

Donner la parole aux étrangers ? De la création d'une participation politique à l'usage ethnicisé de la catégorie d' " étranger " par les municipalités

Anouk Flamant

▶ **To cite this version:**

Anouk Flamant. Donner la parole aux étrangers ? De la création d'une participation politique à l'usage ethnicisé de la catégorie d' " étranger " par les municipalités. Participations - Revue de sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté, 2016, 2016/1 (14), pp.237-264. 10.3917/parti.014.0237 . halshs-01525977

HAL Id: halshs-01525977
https://shs.hal.science/halshs-01525977

Submitted on 25 May 2021

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

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

Donner la parole aux étrangers ? De la création d'une participation politique à l'usage ethnicisé de la catégorie d'« étranger » par les municipalités.

Le droit de vote des étrangers constitue un serpent de mer des promesses électorales en France depuis les années 1970[1]. Depuis lors, plusieurs équipes municipales ont mis en place des commissions ou des conseils, en les présentant comme des réponses provisoires à l'absence de droit de vote et d'éligibilité des étrangers aux élections municipales[2]. Ces conseils sont étudiés dans la littérature comme des exemples des démarches *top down* mis en œuvre par les municipalités pour élargir le contour de la population investie dans la gestion des affaires locales (Blondiaux, 2005), ou sont considérés au prisme des relations entre les associations d'immigrés et les milieux partisans et gouvernants (De Barros, 2004 ; Back, Solomos, 1996), ou encore comme des lieux investis par des militants d'extrême gauche à la recherche d'une cause de mobilisation singulière (Lacalmontie, 2008). La perspective que nous adoptons est distincte. Il s'agit de se concentrer sur ce que les dispositifs créés produisent et mettent en lumière sur les fondements et les éventuelles transformations de l'action publique contemporaine (Blondiaux, Fourniau, 2011 ; Mazeaud, Sa Vilas Boas, Berthomé, 2012). Plus précisément, cette étude de deux conseils de résidents étrangers éclaire la façon dont les municipalités construisent ethniquement les frontières du social à travers leurs usages de la catégorie d'« étranger ». Dans cette perspective, nous rejoignons l'intérêt de Corinne Torrekens (2012) et de Aude-Claire Fourot (2015), qui se focalisent sur des dispositifs participatifs municipaux de gestion de l'islam pour comprendre la municipalisation des politiques à l'égard des populations musulmanes. Dans notre cas, prendre au sérieux ces dispositifs participatifs créés pour pallier l'absence de droit de vote permet de considérer comment ils sont des instruments de définition des politiques municipales à l'égard des minorités ethniques.

Nous appuyons notre propos sur une enquête de terrain mené entre 2009 et 2013[3] concernant le Conseil Nantais pour la Citoyenneté des Étrangers (CNCE) et le Conseil des Résidents Étrangers de Strasbourg (CRES). Le premier a été créé en 2005 par l'équipe municipale dirigée par Jean-Marc Ayrault (Parti socialiste, 1989-2012), le second en 2009 par l'équipe municipale de Roland Ries (Parti socialiste, élu depuis 2008). Pour réaliser notre enquête, nous avons eu recours à des entretiens semi-directifs avec des élus locaux, des agents municipaux et des membres de ces conseils entre 2009 et 2012[4], à des observations non

---

[1] Cette proposition d'ouverture du droit de vote et d'éligibilité aux résidents étrangers est présente dans les 110 propositions du candidat François Mitterrand à l'élection présidentielle de 1981 et également lors de la campagne de François Hollande en 2012. Aucune démarche concrète n'a été entreprise en septembre 2015, et tout laisse à croire que cette mesure ne sera pas adoptée d'ici 2017.

[2] Depuis l'adoption du traité de Maastricht en 1993 et sa transposition en droit français en 1999, les étrangers communautaires ont le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes (Strudel, 2002).

[3] Cette enquête a été menée dans le cadre d'un contrat doctoral financé par une allocation de la région Rhône-Alpes (2009-2012).

[4] Une vingtaine d'entretiens semi-directifs a été menée dans chaque territoire pour lequel le questionnement sur le conseil des résidents étrangers occupait une place importante. Notons d'ores et déjà que notre statut d'enquêteur a probablement conduit les enquêtés à valoriser leur intérêt pour les conseils de résidents étrangers, et à renforcer leur allégeance face à la municipalité. Nous n'avons également pas réussi à rencontrer à Strasbourg et à Nantes des membres qui s'étaient désinvestis très rapidement.

participantes de cinq réunions de ces conseils en 2012[5] et à la consultation des archives et publications de ces instances[6].

Notre perspective est celle d'un questionnement sur le construit social et politique de l'étranger au-delà d'une compréhension juridique de cette catégorie[7]. Comme le met en lumière Étienne Balibar, la politique française contemporaine face aux minorités ethniques crée un « paradoxe flagrant », en l'occurrence celui de définir une identité qui ne serait qu'abstraite et politique et non fondée sur des identités culturelles, religieuses particulières, mais qui est « très concrètement utilisée pour tracer des lignes de démarcation ethnique » (Balibar, 2001, p. 111). Cette recherche sur les conseils de résidents étrangers contribue à penser le processus d'ethnicisation de l'action publique. En privilégiant le terme d'ethnicisation, nous souscrivons à la définition de Véronique De Rudder, Christian Poiret et François Vourc'h sur le fait que les catégories ethniques constituent « des référents déterminants de l'action et dans l'interaction » (De Rudder, Poiret, Vourc'h, 2000), qu'elles constituent des méthodes de classement au sein de la réalité sociale sans nier leur coexistence et leur renforcement avec d'autres rapports sociaux tels que le sexe ou la classe (Jounin, Palomares, Rabaud, 2008). L'analyse du discours et des pratiques des acteurs politiques et administratifs dans et à propos de ces conseils de résidents étrangers permet aussi de contribuer à l'étude des politiques de lutte contre les discriminations raciales en France au cours des années 2000. Alors que la référence à la lutte contre les discriminations remet fondamentalement en cause le modèle républicain d'intégration, en déplaçant la focale de l'individu vers la société (Fassin, 2002), l'objectif d'intégration continue d'être un non-dit central des politiques menées à l'égard des populations issues de l'immigration, et notamment celles de lutte contre les discriminations raciales (Mazouz, 2014). Surtout, face à l'impossibilité républicaine de reconnaître les manquements de la société à l'égard des minorités ethniques, les politiques de lutte contre les discriminations se sont judiciarisées et étendues au-delà de la question raciale. Cela permet de ne pas remettre en cause les présupposés de la « grammaire républicaine » (Lépinard, 2007 ; Chappe, 2011), à savoir la non-reconnaissance des minorités ethniques au sein de l'espace national. Cette euphémisation, voire cette dilution du traitement des discriminations raciales en France, identifiable notamment par le recours au terme de « diversité » (Doytcheva, 2010 ; Bereni, 2011), contribue à des usages multiples des catégories, dont celle d'étranger, pour agir à l'égard des minorités ethniques. Finalement, notre enquête se propose de comprendre comment les municipalités articulent une politique d'intégration et de lutte contre les discriminations raciales. Ces outils de la participation constituent un élément central pour analyser la définition et le traitement d'un problème public (Bherer, 2011). Les conseils de résidents

