

DGIV/CULT/IC(2008)05

25 mars 2008

CITÉS INTERCULTURELLES

Action conjointe du Conseil de l'Europe et de la Commission européenne

Lyon, France Mars 2008

Contexte général

La ville qui participe au programme Cités interculturelles est Lyon « intra muros », le cœur d'une agglomération constituée de plus de 50 collectivités locales et comptant près de 2 millions d'habitants. Lyon, centre administratif de cette agglomération, n'a « que » 500 000 habitants environ. C'est cette dernière entité administrative qui participe à la phase pilote du programme Cités interculturelles.

Cette précision est importante, car la majeure partie de la population immigrée se concentre à l'extérieur de ce territoire. Or, si les banlieues ont joué un rôle important dans l'histoire urbaine de la France, elles ne font pas partie du présent projet. Cependant, le « petit Lyon » a également une histoire intéressante et possède aussi ses propres « quartiers immigrés ». Composé officiellement de neuf arrondissements, il comprend de grands ensembles à sa périphérie ouest ainsi que le fascinant quartier de la « Guillotière » – considéré depuis toujours comme la « porte de la ville » par où pénétraient traditionnellement les nouveaux arrivants – et qui est aujourd'hui un quartier vivant, coloré et cosmopolite.

Comme dans la plupart des villes françaises, la majorité de la population immigrée est d'origine nord-africaine, mais on ne peut s'en tenir à cet égard aux statistiques officielles, qui demeurent silencieuses quant à l'origine des personnes possédant la nationalité française. Cependant, l'intégration des immigrés de la deuxième, voire de la troisième génération, constitue un sujet de préoccupation majeur pour la collectivité, surtout depuis que la France est devenue célèbre dans le monde entier pour les émeutes qui embrasent régulièrement ses banlieues. En l'absence de politique spécifique d'intégration des minorités, l'intégration est prise en charge par la « politique de la ville »¹, laquelle consiste concrètement à assurer la gestion publique des zones les plus « sensibles » par la régénération urbaine et le développement d'un réseau dense de services sociaux.

¹ <http://www.polville.lyon.fr/polville/>
<http://www.gpvlyonduchere.org/>

Dans le quartier de la Duchère, après plusieurs dizaines d'années passées à rechercher des solutions au problème de la dégradation des banlieues, une nouvelle politique a été adoptée. Il s'agit de procéder à la démolition partielle des barres géantes, à la construction d'ensembles de logements plus petits et au développement d'espaces publics, dans l'espoir d'attirer des familles de la classe moyenne et de reconstituer le tissu social. La politique de « mixité sociale » n'est pas vraiment révolutionnaire ; elle a été au cœur de nombreuses initiatives depuis les années 1970, sans produire jusqu'ici les effets escomptés. La nouveauté de la démarche adoptée à Lyon réside dans le démantèlement des grands ensembles de béton et dans l'intention de reconstruire les quartiers en tant qu'entités sociales et non en tant que groupes de bâtiments, en proposant des activités culturelles et éducatives². La municipalité est très optimiste quant aux résultats futurs de la « politique de la ville » menée à Lyon.

S'il serait exagéré de dire que la politique de la ville envisage et encourage explicitement la diversité en tant que source de dynamisme et de croissance pour la ville, on peut néanmoins affirmer qu'elle se fonde sur une approche interculturelle reconnaissant la diversité comme un fait qu'il convient de gérer en favorisant délibérément le mélange des cultures, dans une perspective positive.

L'orientation interculturelle de Lyon transparaît également dans sa candidature au titre de « Capitale européenne de la culture » en 2013³ : à cette occasion, la ville s'est choisi pour slogan « Lyon 2013, terre de confluences », afin de mettre en lumière les brassages culturels qui ont façonné l'esprit et le patrimoine exceptionnels de la ville au fil des siècles.

Projets et initiatives

Le projet « Lyon, cité interculturelle » bénéficie du soutien politique de personnalités importantes, dont plusieurs adjoints au maire chargés de différents domaines de responsabilités⁴. Il a ainsi été conçu dès le départ comme un projet transversal et interdisciplinaire.

