens de son ambition et très rapidement les mesures de contraintes vont prendre le pas sur les mesures d'insertion. La présence étrangère sur le territoire est bientôt considérée comme la cause du chômage et de l'insécurité.

De nombreuses mesures sont prises entre 1977 et 1980 qui confirment ce durcissement (fermeture des frontières et suppression du régime de libre circulation pour les originaires de l'Afrique noire, attribution et renouvellement des cartes de travail assujettis à l'état du marché du travail, encouragement des départs volontaires, mesures d'expulsion pour les étrangers condamnés pour des délits de droit commun...).

Cette politique a pour effet de rendre plus précaire la situation des étrangers en France en créant tout un éventail d'infra-droits : augmentation sensible du nombre d'étrangers en situation irrégulière auquel correspond une segmentation du marché du travail et du marché du logement.

Schématiquement on peut dire qu'au cours de cette période la politique d'insertion des populations étrangères dans la société française qui était un des objectifs du gouvernement se résume à une politique de gestion au fil de l'eau. Les mesures spécifiques mises en œuvre sont limitées et leurs moyens réduits. Si amélioration de la situation du logement des étrangers il y a eu, elle est surtout dûe au mouvement de désaffection du parc public HLM ainsi que d'une partie du parc collectif privé de la part des ménages français qui a permis l'arrivée massive de populations étrangères. Pour les gestionnaires de ces patrimoines il s'agit généralement plus d'un mouvement subi que d'une volonté d'améliorer la situation des étrangers. En ce domaine, cette entrée des étrangers dans ce patrimoine s'est réalisée sans que les conditions d'une bonne insertion aient été mises en œuvre (déclassement de certains ensembles immobiliers, absence de politique prévisionnelle en matière d'attribution, absence de mesures d'accompagnement de la venue des familles...). Dans ce contexte la politique Habitat et Vie Sociale lancée en 1977, apparaît comme une mesure plus curative que préventive.

(8) Marseille (1975), Saint quentin en Yvelines, Grenoble, Alpes-Maritimes, Nantes d'orléans et le département de la Moselle en 1976.

C. Une mutation difficile dans la politique d'insertion depuis 1981

L'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981 marque un tournent, mais il est moins accusé que ce qui était envisagé au départ dans le programme électoral, notamment le droit de vote accordé aux élections locales.

En fait les dispositions qui ont été arrêtées à partir de 1982 rejoignent les principes édictés au début du mandat du président V.G. d'Estaing. Les trois options dont nous avons parlé, ont été réaffirmées.

Dès l'entrée en fonction du nouveau gouvernement les expulsions en cours sont suspendues. Une nouvelle loi est votée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France (29 octobre 1981).

Dans le domaine de l'insertion sociale des étrangers, des efforts sont réalisés. Ce qu'il faut souligner concerne la tendance à l'égalisation des droits des Français et Etrangers : examen de la situation des étrangers confié à des juges et non plus à l'administration, droit pour les étrangers de vivre en famille, droit d'association, exercice des fonctions représentation des salariés et de direction des syndicats, éligibilité dans tous les conseils d'administration (sécurité sociale, F.A.S.) et approbation de la convention européenne de 1977, etc.

Ces mesures sont complétées par la mise en place, dans divers domaines, de dispositions visant à favoriser l'insertion en matière d'éducation avec les Z.E.P. (zones d'éducation prioritaires), de formations (missions locales, accord cadre F.A.S.-F.N.E.) d'insertion dans la ville et les quartiers (contrats d'agglomération), d'accompagnement des familles (accueil des primo-arrivants) de logement (prêts, accession à la propriété).

Globalement l'orientation affichée au niveau gouvernemental tend vers une meilleure articulation et coordination entre elles, des interventions sectorielles à travers notamment la mise en place du conseil national des populations immigrées (CNPI) et surtout de conseils régionaux pour l'insertion des populations immigrées (CRIPI) chargées auprès des préfets de coordonner les interventions des différents partenaires.

Comme nous pouvons le constater, les dispositifs et les procédures mises en place depuis plus de douze ans en direction des populations originaires de l'étranger sont loin d'être négligeables. S'y ajoutent toutes les mesures générales prises parallèlement pour venir en aide aux populations en situation difficile ou pour intervenir sur l'habitat dévalorisé occupé en particulier par ces populations (résorption de l'insalubrité, réhabilitation des grands ensembles).