---

[5] Ces observations ne semblent pas avoir véritablement modifié les règles du jeu, nous avons probablement été perçue comme un membre de plus de l'administration municipale. Dans le cas des assemblées plénières, plusieurs personnes ont été rencontrées en entretien, et nous ont identifiée malgré le fait que nous nous étions assise en marge de l'hémicycle municipal. Dans le cas de réunions plus restreintes, nous avons été présentée comme chercheuse, mais assise à proximité des agents municipaux, nous avons sûrement été perçue comme membre de la ville.

[6] L'enquête sur archives des précédentes moutures de ces conseils de résidents étrangers a aussi été mobilisée et a été précieuse pour comprendre la teneur des débats au cours de la décennie 2000.

[7] En droit français, le Code d'entrée et de séjour des étrangers et des demandeurs d'asile définit dans son article premier qui est « étranger » : « les personnes qui n'ont pas la nationalité française, soit qu'elles aient une nationalité étrangère, soit qu'elles n'aient pas de nationalité » (article L.111-1, CESEDA).

étrangers sont alors les lieux de définition et de construction de la catégorie d'« étranger » mobilisée par les municipalités pour concevoir leurs politiques.
Dans un premier temps, cet article analysera comment se construit une citoyenneté de résidence pour les étrangers. Ce travail dévoile la façon dont l'adoption de règles se référant à la démocratie représentative dans les conseils de résidents étrangers se fait en ayant recours à des représentations concurrentes des interlocuteurs à privilégier. Dans un second temps, nous nous intéresserons aux critères retenus par les autorités municipales pour définir qui est étranger dans la cité. Nous montrerons qu'en dépit du contexte politique et légal républicain, les usages de la catégorie d'« étranger » s'appuient sur le recours à des critères ethniques pour définir les frontières de l'inclusion et de l'exclusion de la vie de la cité. Les dispositifs participatifs sont alors les instruments majeurs mobilisés pour (re)travailler constamment cette catégorisation.

La construction d'une citoyenneté de résidence au sein de la rhétorique de l'universalisme républicain

Au sein des villes de Nantes et de Strasbourg, de nouvelles délégations sont créées à la suite des élections municipales de 2001 et 2008. À Nantes, la délégation est celle de l'intégration et de l'égalité en 2001, à laquelle est ajoutée la notion de citoyenneté en 2008. À Strasbourg, la délégation créée en 2008 est celle de l'État civil, de la citoyenneté, des affaires électorales et des affaires de nationalité. Dans les deux cas, ces délégations sont créées par des majorités de gauche au sein desquelles les termes d'« intégration » sont soit absents soit accolés aux termes d'égalité et de citoyenneté. Ce choix s'explique par la distinction que les équipes municipales souhaitent opérer avec les orientations successives de Nicolas Sarkozy à la fois comme ministre de l'Intérieur (2002-2004 ; 2005-2007) et comme président de la République (2007-2012). Ce dernier promeut le développement de politiques d'intégration en France plus coercitives[8] et une remise en cause de la politique antidiscriminatoire difficilement initiée depuis la fin de la décennie 1990. Les conseils de résidents étrangers sont alors utilisés comme des outils de promotion de l'engagement de ces exécutifs municipaux pour l'obtention du droit de vote et de défense des populations issues de l'immigration dans un contexte d'opposition avec les autorités nationales. Bien qu'édifiés comme des lieux pour l'expression politique des résidents étrangers, ces conseils illustrent comment les municipalités articulent deux définitions concurrentes de la citoyenneté, en l'occurrence une citoyenneté individualiste et une citoyenneté communautaire, pour établir un dialogue avec les populations de leur territoire.

Des conseils de résidents étrangers comme lieu d'expression politique

La constitution des deux conseils de résidents étrangers aussi bien à Nantes qu'à Strasbourg s'appuie sur un discours municipal centré sur la nécessaire expression politique de tous les habitants de leurs territoires, comme en attestent les documents de présentation de ces instances :

[8] Cette dynamique s'incarne notamment au travers la mise en place d'un contrat d'accueil et d'intégration pour les étrangers arrivant en France. La focale se resserre pour promouvoir une politique d'intégration des étrangers voire d'« assimilation » (Guiraudon, 2006 ; Carvalho, Geddes, 2012).

> « Son but : Le CNCE donne une voix à tous pour permettre à ceux qui sont privés du droit de vote d'exercer leur citoyenneté localement. »[9]
>
> « L'objectif est de permettre à chaque résident étranger strasbourgeois, quelle que soit sa nationalité, d'être un citoyen à part entière. »[10]

Ces deux extraits de publication confèrent la qualité de « citoyen » aux étrangers installés sur leurs territoires, contournant la législation nationale. Le découplage entre nationalité et citoyenneté, affirmé par les institutions européennes lors de l'adoption du traité de Maastricht, est étendu aux résidents extracommunautaires. À l'instar des débats sur la parité, le principal enjeu constitué est celui d'une égalité politique entre tous les habitants, et non de débattre sur les inégalités vécues par ces populations dans d'autres sphères (économique, sociale) ou sur la reconnaissance possible de groupes minorisés au sein de la République française (Bereni, Lépinard, 2004 ; Lépinard, 2007). L'absence d'expression politique offerte par le vote est identifiée comme le principal élément expliquant le déficit supposé d'intégration des personnes étrangères.
En 2009, le CRES est fondé après qu'une précédente expérience de conseil consultatif a été supprimée par l'équipe précédente[11]. Le rétablissement de ce conseil est confié à l'adjointe strasbourgeoise chargée notamment de la citoyenneté. Ancienne responsable du Mouvement des Jeunes Socialistes (MJS), militante au Parti socialiste[12], cette élue évoque le droit à une « parole politique » pour tous comme élément central de la cohésion sociale :