Il existe à Lyon très peu d'ONG organisées autour d'une culture ethnique spécifique. Awal Grand Lyon – Association lyonnaise franco-berbère, qui mène diverses activités éducatives et culturelles promouvant la culture berbère mais ciblant un public extérieur à cette communauté, est une exception dans ce domaine.

La place des médias

A l'occasion d'une réunion avec la presse, nous avons pu rencontrer de nombreux représentants des médias locaux. La plupart représentaient de petites structures alternatives, souvent basées sur l'Internet⁵, ce qui confirme le désintérêt des grands médias pour les questions interculturelles.

² <http://www.gpvlyonduchere.org/>

³ <http://www.lyon2013.eu/>

⁴ Adjoint au maire délégué à la culture et au patrimoine, adjoint au maire délégué aux événements et animations culturelles, adjoint au maire délégué à la politique de la ville et de l'habitat, Président du GIPIV (Groupe d'initiative pour l'intégration dans la ville).

⁵ Radio Pluriel, Info Carabien, Cap Canal, Réseau Banlieues d'Europe, Ecomundi, Traces etc.

Malgré le manque de ressources généralisé et le problème plus global de la concentration des médias entre les mains de quelques sociétés, leur travail nous a semblé intéressant et très utile. Nos interlocuteurs se sont engagés à être des partenaires stratégiques dans le projet, à condition qu'il soit, comme nous l'espérons, axé sur la perception de la diversité par le public et sur le développement d'un discours politique clairement pro-diversité.

Le concept d'interculturalité

A Lyon, il existe une tendance – comme c'est souvent le cas – à classer l'action « interculturelle » dans la catégorie « culturelle ». Cette démarche est ambiguë, dans la mesure où le terme de « culture » recouvre deux réalités que l'on continue de considérer comme distinctes, malgré de nombreuses années d'efforts intellectuels pour les concilier. La culture institutionnelle et la culture populaire sont conçues, organisées, promues et vécues séparément, malgré les tentatives pour créer des points de jonction entre les deux. La Charte de coopération culturelle⁶ est l'une de ces tentatives : il s'agit d'encourager des institutions culturelles prestigieuses, telles que l'Opéra, la Maison de la danse, le Théâtre, etc., à s'ouvrir à de nouvelles formes d'art inspirées par les subcultures urbaines et à aller à la rencontre de nouveaux groupes, au-delà du public habituel de classes moyennes. Mise en œuvre depuis environ deux ans, cette approche a déjà, bien que lentement, produit quelques résultats⁷.

L'image de l'interculturalité est aussi associée à celle de l'immigration, qui évoque aujourd'hui clairement les « problèmes sociaux ». Cette autre face de la médaille est celle des « zones urbaines sensibles », qui renvoient aux banlieues ghettoïsées, à une jeunesse violente, aux problèmes de drogue, au chômage et – dernier phénomène en date – à la radicalisation des revendications identitaires. La ville de Lyon n'est pas une exception, bien qu'elle jouisse d'une situation relativement meilleure que ses banlieues Est, où sont concentrés les grands ensembles. Ces problèmes ne sont ni niés, ni exagérés, ils sont apparemment traités comme des éléments « normaux » de la réalité.

La culture politique connaît actuellement des changements intéressants, comme l'atteste la transformation du vocabulaire utilisé. Pendant de nombreuses années, le seul mot dont on disposait pour aborder la question de la diversité culturelle était celui d'« intégration ». Aujourd'hui, pour partie en raison des résultats quelque peu décevants de la politique d'assimilation et pour partie sous l'influence de l'Union européenne, les termes de « diversité », d'« égalité des chances », voire de « non-discrimination », sont devenus des éléments légitimes de la terminologie employée dans les milieux concernés. Cependant, la lutte contre la discrimination ethnique ou raciale demeure difficile à imaginer dans un pays où, officiellement, les considérations d'ordre ethnique ou racial n'existent pas. Ainsi, la diversité est envisagée comme un nouveau concept intéressant, mais pour l'heure dénué de contenu.