Pour autant que l'insertion de ces populations dans la société française relève de ces mesures, il existe ainsi aujourd'hui un attirail quasiment complet d'outils pour intervenir efficacement, à la condition, bien sûr de s'en servir et de s'en servir correctement.

De ce point de vue, il semble difficile d'apprécier, les politiques d'insertion dans le domaine du logement et de l'urbanisme. En effet, l'égali-

sation des droits sociaux entre français et Etrangers et la gestion localisée des interventions par les collectivités territoriales et les différents acteurs qui œuvrent dans ce domaine ne permettent pas de faire un bilan clair.

Depuis les années soixante dix, on a assisté à un foisonnement de politiques, de dispositifs et de moyens de droit commun tant dans le domaine de l'urbanisation nouvelle que dans celui de l'intervention sur les patrimoines anciens.

Il existe peu d'analyse de la manière selon laquelle ces politiques ont abordé la question de l'insertion des populations issues de l'immigration. Les données disponibles mettent rarement en évidence quelles ont été les catégories de la population qui ont été bénéficiaires et éventuellement les laissés pour compte des mesures mises en œuvre. Il semble difficile actuellement de dire, par exemple, quel bénéfice les populations issues de l'immigration ont pu tirer de la réforme du financement du logement de 1977. Les politiques d'intervention dans les quartiers anciens explicitement mises en œuvre pour lutter contre les mauvaises conditions de confort des logements n'ont-elles pas généré des phénomènes d'exclusion identiques à ceux de la politique de rénovation urbaine qu'elles étaient censées remplacer avantageusement du point de vue des populations résidentes? N'ont-elles pas contribué en rejetant les populations les plus insolvables vers des formes spécifiques de logement et les grands ensembles périphériques à marginaliser les populations étrangères qui y avaient trouvé refuge? En réduisant le volume de logement et les grands ensembles périphériques à marginaliser les populations étrangères qui y avaient trouvé refuge? En réduisant le volume de logements de « bas de gamme » au sein des agglomérations n'ont-elles pas fait disparaître des espaces urbains qui, au prix certes de l'inconfort, permettaient un certain mixage de populations d'origine différente et l'existence de territoires dans lesquels des communautés pouvaient, sans médiations institutionnelles, faire fonctionner des réseaux de solidarités?

Sur ce plan et bien que non généralisables, les quelques monographies disponibles sur ces espaces urbains sont tout à fait parlantes. Les opérations menées ayant eu pour objectif le maintien sur place après travaux des populations résidantes sont l'exception. S'il en a été ainsi, on le doit à la volonté politique de certains élus locaux et non pas à des dispositions particulières prévues dans les procédures mises en œuvre. La règle a été un processus de revalorisation marchande de ces espaces urbains centraux et leur reconquête par les couches moyennes au détriment de leurs anciens occupants.

Toute différente est la politique visant le développement social des quartiers en raison des espaces sur lesquels elles portent et en raison de la problématique sur laquelle elle se fonde. Les espaces urbains concernés ont une configuration et une localisation telles qu'ils ne sont guère susceptibles de faire l'objet d'enjeux socio-spatiaux et d'une concurrence pour leur appropriation, cela contrairement aux quartiers urbains centraux visés par les procédures de restauration. La dynamique de reconquête et de revalorisation marchande y est très improbable. Quant à la problématique qui

la sous-tend, elle s'attache explicitement à assurer le maintien des populations résidantes et à assurer leur promotion et non pas seulement la revalorisation du cadre bâti. Pour la première fois en France, une politique urbaine affiche et met en œuvre des objectifs sociaux. Les résultats bien que très hétérogènes selon les sites montrent qu'il s'agit là d'une approche riche de potentialités. Ceci dit cette politique représente peu face à l'océan des problèmes auxquels sont confrontés les villes et notamment les territoires urbanisés dans les deux décennies de l'après-guerre. La quelque centaine de sites DSQ fait figure d'opérations pilotes, dans des quartiers particuliers (essentiellement les ensembles HLM) alors que les difficultés sont loin d'être concentrées exclusivement dans ces espaces là.