> « On peut avoir une égalité sur le droit à la santé, sur le droit au logement, mais le droit à la parole politique est un droit nié à toute une partie de la population. […] Nous [L'équipe de Roland Ries], on a posé comme préalable à la constitution du CRES de Strasbourg, *le droit à la parole politique*. C'est aussi fondamental que le droit à la santé, au logement, ou à l'éducation. »[13]

L'argument d'une solution palliant l'absence de droit de vote et d'éligibilité des populations étrangères est également présent lors de la constitution du CNCE en 2005. L'adjointe nantaise, élue sous l'étiquette du Parti communiste, chargée de l'intégration et de l'égalité, insiste sur le fait que mettre l'accent sur ce droit a été une nécessité pour limiter toute critique de la part de l'opposition au sein du conseil municipal :

---

[9] Plaquette de présentation, *Conseil Nantais pour la Citoyenneté des Étrangers*, publiée par la municipalité de Nantes, p. 1, 2010.

[10] Plaquette de présentation, *Tout savoir sur le Conseil des Résidents Étrangers de Strasbourg*, publiée par la municipalité de Strasbourg, p. 1, 2011.

[11] Archives municipales de Strasbourg (AMS), 1233 W 2, Allocution de la maire et du premier adjoint lors de l'assemblée plénière du Conseil consultatif des résidents étrangers, suppression du conseil annoncé, 20 décembre 2001.

[12] Entretien avec l'adjointe chargée de la citoyenneté, 15 novembre 2010, Strasbourg.

[13] Idem (nous soulignons).

> « Quand on a présenté le dossier, ils [l'opposition] ne pouvaient pas être contre, vu comme c'était présenté. C'est pour des questions de droit de vote, d'égalité de citoyenneté, ils ne peuvent pas être contre même s'ils le pensent. »[14]

Cette défense d'une extension de la qualité de citoyen à l'ensemble des résidents étrangers et leur inclusion dans les mécanismes de la démocratie représentative se retrouvent dans les règles adoptées par les conseils de résidents étrangers. Ces dernières reproduisent certaines règles de fonctionnement des Conseils municipaux, conférant la qualité de porte-parole des étrangers à leurs membres.

Une mesure symbolique est ainsi commune au CRES et au CNCE : l'hémicycle du conseil municipal est le lieu de réunion des assemblées plénières. Ce choix participe d'une légitimation de l'action de ces instances, à l'instar d'autres formations participatives municipales comme le Conseil des jeunes à Strasbourg. Cette mise en scène symbolique du pouvoir se perçoit facilement lorsque nous assistons à une séance plénière du CRES[15]. Les membres du conseil se répartissent au sein de l'hémicycle et sont accueillis au titre de représentants des étrangers de Strasbourg. Toutefois, cet accès symbolique à la salle du conseil municipal est contrebalancé par le positionnement des membres du CRES en son sein. Ces derniers, qu'ils soient des habitants ou des représentants associatifs, siègent à la place des conseils municipaux dans l'hémicycle. Les élus locaux et les agents municipaux chargés de l'animation du CRES leur font face sur la tribune, en lieu et place de l'exécutif municipal. Seul le porte-parole du CRES est invité à cette tribune aux côtés des élus locaux. Ce positionnement spatial reproduit la domination des élites politiques sur les membres du conseil ; ces derniers conservent une position subordonnée aux décisions formulées par les élus locaux. Par ailleurs, la parole aux membres du CRES est distribuée par l'adjointe qui siège et non par le porte-parole du CRES.

L'analogie des conseils de résidents étrangers avec les conseils municipaux se retrouve dans le discours tenu par leurs membres aussi bien à Nantes qu'à Strasbourg. Certains se présentent comme des porte-parole des étrangers et se comparent aux élus locaux en insistant sur le fait qu'ils représentent l'intérêt général[16]. Au-delà de cette vision enchantée de l'engagement des élus, ils endossent une responsabilité collective pour que l'accueil et l'intégration des étrangers soient une priorité de l'agenda politique municipal. À Strasbourg, le caractère de représentant des étrangers est renforcé par l'élection d'un bureau du CRES. En effet, treize membres du bureau issus du collège des habitants et du collège des associations du fait migratoire sont élus en début de mandat. À l'instar de la composition des listes pour les élections municipales (Mathiot, 2005), les listes formées sont le résultat d'une campagne d'adhésion de volontaires et d'une concurrence marquée entre les différents candidats qui se retrouve lors de l'attribution des postes :

> « Donc eux, ils ont huit personnes dans le bureau, les autres les têtes de liste en ont trois et moi deux. […] On se retrouve au bureau, ils prennent toutes les commissions, ils se les partagent. Je prends la parole, et je dis au porte-parole :

---

[14] Entretien avec l'adjointe chargée de l'égalité, de la citoyenneté et de l'intégration, 29 septembre 2010, Nantes.

[15] Observations des séances plénières du CRES, juin 2012 et septembre 2012, Strasbourg.

[16] Entretien avec un membre du CNCE, 6 janvier 2013, Nantes.

> “Vous avez les élections, il y a treize personnes. Cela aurait été sympa de proposer des autres commissions. Mais là, vous imposez les commissions”. »[17]

Ces instances participatives ont pour objectif commun la promotion de la citoyenneté pour les étrangers dépourvus du droit de vote et d’éligibilité, en adoptant certaines règles de la démocratie représentative. Cependant, cette revendication n’explique pas à elle seule la mise en place de ces dispositifs. Ces derniers s’inscrivent également au sein des politiques municipales de participation. Or, ce choix révèle deux orientations distinctes des municipalités sur les interlocuteurs qu’elles souhaitent avoir, ou plus exactement sur le type de citoyenneté promue. Ce choix permet également de repérer les premiers signes d’un usage ethnicisé de la catégorie d’étranger, ce qui renforce la position d’extranéité des minorités ethniques par rapport au reste de la communauté.