Forces

Le principal atout du projet est qu'il bénéficie d'un solide appui politique. Les dirigeants de la ville ont apparemment pris conscience de l'énorme potentiel à exploiter et à approfondir. Il ne s'agit pas d'un choix opportuniste, mais d'une démarche cohérente avec la candidature au

⁶ http://www.polville.lyon.fr/polville/sections/fr/les_thematiques/culture/la_charte_de_coopera

⁷ http://www.polville.lyon.fr/polville/sections/fr/les_thematiques/culture/les_journees_nos_cu/

titre de « Capitale européenne de la culture » en 2013. Certains documents et actions antérieurs témoignent également d'une volonté de s'engager à long terme dans cette direction, par exemple : la création du *Groupe d'initiative pour l'Intégration dans la ville* et de la *Mission Egalité*. Lyon a aussi été la première ville à signer la *Charte de la diversité dans l'entreprise*, qui vise à promouvoir la non-discrimination dans le monde professionnel⁸.

On note aussi une volonté prometteuse de traiter différemment le problème de la ségrégation, en reconstruisant les banlieues et en dispersant les logements sociaux dans les arrondissements du centre.

La ville de Lyon offre un parfait exemple de l'excellente tradition française de centralisation des services sociaux. La collectivité dispose par ailleurs de services de proximité solides, bien organisés et compétents, prêts à expérimenter et à innover. Un réseau d'associations locales semble également présent, dont il serait possible de tirer parti.

Faiblesses

Bien que la pauvreté et les problèmes sociaux ne soient pas prédominants – en comparaison avec d'autres villes d'Europe occidentale – la situation de Lyon est toutefois préoccupante. Les services sociaux font état d'une radicalisation croissante de la jeunesse immigrée et il n'est pas certain que les « armes anciennes » suffisent pour lutter contre ce nouveau phénomène. La stratégie consistant à tenter de résoudre les problèmes sociaux au moyen d'activités récréatives a montré ses limites par le passé, et rien ne permet de penser qu'elle soit plus efficace à l'avenir.

Dans le même temps, les autorités constatent une paupérisation progressive des arrondissements du centre. Si l'on développe activement des logements sociaux dans ces quartiers, de plus en plus de personnes vivant dans des logements privés se voient contraintes de les quitter faute de pouvoir payer des loyers en augmentation constante. Les aides au logement ont été revalorisées de 20 % au cours des sept dernières années. En optant pour l'« image interculturelle », le danger est d'oublier des difficultés sociales plus prosaïques qui ne sont pas liées à la diversité, voire de les dissimuler sous des projets culturels de grande ampleur. Cela pourrait s'avérer particulièrement contreproductif du point de vue de l'intégration, alors même que l'on met en place un nouveau programme de lutte contre la discrimination.

Perspectives et défis

La candidature de Lyon au titre de « Capitale européenne de la culture » en 2013, pour laquelle elle a choisi le slogan « Lyon 2013, terre de confluences », montre que son choix de participer au programme Cités interculturelles n'est pas le fruit du hasard. Dans le même temps, il conviendra d'accorder une attention particulière à l'« interculturel », afin qu'il ne soit pas assimilé au « culturel », et déployer une volonté politique supplémentaire pour transformer les politiques culturelles en politiques interculturelles – et non l'inverse.

⁸ http://www.lyon.fr/vdl/sections/fr/vie_democratique/promotion_de_legali/charte_de_la_diversi

Les nombreux programmes, missions et projets intéressants doivent être clairement mis au service de « politiques interculturelles » transversales, afin de faciliter le suivi des « résultats interculturels » transversaux obtenus dans le cadre des différents projets.

L'évolution de la terminologie employée est le signe d'un revirement conceptuel potentiellement intéressant dans la politique d'intégration française. L'adoption de nouvelles expressions, comme « égalité des chances » et « diversité », pourrait être l'occasion de faire évoluer les mentalités. Mais il est possible que l'utilisation de nouveaux mots ne soit pas suffisante. La diversité reste en quelque sorte un « non-problème », difficilement conciliable avec la tradition républicaine française qui décrit le citoyen comme un individu abstrait, sans sexe, sans âge et sans appartenance culturelle. Pour faire évoluer cette situation, des efforts supplémentaires doivent être déployés, à commencer pour favoriser une plus grande diversité parmi les 7 000 employés municipaux de la ville.