A l'évidence, il ne paraît pas certain que les mesures de droit commun mises en œuvres jusqu'à aujourd'hui, aient pris la mesure de l'ampleur des problèmes qui se posent dans les villes. Compte tenu de ce que nous venons d'exposer brièvement, l'évaluation de la politique d'insertion des populations immigrées et de ses résultats n'est pas chose aisée. En effet, la difficulté pour délimiter les populations objet de cette politique, la progressive banalisation des mesures et, la globalisation des actions, la décentralisation des initiatives, rendent l'entreprise très difficile. En effet, l'amélioration des conditions de vie de ces populations relève tout autant des mécanismes généraux qui commandent l'accès au logement et plus globalement aux espaces urbains, que des politiques spécifiques mises en œuvre dans ce but. Pourtant, il est possible de recenser quelques indicateurs qui permettent d'apprécier certains aspects de l'insertion des populations étrangères dans la ville et de rendre compte de l'évolution des politiques et des moyens mis en œuvre. Nous en retiendrons deux qui résument le problème à résoudre.

a) On note une amélioration des conditions de logement des immigrés, ce qui ne veut pas dire une meilleure insertion dans la ville.

Entre 1975 et 1982 les résultats des recensements montrent clairement cette évolution, mais avec le statut de locataire, alors que dans le même temps les ménages français devenaient propriétaires. Ce mouvement d'accès au logement normal n'est pourtant pas assuré d'une pérennité. Les chiffres du recensement de 1982 enregistrent les mouvements de la période précédente, mais rien ne dit que cette tendance s'est poursuivie, compte tenu de la précarisation accrue de la situation des immigrés (population plus sensible que d'autres au chômage) et de la fermeture progressive du parc HLM et du parc privé à ces populations. Sur ce plan, les résultats du recensement de 1992 seront précieux et permettront d'avoir une cartographie sociale, plus proche du réel compte tenu de l'évolution de la crise économique.

b) Une connaissance qui reste fragmentaire.

Malgré les données disponibles dans les recensements et la qualité des études monographiques réalisées ici et là, la connaissance que l'on a des populations issues de l'immigration et de leur insertion reste limitée, que ce soit dans le parce HLM ou privé.

En fait les données concernant les différents secteurs du logement sont relativement frustes quand elles ne sont pas inexistantes. Il en est ainsi de la situation des immigrés dans le patrimoine HLM ou dans le parc ayant bénéficié d'une aide publique ou de financements particuliers ce qui peut apparaître paradoxal quand on sait que ce patrimoine est soumis à une règlementation précise et à des contrôles de la part des administrations de tutelle.

Par exemple, deux fois par an au moins, les organismes HLM sont tenus de communiquer aux Préfectures « *toutes les informations nécessaires sur les logements mis en location ou devenant vacants et sur les attributions prononcées* » (9). En particulier les Préfectures doivent disposer d'un récapitulatif détaillé des ménages étrangers ayant emménagé, ensemble par ensemble, et l'état des réservations (10). Il devrait donc être facile de connaître la situation jusqu'au niveau le plus fin. Existe-t-il de tels bilans? Où? Au Ministère de l'Intérieur? L'UNFOHLM n'en dispose apparemment pas.

Par ailleurs se pose la question de la fiabilité de ces données communiquées par les organismes gestionnaires? Quelle est la qualité du contrôle? Il ne semble pas que les Préfectures exercent réellement leur pouvoir de contrôle en ce domaine. Si elles ont connaissance des attributions de logement aux étrangers, elles ne sont généralement pas informées des départs et sont donc dans l'impossibilité d'établir un bilan de l'occupation du patrimoine par les étrangers.

Un constat plus radical peut être fait à propos du parc privé qui, accueillait en 1982 plus de deux tiers des ménages étrangers (20,9 % pour l'accession et 46,3 % pour la location) et près des trois quarts si l'on y ajoute les formes de logement précaire.