Entre citoyenneté individualiste et promotion de représentants des communautés étrangères

En plus de l’obstacle politique auquel les étrangers font face pour participer à la vie de la cité en étant exclus du droit de vote, les institutions politiques s’emploient à ce qu’ils s’« impliquent » (Donzelot, Estèbe, 1994) de façon formelle dans les affaires locales en les identifiant souvent comme des individus désinvestis et indifférents à la chose publique[18]. De façon identique aux conseils de quartiers dans les quartiers populaires, les populations étrangères sont sommées de résoudre « les problèmes qu’elles posent » et produisent, en s’investissant dans des instances spécifiques (Palomares, Rabaud, 2006 ; Tissot, 2007). Néanmoins, les orientations adoptées dans les deux municipalités sont révélatrices des conceptions distinctes de la citoyenneté promue. En insérant les conseils de résidents étrangers dans les politiques de participation de leurs villes, leur objectif dépasse largement celui de l’obtention du droit de vote pour les étrangers. Il incarne plutôt la volonté de renforcer la participation des citoyens ordinaires au sein de la municipalité, comme l’indique l’adjointe de Nantes :

> « Moi j’ai toujours dit que le CNCE ce n’était pas le lieu où un étranger qui vit à Nantes avait vocation à s’impliquer. Un étranger qui vit à Nantes, s’il veut s’impliquer dans le CNCE qui est un outil particulier, il y va. […] Pour le dire plus rapidement, les membres du CNCE ils avaient vocation à dire à la com’ : “En communiquant comme ça avec les gens, vous vous y prenez comme des pieds, jamais vous n’aurez un étranger dans vos conseils de quartier”. *Le CNCE, il a pour vocation à faire les bouger les lignes y compris sur les modalités de dialogue citoyen et les modalités de participation des étrangers.* »[19]

---

[17] Entretien avec un membre du CRES, 3 juillet 2012, Strasbourg.

[18] Une série de travaux a bien montré que dans la réalité les habitants des quartiers populaires s’investissent dans des formes collectives de participation autour de projets, d’associations culturelles et communautaires (voir notamment Hamidi, 2010 ; Carrel, 2013).

[19] Entretien avec l’adjointe chargée de l’égalité, de la citoyenneté et de l’intégration, 29 septembre 2010, Nantes (nous soulignons).

L'exécutif nantais met en avant la nécessité d'avoir une participation à titre individuel des étrangers, tandis que l'exécutif municipal strasbourgeois fait un choix distinct en promouvant conjointement une citoyenneté individualiste et une citoyenneté collective par l'intermédiaire d'un dialogue avec des représentants communautaires. Ces orientations politiques révèlent alors une concurrence entre la valorisation du citoyen individuel, centrale dans l'idéologie républicaine qui s'oppose à toute appartenance à d'autres groupes (Neveu, 2004), et celle de l'instauration de relations avec des représentants de groupes spécifiques.

Le CRES réunit trois collèges : celui des représentants associatifs engagés dans des associations du fait migratoire, c'est-à-dire de représentation et de promotion de cultures nationales ou régionales (une cinquantaine d'associations) ; celui des Strasbourgeois étrangers extracommunautaires volontaires siégeant à titre individuel et tirés au sort (50 volontaires) ; et celui des associations de défense des étrangers du territoire nommés par les élus (cinq associations)[20]. En revanche, au sein du CNCE, les associations du fait migratoire n'ont pas droit de cité, les membres siègent à titre individuel à l'exception des représentants des associations de défense des étrangers. Trois collèges composent le CNCE : celui des résidents étrangers extracommunautaires (40 personnes), celui des organismes invités qui sont des associations engagées dans la défense des étrangers et celui des élus concernés par les enjeux abordés par le conseil[21].

Ces représentations distinctes des interlocuteurs à privilégier doivent être comprises à la lumière de leurs histoires associatives et municipales respectives. À Strasbourg, la Coordination des associations de résidents étrangers strasbourgeois (CARES) occupe une place centrale dans les relations entre le tissu associatif des populations issues de l'immigration et la municipalité dès la fin des années 1980[22]. Ainsi, en 2008, les associations membres de la CARES sont sollicitées lors des réunions préparatoires du CRES, et plusieurs des représentants sont candidats au bureau. Ils plaident pour le maintien de leur représentation afin de faciliter les relations avec les différentes communautés étrangères strasbourgeoises. Cependant, ils demandent aussi l'ouverture du conseil à des étrangers tirés au sort et membres à titre individuel. L'objectif pour eux est que l'élection du bureau se fasse non plus en fonction de zones géographiques (Afrique, Maghreb, etc.), mais en fonction de différents projets politiques.

> « La gauche est revenue. Pour la mise en place de ce conseil, on a beaucoup travaillé. On ne voulait pas qu'ils remettent en place ce que la droite avait détruit. À l'époque, on désignait le représentant par région, il faut un Turc, un Maghrébin… En fait, c'était la guerre entre les communautés et il n'y avait aucune cohérence. On a insisté sur le fait que ça soit un espace politique, il [le CRE] doit s'exprimer sur des enjeux politiques, donc constituer des débats

[20] À noter que seuls les membres du collège des associations du fait migratoire et des Strasbourgeois étrangers peuvent être élus au bureau du CRES.

[21] Dans les faits, c'est principalement l'adjointe en charge de l'intégration, de l'égalité et de la citoyenneté qui y participe.

[22] Constituée en 1989 de onze associations, avec à leur tête des militants proches des partis de gauche et d'extrême gauche engagés pour le droit de vote des étrangers, la CARES est moteur dans la création d'un premier conseil consultatif de résidents étrangers sous les mandats de Catherine Trautmann (1989-2001). AMS, 1233 W 2, comptes rendus des bureaux du conseil consultatif des résidents étrangers, 1991-2001.