Le projet interculturel de Lyon pourrait s'attacher à relever certains défis ou opportunités économiques liés à la diversité. La place du pont et ses alentours, dans le quartier de la Guillotière, est célèbre pour son « commerce ethnique », non seulement à Lyon mais bien au-delà, reliant la ville non seulement aux réseaux commerciaux régionaux, mais aussi mondiaux. Il y a là assurément un potentiel à développer, à condition de ne pas avoir de réticences idéologiques à associer le « commercial » au « culturel ».

Enfin, pendant notre visite, nous avons pris connaissance de nombreuses méthodes innovantes d'exploitation des formes médiatiques anciennes et nouvelles, qui pourraient servir de support pour la promotion de la diversité. Cependant, les journalistes et les militants des associations œuvrant dans ce domaine nous ont semblé assez isolés dans leur lutte contre la concentration et l'approche purement commerciale des médias. Ces organisations pourraient devenir des partenaires stratégiques, à condition de nouer des partenariats véritables, fondés sur l'intérêt commun et non sur la dépendance. L'ouverture de l'école de journalisme de Lyon aux questions de diversité et d'éthique des médias est une immense chance à saisir.

Forces	Perspectives
<ul style="list-style-type: none"> - L'action concertée entre trois adjoints au maire (égalité, culture, festivals et manifestations). - L'utilisation intelligente de la « Politique de la ville » – un instrument d'action publique prévoyant un financement ciblé et une approche intégrée du développement des quartiers défavorisés. - L'accord de coopération culturelle innovant conclu avec les grandes institutions culturelles, encourageant l'ouverture vers les quartiers défavorisés, la prise de mesures favorables à un accès ciblé et à la participation, ainsi que l'interaction entre « haute » culture et culture populaire. - Le projet d'urbanisme innovant de la Duchère pourrait devenir l'exemple d'un nouveau type de développement urbain favorable à la diversité. - L'expérience réussie de l'habitat mixte, qui a permis de faire accepter pleinement cette politique. - L'existence d'un réseau de centres culturels locaux jouant un rôle essentiel dans l'interaction, la communication et l'éducation interculturelle. 	<ul style="list-style-type: none"> - La candidature de Lyon au titre de « Capitale européenne de la culture » pourrait fortement bénéficier d'une stratégie interculturelle pro-diversité crédible. - Après les élections de mars 2008, la nouvelle municipalité pourrait souhaiter proposer une approche plus globale, courageuse et innovante de l'intégration et de la cohésion, fondée sur une gouvernance et des politiques interculturelles. - Les associations et les médias locaux, ainsi que l'école de journalisme, sont très désireux de développer une plate-forme de coopération interculturelle. - Les animateurs des centres culturels/éducatifs de quartier manquent de réseaux interculturels sur lesquels s'appuyer et de perspectives plus larges : le projet pourrait leur apporter un soutien utile à cet égard.
Faiblesses	Menaces
<ul style="list-style-type: none"> - Le nombre limité d'associations ethnoculturelles œuvrant à la préservation des cultures d'origine des migrants/minorités. - Dans la tradition « républicaine », les questions d'identités multiples et de diversité demeurent taboues. - Les médias locaux et alternatifs ont quasiment disparu en raison de la concentration excessive des médias. - La composition ethnoculturelle des autorités et de l'administration locales ne reflète pas la diversité de la population. - La quasi-absence de mesures d'action positive dans les domaines de la culture et de l'éducation. <p>Les ressources financières limitées allouées aux projets interculturels : 99 % du budget culturel de la ville est monopolisé par les grandes institutions culturelles, ne laissant que 1 % aux initiatives culturelles menées dans les quartiers.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - La notion d'interculturalisme est controversée dans le contexte de la tradition républicaine française et pourrait ne pas devenir un terme/programme unificateur pour les responsables politiques, la société civile et les médias. Elle pourrait aussi manquer son but pour les questions touchant à la gouvernance (représentation politique de la diversité, droits culturels). - La nouvelle municipalité/coalition pourrait ne pas considérer le projet comme prioritaire après les élections de mars (même si le maire et une partie de son équipe sont restés en place). - Si le partenariat avec la société civile n'est pas assez solide, le projet pourrait rester exclusivement entre les mains de l'administration, empêchant ainsi une mobilisation large et durable de la société.