Toutes les études et les recherches consultées signalent ce manque qui se renforce, d'une absence de collecte organisée des données. A n'en pas douter, un effort considérable est à entreprendre dans ce domaine en raison du rôle essentiel que joue ce parc dans l'accueil des populations nouvelles arrivantes dans les villes, dans la mobilité résidentielle au sein des agglomérations, et dans le processus de décohabitation. La remobilisation de ce patrimoine qu'il est possible et souhaitable de réaliser dans une période où les opportunités de construction neuve sont devenues limitées, s'avère être une piste particulièrement intéressante à explorer.

La connaissance des dynamiques qui structurent la présence des communautés étrangères sur les territoires urbains reste très insuffisante. Au pire, les spécificités des populations d'origine étrangère ont été ignorées en escomptant que le temps et la socialisation marchande effaceraient les difficultés de cohabitation et d'insertion. Au mieux, lorsqu'on a tenu compte

(9) Loi du 18 juillet 1985.

(10) L'article 2 du décret du 19 mars 1986 stipule qu'un « état des conventions de réservation de logement en cours à la date de publication est transmis par les organismes à loyer modéré au commissaire de la république du département d'implantation des logements ».

des caractéristiques de ces populations, les mesures adoptées ont bien souvent débouché sur la mise en place de solutions spécifiques « marginalisantes ». Il faut bien reconnaître que jusqu'à présent l'effort réalisé n'a pas été à la hauteur des enjeux, ceci d'autant plus que les villes sont plus que jamais des espaces hiérarchisés où se manifestent des mécanismes de valorisation et de dévalorisation excluant les populations les plus démunies.

Si l'on veut analyser la place qui leur est faite dans la ville et mettre en place des politiques visant leur meilleure insertion dans la ville, c'est par une meilleure compréhension des mécanismes par lesquels ces populations accèdent aux différents secteurs de l'habitat, que l'on peut espérer trouver des solutions.

Comment, en fait, sont organisées ces communautés et quelle est le rôle du logement dans leur structuration ? Quelles sont les logiques qui gouvernent leur mobilité résidentielle qui, si l'on en croît le dernier recensement, est extrêmement forte ? Quelle est la capacité de ces populations à accéder à la propriété, si tant est que le modèle dominant de l'accession à la propriété soit pour elles un référent ? Quels sont en particulier les mécanismes de solidarité et d'entraide financières ou en nature au sein de ces communautés ? Quels sont les besoins et les comportements des jeunes issus de l'immigration par rapport au logement et à la ville ?

Sur toutes ces questions de fond, les recherches et les études restent généralement silencieuses ou allusives, et ceci parce que comme nous l'avons souligné ces interrogations touchent au système de production et de gestion de la ville.

II. – LES « ANNÉES BANLIEUES »

Bien avant l'apparition des problèmes soulevés par les jeunes issus de l'immigration et de la banlieue, des initiatives ont été prises un peu partout en France, pour faire avancer certaines revendications de fond.

Les premières actions collectives lancées à l'initiative des jeunes, sont d'abord des réponses à des situations de tensions. le fort sentiment d'appartenance de ces jeunes à « l'espace-banlieue », souvent d'origine maghrébine, ne fait que traduire le sentiment de cette population urbaine périphérique face à la crise économique et sociale. En fait, les organisations et les structures associatives et politiques présentes au niveau local ne répondent pas aux problèmes posés par ces jeunes, qui veulent privilégier des modes d'intervention directe.

Par ailleurs, les associations représentant les populations maghrébines apparaissent comme « des relais » de tendances politiques rivales pensant leur légitimité dans des orientations politiques liées aux pays d'origine. A la fin des années 1970 on voit, un certain nombre d'acteurs (militants politiques, religieux, travailleurs sociaux) intervenir dans l'éla-

boration et la conduite des actions. Ces réseaux, composés de jeunes français et d'origine maghrébine, toutes appartenances laïques, politiques et confessionnelles confondues, ont œuvré pour le soutien et la solidarité avec des travailleurs immigrés et leurs familles. Ces réseaux, locaux au départ, se sont développés au niveau national, grâce à ces connexions multiples légales ou illégales, permettant de coordonner et canaliser les revendications de fond, mais aussi quotidiennes (1980-1983).