> politiques et donc être sur des affinités plus de valeurs politiques que par appartenance ethnique ou religieuse. »[23]

Certaines associations de la CARES souscrivent à l'idée selon laquelle la désignation de représentants communautaires provoque des discussions basées non sur des programmes politiques, mais sur des affinités nationales ou culturelles. Ces arguments reprennent ceux identifiés par Catherine Neveu concernant l'extension du droit de vote aux Bangladeshis de la part des résidents « blancs » du quartier. Ces derniers sont inquiets que leurs voisins privilégient un vote familial au détriment de choix politiques (Neveu, 1993). Ce discours fait écho à celui de la nouvelle équipe municipale qui souhaite se distinguer de l'équipe sortante. Elle l'accuse d'avoir favorisé une expression identitaire et religieuse à Strasbourg en inadéquation avec les valeurs républicaines :

> « La maire sortante, elle s'est entourée d'imams en disant que c'est à eux de faire la police dans la cité. […] Malgré tous les beaux discours, nous sommes tous strasbourgeois, etc., eh bien on avait eu un très fort repli identitaire des résidents étrangers. »[24]

Le choix strasbourgeois oscille donc entre la valorisation d'une citoyenneté individualiste et la promotion d'un dialogue avec des interlocuteurs communautaires.
En revanche, à Nantes, la sollicitation d'associations du fait migratoire fait figure de repoussoir. Pour l'élue nantaise, ce choix ne ferait que favoriser le communautarisme au sein de la République. Ce positionnement de l'adjointe est d'autant plus affirmé qu'au cours de la décennie 1990, une commission extramunicipale pour les immigrés s'est réunie en s'appuyant principalement sur ces associations[25]. L'adjointe se différencie de son prédécesseur en appuyant sa démarche sur la présence de membres siégeant à titre individuel.

> « J'ai exigé qu'on n'ait pas des représentants des associations culturelles qui ne représentent qu'eux-mêmes, qui n'ont vocation qu'à représenter qu'eux-mêmes, mais bien des individus. On est sur le vote, un engagement, donc un homme, un mandat, une voix et on n'allait pas commencer à filtrer ça. […] Autant on n'aime pas le communautarisme, autant des assoc' un peu tampon, on aime bien ! »[26]

Ce plaidoyer pour des représentants à titre individuel, et non des représentants de groupes, vise là aussi à s'assurer que les étrangers se détachent bien de toute logique communautaire, identifiée comme un frein à leur intégration et à leur apprentissage de la citoyenneté politique. Cette proposition est soutenue en amont du projet du CNCE par plusieurs associations de défense des étrangers, dont le Gasprom (Groupement accueil promotion du travailleur

---

[23] Entretien avec un membre du CRES, 25 septembre 2012, Strasbourg.

[24] Entretien avec l'adjointe chargée de la citoyenneté, 15 novembre 2010, Strasbourg.

[25] Archives de la Mission Égalité, Intégration, Citoyenneté, Comptes rendus des réunions de la commission extramunicipale (1991-2000).

[26] Entretien avec l'adjointe chargée de l'intégration, de l'égalité et de la citoyenneté, 29 octobre 2011, Nantes.

migrant). Cette association, dont une partie des militants sont proches des mouvements d'extrême gauche, plaide pour l'organisation d'un scrutin réservé aux étrangers de la ville afin qu'ils élisent leurs propres représentants[27]. Si cette proposition n'est pas retenue, l'accent est mis sur l'exercice d'une citoyenneté individualiste.
Finalement, la solution de l'octroi d'une citoyenneté individualiste, par l'obtention du droit de vote et d'éligibilité, se fait à la suite de compromis avec des représentants associatifs, tout en affirmant l'adéquation de ces dispositifs participatifs avec la vision classique républicaine de la citoyenneté. Les conseils de résidents étrangers sont bien plus que des lieux d'expression politique des étrangers. Ils dévoilent d'une part comment les normes de la démocratie représentative et de la démocratie participative s'hybrident au niveau local, et d'autre part comment ils sont des instruments pour produire une citoyenneté de résidence, distincte de la citoyenneté nationale. Cette « construction territoriale de la citoyenneté » (Balibar, 2001) s'appuie sur la catégorie d'étranger. Il est nécessaire alors de s'interroger sur l'usage concret de cette catégorie pour tracer les contours de l'extranéité dans la cité. Notre propos vise alors à saisir comment l'usage de cette catégorie d'étranger permet de distinguer et minoriser une partie de la population en l'ethnicisant, qu'elle ait ou non la nationalité française.

Qui est « étranger » dans la cité ? Une définition ethnicisée des frontières de la citoyenneté

Le principe de non-prise en compte des catégories raciales (*color blindness*), inscrit au cœur de la Constitution française et qui « n'interdit pas seulement les discriminations […], mais toute distinction » (Calvès, 2002), est en pratique contourné par les municipalités pour définir l'altérité. Le déplacement du sens juridique de la catégorie d'« étranger », qui est au cœur de l'octroi de droits en France[28], à une construction sociale de cette catégorie permet aux pouvoirs publics de qualifier certaines personnes d'« étrangères » en raison de leurs origines ethniques. Les municipalités, ne pouvant recourir à d'autres termes tels que « minorités ethniques » dans le contexte politique, légal et institutionnel républicain, usent de stratagèmes pour définir leur action. On retrouve ainsi les processus d'euphémisation sémantiques comparables à ceux présents dans les dispositifs de la ville pour désigner les populations issues de l'immigration à travers les termes de « jeunes » par exemple (Tissot, 2007). Ainsi, après être revenue sur les mécanismes de sélection au sein des conseils de résidents étrangers et après avoir montré que ceux-ci favorisent celles et ceux qui sont déjà rompus à d'autres modes de participation politique ou associative, nous mettrons en lumière le processus social de catégorisation à l'œuvre pour définir l'« étranger ».

Des « étrangers » faiblement exclus de la vie de la cité

Dans les deux conseils étudiés, le fait d'être identifié comme étranger constitue le critère par l'intermédiaire duquel la participation peut se faire, à l'exception des représentants des associations de défense des étrangers. Les membres sont sollicités en raison de leur « savoir d'usage » (Nez, 2012), c'est-à-dire la constitution d'un savoir fondé sur une expérience préalable, ici leur parcours migratoire et leurs pratiques et usages des administrations

[27] Entretien avec un membre du Gasprom, 13 mai 2012, Nantes.

[28] Les étrangers n'ont pas les mêmes droits que les nationaux dans un certain nombre de domaines en France tels que l'accès aux postes de fonctionnaires.

françaises en tant qu'étranger. Cette qualité leur permet d'être consultés ou de s'autosaisir d'enjeux aussi variés que les procédures d'attribution des logements sociaux publics[29], les démarches d'accueil des nouveaux arrivants[30] ou l'organisation de manifestations municipales culturelles.

Deux modes de sélection distincts concernant les habitants volontaires sont retenus au sein du CRES et du CNCE, l'emprise du cabinet du maire étant moindre à Strasbourg qu'à Nantes. Pour le CRES, les revendications croissantes de la CARES conduisent la majorité socialiste à créer un collège de personnes étrangères tirées au sort, et non uniquement de représentants associatifs cooptés par les élus, et à organiser des élections pour le bureau[31]. En 2009, un appel à candidatures pour participer au futur conseil est médiatisé par l'intermédiaire de la presse locale, de campagnes d'affichage public et de diffusion de tracts dans la ville de Strasbourg. Près de 150 candidatures sont reçues et considérées comme « valables » en 2009[32], et 40 sont tirées au sort parmi elles. Ce tirage au sort, contrôlé par un huissier, est fait « dans le respect de la parité et de la diversité des nationalités présentes à Strasbourg »[33]. Sans avoir eu l'opportunité d'observer cette procédure, cette précision souligne que des injonctions supplémentaires au seul tirage au sort sont faites par l'exécutif municipal. Pour autant, le recours à cette règle est présenté par l'élue comme une garantie de la non-ingérence du politique dans la désignation des 40 candidats siégeant. Si ce choix est au départ encouragé par les représentants associatifs, qui valorisent une participation extérieure à toute appartenance communautaire, rapidement la faible implication des membres de ce collège les conduit à le critiquer.

> « *Q. : Vous avez réussi à mobiliser dans le bureau les habitants volontaires ?*
>
> R. : Ceux du bureau venaient. Par contre, les autres… On ne les a plus revus depuis la première élection. […] Il y a un double problème dans ce collège : ils sont lâchés dans la nature et ils n'ont aucun ancrage au niveau de la cause des étrangers. Ils peuvent apporter quelque chose, mais ils ne voient pas l'intérêt d'être présents dans une plénière. »[34]

Cette ligne de fracture entre les membres les plus investis du CRES, et dont les conclusions sont partagées par les agents municipaux, et les habitants volontaires démontre comment

---

[29] À Strasbourg, un groupe de travail est formé concernant l'égalité dans l'accès au logement, et un rapport d'aide à la décision est publié en septembre 2011 pour faciliter l'accès au logement des résidents étrangers. Commission Égalité urbaine, *Propos sur l'égalité dans le logement*, rapport du CRES, septembre 2011.

[30] Au sein du CNCE, entre 2011 et 2013, un guide à destination des étrangers est rédigé afin d'identifier les premières démarches à accomplir lors de son arrivée à Nantes en fonction des difficultés rencontrées par les étrangers (méconnaissance de la langue française, illettrisme, faible connaissance des démarches administratives). CNCE, *Guide du résident étranger à Nantes*, brochure municipale, 2014.

[31] Entretien avec un membre du CRES, 5 décembre 2012, Paris.

[32] Les candidats doivent avoir attesté sur l'honneur être de nationalité étrangère, ne pas avoir la nationalité française et résider à Strasbourg. Quelques candidatures reçues ne remplissent pas ces deux conditions.

[33] Actualités, 2014, « Renouvellement CRE : 2012-2015, l'avenir continue ! », *Devenir. Nouvelles générations*, publication du CRES, n° 3, p. 3.

[34] Entretien avec un membre du CRES, 5 décembre 2012, Paris.

l'engagement au quotidien pour la « cause des étrangers » est perçu par les représentants des associations du fait migratoire comme un préalable nécessaire pour être un membre actif du conseil.
À Nantes, une campagne de recrutement est organisée en 2005 pour constituer le futur CNCE avec un rôle du politique bien plus marqué. Les candidats doivent préciser par écrit leurs motivations pour participer à ce conseil, en sus de leur attestation sur l'honneur d'être étranger et de résider à Nantes. *In fine*, le cabinet du maire choisit les 40 candidats retenus. Cette procédure contestée est finalement abandonnée par la suite et laissée à l'examen de la Mission Égalité, Intégration, Citoyenneté et non plus soumise au politique[35]. Malgré les demandes récurrentes d'associations de défense des étrangers, l'exécutif refuse la tenue d'élections pour les représentants étrangers ou le recours à un tirage au sort[36]. Cela conduit alors à une scission entre le Gasprom, qui refusant l'absence d'élection directe des étrangers ne siège pas au sein du CNCE, et les autres associations de défense des étrangers telles que la Ligue des Droits de l'Homme ou la Cimade. Ces dernières acceptent d'avoir des représentants (de nationalité française) tout en y participant peu :

> « On avait discuté et en gros, à part le Gasprom qui s'est retiré, les associations ont dit qu'elles restaient en vigilance sans mettre un kopeck là-dessus. Ce qui est un peu dommage c'est que l'idée de départ du CNCE c'était de faire en sorte une expression des publics immigrés. Et c'est devenu un panel, soi-disant représentatif, auquel la mairie va de temps en temps demander l'avis. Ce n'est pas la hauteur, surtout qu'au début le procédé était bon [de consultation sur les modes de vote]. »[37]

Surtout, l'étude des membres de ces conseils révèle la participation d'habitants déjà engagés dans d'autres sphères du monde social et politique. Si cela est le cas à Strasbourg avec le collège des représentants des associations du fait migratoire, cela l'est également pour le collège des habitants du CRES et pour les membres du CNCE.
Parmi les candidats retenus pour siéger en tant que « résidents étrangers » et qui y participent dans la durée, trois types de profils se distinguent sans s'exclure les uns les autres. Ces membres ont une caractéristique commune : avoir un engagement préalable dans d'autres instances participatives et/ou d'autres organisations associatives ou politiques. Ces instances servent principalement à « éduquer de "bons citoyens" » (Nez, 2014, p. 52). Les membres les plus actifs des collèges d'habitants sont principalement des personnes diplômées du secondaire dans leur pays d'origine ou en cours de formation supérieure en France, le plus souvent arrivées au cours des cinq dernières années en France.
Le premier profil de participants est celui de nouveaux arrivants pour lesquels cet investissement permet de s'impliquer de manière accrue dans la vie de leur cité. Ils présentent cet engagement comme nécessaire pour bien vivre en France. À cet égard, ils adhèrent au discours selon lequel un « bon étranger » est celui qui s'investit dans la vie de son nouveau

---

[35] Entretien avec un agent municipal de la Mission, 6 février 2012, Nantes.