« Le 19 avril 1980, Rock Against Police organisait à Paris le premier concert gratuit des « jeunes immigrés et prolétaires des banlieues » devant trois mille personnes. L'objectif des organisateurs était de révéler l'existence dans les banlieues ouvrières de centaines de groupes de rock, composés de jeunes de toutes nationalités. Des groupes variables, souvent éphémère, issus des cités et des bandes qui s'y forment. Esthétiquement médiocres, mais imprégnés d'une conscience aiguë de la vie au quotidien, d'où la violence de leur musique. [...] Au-delà du rock, les groupes de RAP ont investi la question des assassinats racistes et de la répression policière [...] La question du logement et celle de la petite délinquance, qu'ils considèrent avant tout comme sociale et économique. Ils essaient aujourd'hui de créer des lieux permanents pour aller au-delà des contacts ponctuels dans les cités » (11).

En fait, cette coordination disparaît en tant que telle dans le courant de l'année 1983, mais bon nombre de ses initiateurs vont créer de multiples structures d'action sociale, économique, culturelle et politique. Pour beaucoup de ces jeunes issus des banlieues, des groupes comme Rock Against Police ont représenté une véritable pépinière où ils ont appris à s'organiser, à gérer leurs conflits internes et externes et à construire des choix de vie. Les luttes contre les expulsions et le contrôle policier permanent, dont les leaders et militants de RAP étaient victimes, dont les leaders et militants de RAP étaient victimes, se développent alors dans un climat politique particulier.

Les jeunes militants issus de l'immigration et de la banlieue tentent d'agir contre tous les appareils de domination et d'exclusion : la police, la justice, le petit patronat raciste et les institutions caduques sont les premières cibles de leurs attaques et de leurs actions.

A la fin de 1985 on voit naître des initiatives ayant pour thème l'antiracisme et les droits civiques. En fait, cette « inflation » d'actions relève plus de « l'activisme concurrentiel », que d'une véritable réponse aux préoccupations des populations des banlieues. Pourtant, cette période correspond à un positionnement de plus en plus clair entre les Acteurs et les Institutions. Cette capacité à s'organiser, s'ajoutant aux sympathies politiques dont ils bénéficient, ouvre aux responsables des différentes organisations de nouvelles opportunités. Même pendant la période de cohabitation entre 1986 et 1988, les grandes organisations (SOS Racisme et France

(11) M.A. Mogniss, *Jeunes Immigrés hors les murs*, Paris EDI, 1982.

Plus) ne rencontrent pas de difficultés majeures. Cette évolution va entraîner une situation inverse de celle souhaitée par les noyaux de jeunes des banlieues. En effet, autant cette mouvance des années 1980, a eu du mal à dépasser le niveau local et à s'organiser au plan national, autant, SOS Racisme et France-Plus ont du mal à faire le chemin inverse. Cette situation reste quasiment inchangée et produit des conflits d'une grande intensité. Les années quatre-vingt, ont débuté avec l'espoir suscité par l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981 : elles se sont terminées dans la violence, le désarroi et le désenchantement. Au cours de cette décennie, il y a eu des avancées dans l'action collective des jeunes, des promotions sociales et des améliorations de l'environnement urbain avec l'aide de l'Etat. Mais en même temps, le chômage, chez les jeunes en particulier, s'est aggravé, les conduites dépendantes se sont développées et les dysfonctionnements de l'action publique ont largement contribué à son échec relatif.

La France sort de cette décennie après bien des problèmes politiques sociaux et idéologiques. la société urbaine se trouve face à un gros enjeu qui consiste à forger des outils d'analyse et de compréhension de la réalité sociale, alors que dans le même temps les rapports sociaux se renouvellent profondément, se tendent et se complexifient.

A cette dimension historique, s'en superpose une autre tout aussi importante : l'islam. De manière diffuse les populations maghrébines, qu'elles soient pratiquantes ou pas, sont perçues comme les représentantes d'un islam conquérant et triomphant. Tout le monde admet que l'islam est la deuxième religion de France, tout le monde sait que les travailleurs maghrébins pratiquent depuis des décennies leur religion avec une grande discrétion dans les foyers ou les appartements.