[36] Entretien avec un représentant de la LDH, 9 février 2012, Nantes.

[37] Entretien avec un membre du Gasprom, 9 février 2012, Nantes.

pays. C'est le cas de Carmen[38] et de Karima à Nantes. Carmen est originaire d'Argentine, diplômée en ingénierie, elle s'installe en France pour rejoindre son mari français. Elle définit sa participation comme un gage de sa volonté d'intégration à la ville où elle réside, et valorise particulièrement la démarche engagée par la municipalité. Elle adhère ainsi au discours selon lequel le droit de vote n'est pas une fin en soi, et qu'il s'agit plutôt de prendre part aux affaires de la cité.

> « *Q. : Pourquoi vous avez alors décidé de vous investir ?*
>
> R. : Il y a un côté, on est citoyens même si on est étranger, se trouver dans la ville, travailler pour la ville, c'est pas seulement d'être accueilli, mais on donne quelque chose. J'ai trouvé qu'il y avait une place pour l'expression des étrangers. […] Le CNCE prend en compte la parole des étrangers, la ville propose des choses. On n'est pas là pour dire : on veut voter ! Il faut que les gens nous écoutent, on parle, on nous écoute et on a des réponses. »[39]

L'investissement associatif de Carmen ne se réduit pas au CNCE : elle participe également au conseil d'équipement de la maison de quartier où elle habite, et fait partie d'une association de quartier à vocation socioculturelle. Quant à Karima, originaire du Maroc, elle est venue pour ses études d'architecture en France en 2006, et découvre le CNCE en 2011 par l'intermédiaire de sa lettre d'information. À l'instar de Carmen, elle présente son investissement au sein du conseil comme un élément central pour bien vivre à Nantes :

> « Après, pourquoi le CNCE ? Pourquoi j'étais hyper contente ? J'estime que quand on vit, on travaille, on consomme, on fait des choses dans un territoire en quelque sorte, on doit être impliqué d'une manière ou d'une autre. Si je contribue à la société, même si je suis un petit point, je fais des choses. J'ai pas le droit de voter, tout ce qui est politique, j'y ai pas droit. C'est logique, c'est normal […], mais j'ai un sentiment de frustration, de ne pas pouvoir donner mon point de vue. »[40]

Karima poursuit cet engagement dans la cité en fondant et en présidant une association de promotion de la culture marocaine. Pour ces deux femmes, la participation au CNCE est un symbole de leur volonté de vivre en France, voire à terme d'acquérir la nationalité française. En revanche, cet engagement peut aussi se traduire par une volonté de distance par rapport aux élus locaux. Karima insiste sur le fait que le mot « conseil » est inadapté, car il singe les instances municipales conduisant à un rejet de la part de certains étrangers. Finalement, Karima cherche à s'écarter de tout ce qui est identifié à de la politique partisane, et à valoriser le « politique » qui dépasserait les clivages traditionnels – discours que l'on retrouve également dans les conseils de quartier (Carrel, Talpin, 2012).

---

[38] Pour des raisons d'anonymat, nous avons modifié les prénoms des membres.

[39] Entretien avec une membre du CNCE, 6 janvier 2013, Nantes.

[40] Entretien avec une membre du CNCE, 7 janvier 2013, Nantes.

L'investissement au sein des conseils de résidents étrangers permet pour d'autres membres le redéploiement d'un « capital militant » (Matonti, Poupeau, 2004) préalablement acquis dans leur pays d'origine. Ces derniers mobilisent leur expérience associative ou politique antérieure pour s'investir au sein des conseils. C'est le cas d'Ahmed. Celui-ci a quitté le Maroc au milieu des années 1970 alors qu'il milite au sein d'une organisation étudiante de gauche, l'Union nationale des étudiants du Maroc (UNEM). Au début des années 1980, il est l'une des personnes qui fondent l'antenne strasbourgeoise de l'Association des travailleurs marocains de France (ATMF)[41], et s'engage pour revendiquer le droit de vote et d'éligibilité des étrangers. Le CRES est certes insuffisant pour Ahmed car il peine à imposer des décisions à l'exécutif municipal. Il soutient pourtant l'action initiée par la municipalité, en soulignant non seulement son rôle dans le combat pour le droit de vote des étrangers, mais également dans la lutte contre les discriminations vécues par les étrangers.

> « Malgré les insuffisances des structures comme ça, elles ont le mérite d'exister. Pourquoi ? Elles ont une portée pédagogique et symbolique, cela participe au rayonnement de la ville et ce sont des espaces de liens et d'échanges entre des gens qui n'ont pas l'occasion de se voir par ailleurs. On a aussi des travaux de connaissances avec la discrimination, l'école, l'emploi et donc ça a le mérite d'exister. »[42]

Force est de constater que cette expérience municipale pousse ces militants à investir la scène politique locale, et donc à entreprendre des démarches de naturalisation. C'est le cas de Mohamed. Militant comme Ahmed au Maroc au sein de l'UNEM, il quitte son pays pour s'installer en France au début des années 1980. En 2006, il obtient la nationalité française. Membre du CRES à partir de 2009 au sein duquel il représente une association de prise en charge des personnes âgées immigrées, il investit également la scène politique et est élu pour les Verts comme conseiller municipal en 2008. Il estime que cet engagement est nécessaire pour dépasser les limites inhérentes à la participation associative et connaître le fonctionnement concret de l'institution municipale.

> « Moi je suis un immigré, je n'ai acquis la nationalité qu'en 2006, j'ai formulé la demande, je l'ai eue en 2007 et je me suis présenté en 2008. Pour moi, le mouvement associatif, il a ses limites. Cela m'a permis d'aller voir, de comprendre des choses, des marges de manœuvre, les champs de compétences d'une commune comme Strasbourg sur l'économie, le social, le logement, comment on peut agir. On peut faire énormément de choses, il faut s'en donner les moyens. »[43]

---

[41] Cette association est créée pour s'opposer à une gestion consulaire des immigrés marocains et est proche des ouvriers immigrés.