Deux événements de nature différente marquent depuis une dizaine d'années le développement d'une méfiance à l'égard des populations musulmanes. Tout d'abord, la révolution islamique iranienne a marqué le retour en force d'un islam fondamentaliste conquérant et anti-occidental, qui a suscité dans le monde arabo-musulman un renouveau de la Foi et la renaissance de l'islam comme courant politique.

Les populations maghrébines et musulmanes de France ne pouvaient rester insensibles à cette lame de fond, qui en particulier dans les banlieues représente un nouvel équilibre identitaire. Que ce mouvement, stabilisé aujourd'hui, soit plus ou moins encouragé et structuré par des organisations fondamentalistes ne fait aucun doute. Mais là n'est pas l'essentiel, car l'emprise de ces organisations islamiques sur les populations maghrébines reste très marginale. L'essentiel, réside dans le fait que nous assistons depuis quelques années aux soubresauts indicateurs de la sécularisation progressive de l'islam en France. A travers les polémiques autour de la construction de mosquées, de la laïcité, du statut de la femme, etc., c'est bien de ce débat et de ce processus de fond qu'il est question en permanence. La violence des débats, des réactions et des conflits pousse les analystes à y voir d'abord la manifestation d'une incompatibilité. Mais nous pouvons tout à l'inverse y voir le résultat de l'inscription de l'islam

et des conditions de sa sécularisation dans le débat national et les conflits sociaux majeurs de notre fin de siècle. En admettant, que leur vie et, demain, leur mort se déroulent en France et pas dans un ailleurs mythique, les musulmans de France expriment en même temps leur volonté de vivre leurs croyances et de pratiquer leur religion.

Exclusion sociale et urbaine, développement de la peur, de la xénophobie et du racisme, réveil des réflexes identitaires, manque de perspectives, absentionnisme social et politique, repli sur soi, montée en puissance de conduites violentes et marginales. Nous nous trouvons là face à une situation explosive, dans les quartiers et les banlieues populaires. Le devenir de l'ensemble de nos rapports sociaux à l'intérieur de l'hexagone et de nos relations géopolitiques dépendent en grande partie des directions que prendront les événements dans ces zones urbaines. Depuis plus de dix ans les facteurs se sont ajoutés les uns aux autres, alors même que les « contre-feux », qu'ils soient sociaux politiques ou institutionnels, paraissent faibles et inopérants. Tout cela amène l'observateur à penser que la décennie qui commence sera une période complexe et délicate pour les conflits sociaux et urbains, dont dépendra le visage qu'aura notre société au XXIe siècle. Ce sera une décennie décisive.

III. – LES TRAVAUX SUR LES PROBLÈMES URBAINS D'IMMIGRATION ET DE BANLIEUES

Comme nous l'avons souligné, les travaux sur le thème font apparaître une faiblesse tant quantitative que qualitative. Le recensement documentaire que nous avons fait montre que ce problème important a souvent été abordé au travers d'études et travaux d'un côté théorique et de l'autre micro-sociologique. Il s'agit le plus souvent de « lire » ce problème, au travers d'autres objets d'études : intégration, citoyenneté, assimilation, gestion urbaine... Ces travaux ont permis d'approfondir et pénétrer cet univers à la fois clos et ouvert de nouveaux acteurs, sociaux urbains. Le genre de ces études se rattache a une tradition économique, sociologique et ethnologique. Pourtant, les méthodes mériteraient d'être affinées. Les analyses ont observé (une Ethnie, un groupe ou une communauté), surtout la manière dont les migrants s'approprient et façonnent la logique d'une expérience sociale, dont ils contribuent à fixer les contours et qu'ils tentent de totaliser. Le risque consiste à méconnaître ou à sous-estimer la manière dont ils s'insèrent dans une dynamique d'ensemble, où l'objectivité en partie leur échappent et qui s'imposent à eux de l'intérieur. Cette autonomie revêt une importance particulière sur ce thème « des banlieues », pour l'interprétation de ces formes de mouvements migratoires et renvoie à l'histoire des sciences sociales, en particulier de la sociologie urbaine qui se doit maintenant d'aller plus en profondeur sur la ville dans sa totalité avec ses « centres » et ses « périphéries ».

CONCLUSION

L'immigration met à nu le fait que les banlieues n'appellent pas seulement une gestion urbaine constructrice de villes en périphérie. Il faut se souvenir que l'urbanisme est d'abord construction de la sociabilité urbaine autour de politique d'emplois, de logements, d'équipements, d'animation sociale. Cela veut dire que la gestion urbaine ne peut et ne doit se définir qu'en termes de régulation sociale. Il faut aussi souligner que l'historicité de la ville au sens large reste sociale, avant d'être politique en périphérie du moins.

La présence immigrée en périphérie urbaine est d'abord le fruit de la ségrégation spatiale des « trente glorieuses » d'espaces monofonctionnels (cité dortoir) occupés par des populations d'ont l'homogénéité de classe relative a longtemps caché une hétérogénéité sociale à caractère pluriethnique croissant.

Des réserves peuvent être exprimées quant à la dimension ethnique de la question urbaine en France où les étrangers ne présenteraient pas de particularismes ni de spécificités comparativement aux autres pays d'immigration comme l'Angleterre, les Etats-Unis ou, plus récemment l'Italie. En la matière, un champ comparatif est difficile, compte tenu de l'histoire spécifique de chaque pays.

Sur le plan de la dissociation emploi-logement fondatrice du phénomène des banlieues, le problème de l'intégration urbaine des immigrés ne peut pas s'observer seulement en fonction des réalités géographiques et des conjonctures. La spécificité des problèmes d'intégration des immigrés dans « les banlieues » et l'urbain vient des contradictions sociales, rendues plus aiguës dans cette période historique et économique de crise depuis 1973.

En fait, le creuset culturel français qui a longtemps gommé par « principe assimilationniste », les cultures d'origine des migrants n'a-t-il pas aussi structuré les habitus à partir d'une logique urbaine elle même négatrice des pluralismes culturels. Il faudrait, pour une meilleure compréhension du problème, mettre en relation les banlieues, l'immigration et la gestion urbaine, avec des réflexions sur « la ville ethnique » qui réinterrogeraient la politique de l'Etat et les actions locales et territoriales.

BIBLIOGRAPHIE

BOUMAZA, Nadir (sous la dir. de), *Banlieues, Immigration gestion urbaine,* préf. de René Gallissot. Institut de géographie alpine, Grenoble, 1989, 474 p.

BEGAG, Azouz, *La ville des autres : la famille immigrée et l'espace urbain*, Presses Universitaires de Lyon, P.U.L., 1931, 159 p.

G.E.T.U.R. (Groupe d'Etude et de Recherche sur le travail et l'urbain), Claude Jacquier (resp.), 1983, 40 p. Grenoble.

JAZOULI, Adil, *Les Années banlieues »,* Seuil, 1992,Paris, 200 p.

LACOSTE-DUJARDIN, Camille, *Yasmina et les autres de Nanterre et d'ailleurs : filles de parents maghrébins en France*, La Découverte, Textes à l'appui, 1992, Paris, 281 p.

MEYER, Mireille (sous la dir. de), *Des Migrants et des villes : mobilité et insertion.* IREMAM, Travaux et Documents n° 6, Aix-en-Provence, 1988, 143 p.

TOUBON, Jean-Claude, Messamah Kelifa, *Centralité Immigrés : le quartier de la goutte d'or*; ed. L'Harmattan/CIEMI, Clamecy, 1990, 457 p.

CALOGIROU, Claire, *Sauver son honneur. Rapports sociaux en milieu urbain défavorisé.* L'Harmattan, Paris, 1989, 150 p.

FALANGA, Olivier, Temin, Isabelle, *Espace urbain et implantation d'une mosquée en France : le cas de Marseille.* IEP, Aix-en-Provence, 1990, 125 p.

GEISSER, Vincent, *Enquête sur les élus, municipaux originaires du Maghreb : identité et action locale,* IEP, Aix-en-Provence, 1990, 221 p.

LEBON, André, *Regards sur l'immigration et la présence étrangère en France 1989-1990. Affaires sociales (Minist.)* D.P.M., Paris, 119 p.

SIMON, Gildas, *Villes et Migrations internationales de travail dans le tiers-monde. Transfert de revenus et projets immobiliers des travailleurs migrants,* Université de Poitiers, 1983, 357 p.

CHARRIER, S., Godard, A., *Répertoire de thèses de recherches universitaires migrants et migrations,* CRDI, 1992, 45 p.

LORCERIE, Françoise, *Le partenariat et la «relance» des ZEP : Marseille 1991-1992.* Rapport à la D.P.M. et au F.A.S. sept 1992, Cahiers de l'IREMAM, Aix-en-Provence, 1993, 117 p.

BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE INDICATIVE

BAILLY, A., *La Perception de l'espace urbain,* C.R.U., Paris, 1977.

BALLU, B., *et al., Elements de méthodologie pour une prévision des déplacements de personne en milieu urbain,* Paris, SERES, 1973.

BASSAND, M., *et al., Les Suisses entre la mobilité et la sédentarité,* Lausanne, Presses universitaires romandes, 1985.

BAVOUS, P., PAYET, J.P., *Territoires de la mobilité pratiques extra-résidentielles des jeunes de la périphérie,* Lyon, Trajectoires, 1986.

BEN JELLOUN, T., *La Prière de l'absent,* Seuil, Paris, 1981.

BIEBER, A., *Pour une planification stratégique des transports et des formes urbaines,* O.C.D.E., 1970.

CASTORIADIS, C., *L'Institution imaginaire de la société,* Seuil, Paris, 1975.

CETE de Lyon, *Les immigrés dans les transports. Dans l'agglomération lyonnaise, des Maghrébins en foyer parlent de leurs déplacements, le CETE,* Lyon, 1980.

Colloque de Royaumont, *Transport et société. Socio-économie des transports,* avril 1978, Paris, Economica, 1979.

CRESAL-SAEI, *La Fonction du taxi dans l'agglomération lyonnaise. Etude exploratoire,* Saint-Etienne, CRESAL, 1974.

DREYFUS, J., *La Ville disciplinaire,* Paris, Galilée, 1976.

DREYFUS, J., « L'essentiel et le résidu : le cas de la planification urbaine », *Environnement and Planning* A, 1975.

FICHELET, M., et MAY, N., *Contribution à une psychologie des comportements urbains. Pour une approche écologique de l'utilisation des moyens de transport,* Paris, Copédith, 1970.

MADRE, J.L., *L'influence des tarifications différentielles sur la consommation des transports de voyageurs,* Paris, CREDOC, 1979.

MARIE, M., Regazzola, Th., *et al., La Fonction-miroir,* Paris, CSEP et Ministère de l'équipement, 1974.

MERLEAU-PONTY, M., *Phénoménologie de la perception,* Paris, Gallimard, 1945.

MERLIN, P., *Les recherches récentes en matière d'espace-temps et de mobilité urbaine. Synthèse et suggestions,* Paris, Laboratoire des théories des mutations urbaines en pays développés, Université Paris VIII, 1985.

MERLIN, P., *Bibliographie sur la planification des transports urbains,* Arcueil, Presses universitaires de Vincennes, 1984.

PETONNET, C., *Ces gens-là,* Paris, Maspéro, 1968. *Ethnologie des banlieues,* Paris : Maspéro, 1982. *La Ville inquiète,* Paris, Gallimard, 1987.

QUINET, E., TOUZERY, L., TRIEBEL, H., *Economie des transports,* Paris, Economica, 1982.

REGAZZOLA, Th., et DESGOUTTES, J.P., *Tensions migratoires et mutations de l'urbain. La construction de l'utopie centrale,* C.S.E.P., Paris, 1977.

ROSEMBERG, S., « Vivre dans son quartier... quand même », *Annales de la Recherche Urbaine,* n° 9, 1980.

TARRIUS, A., *Identités sociales et usages des temps et des espaces dans les périphéries urbaines. Mobilités et territoires lorrains dans la région de Fos/mer,* Arcueil, INTRETS, 1987.

YOUNG, M., WILLMOT, P., *Le village dans la ville,* traduit de l'anglais par Anne Gotman, Paris, Centre de création industrielle, Centre Georges Pompidou, 1983.

ZARCA, B., *Contribution à la recherche des déterminants sociaux de la représentation de l'espace urbain. les personnes âgées et leur cadre de vie à Paris XVIIIe,* Paris, CREDOC, 1974.