[42] Entretien avec un membre du CRES, 25 septembre 2012, Strasbourg.

[43] Entretien avec un membre du CRES, 25 septembre 2012, Strasbourg.

Enfin, pour d'autres, le conseil permet de valoriser deux types d'engagements : celui qu'ils ont conservé au sein du champ politique de leur pays d'origine, et celui qu'ils ont bâti dans leur nouveau lieu de vie. Pour ces personnes, il s'agit de lutter contre la « double absence » (Sayad, 1999) qu'ils peuvent ressentir. C'est le cas de Pierre au sein du collège d'habitants du CRES. Originaire du Gabon, d'une famille aisée, Pierre s'installe en France pour poursuivre ses études de droit international et obtient son doctorat à Strasbourg. Il intervient dans plusieurs manifestations d'opposition au gouvernement gabonais en défendant une alternance politique, et soutient des activités de développement dans son pays d'origine. Il définit sa participation au CRES, et comme membre du bureau, comme un « apprentissage intellectuel et politique qui l'éclaire »[44]. Comme le soulignent Patrick Gonin et Nathalie Kotlock (2014) pour les migrants sénégalais, l'absence de droit de vote aussi bien dans leur pays d'origine que dans leur pays d'installation conduit les étrangers à s'investir dans d'autres formes de citoyenneté pour participer à la démocratie représentative.
L'investissement de ces habitants dans le CRES permet d'appuyer les revendications des élus locaux concernant l'obtention du droit de vote et d'éligibilité des étrangers.
Les parcours présentés ne constituent pas des exceptions dans les rangs des conseils de résidents étrangers, mais bien des parcours classiques. Ces conseils sont alors des lieux d'expression des étrangers d'ores et déjà investis dans d'autres sphères du monde social, et non de « profanes » (Fromentin, Wojcik, 2008). Celles et ceux qui n'ont pas d'expérience militante ou participative préalable désertent souvent rapidement ces instances. Au-delà du fait que les exécutifs municipaux contrôlent leurs échanges en privilégiant des interlocuteurs d'ores et déjà investis dans la vie de leur cité, nous souhaitons insister sur le fait que ces instances sont des lieux pour traiter de la question minoritaire en France. Bien que la République ne promeuve qu'une citoyenneté individualiste et ne reconnaisse pas officiellement l'existence de groupes minoritaires, l'usage par les municipalités de la catégorie d'étranger révèle comment une politique est pourtant définie à l'égard des minorités ethniques. Ainsi, si la distinction entre national et étranger ne permet pas de penser la question ethnique en France, cette torsion de l'usage de la catégorie d'étranger la rend possible.

Un usage paradoxal de la catégorie d'« étranger » pour administrer les minorités ethniques

Les municipalités utilisent de façon paradoxale la catégorie d'« étranger » pour inclure et exclure une partie des populations issues de l'immigration, qu'elles aient ou non la nationalité française. Cet usage démontre d'une part que certains segments de la population sont identifiés comme devant faire l'objet d'une attention accrue de la part des pouvoirs publics. D'autre part, les municipalités produisent une action à destination des minorités ethniques sans la présenter comme telle. Il s'agit alors de ne pas nommer les groupes pour lesquels les dispositifs municipaux sont définis afin de cadrer avec les préceptes du modèle républicain.
Tout d'abord, l'injonction à la participation des résidents étrangers par les élus locaux se traduit par une volonté de représentation des différentes origines nationales des populations issues de l'immigration. L'usage des statistiques produites par l'INSEE fait cependant l'objet d'une adhésion plus nette à Strasbourg qu'à Nantes. En septembre 2012, lors d'une assemblée plénière du CRES, l'adjointe chargée de la citoyenneté présente la composition du nouveau collège des étrangers volontaires, en identifiant les écarts entre les pourcentages de chaque

[44] Présentation – portrait de Pierre par lui-même, *Devenir. Nouvelles générations*, 2012, numéro 1, page 8.

sous-ensemble de nationalités avec les données statistiques du recensement de l'INSEE. Elle fait état de la représentation au sein du conseil de six catégories fondées sur une hybridation de critères géographiques et/ou ethniques : « Afrique », « Amériques », « Asiatique », « Europe non UE », « Turc/Moyen-Orient » et « Maghreb »[45]. Le découpage proposé reprend peu ou prou celui du recensement de l'INSEE, à savoir la distinction des ressortissants des trois pays du Maghreb, des Turcs et des Européens extracommunautaires. Seules les catégories « Amériques » et « Asiatique » ne sont pas distinguées par l'INSEE[46]. De façon paradoxale, l'élue souligne que le nombre de ressortissants turcs aurait pu être plus important, elle indique même « regretter » cette participation limitée, alors même que leur représentation est équivalente en pourcentage à leur importance statistique[47]. Cette prise de position reflète la focalisation du conseil municipal sur une communauté étrangère, en l'occurrence les Turcs, dont la présence en Alsace est construite comme un « problème » par et pour les acteurs publics[48]. En revanche, la présence plus élevée en pourcentage de ressortissants maghrébins au sein de l'instance par rapport aux données du recensement n'est pas identifiée comme un déséquilibre[49]. L'intégration des individus de ces deux communautés, turque et maghrébine, focalise l'attention des autorités municipales, ce qui fait l'objet de critiques de la part d'autres membres du CRES. Pour Gustave, originaire de Centrafrique, cette focalisation des élus sur les populations maghrébines s'illustre par le fait qu'aucun président du CRES depuis les années 1990 n'a été « noir ». Il accuse les élus de s'arranger pour « mettre des Maghrébins parce que statistiquement ce sont les plus nombreux »[50]. Cette critique sur le favoritisme à l'égard de certains étrangers est exacerbée lors de la séance plénière en septembre 2012. Un des membres du collège des habitants, originaire du Cameroun et membre du bureau, accuse l'équipe municipale de n'avoir jamais embauché aucun « noir » aux postes administratifs dévolus au CRES. L'élue mise en accusation préfère ne pas répondre, et les échanges que nous avons par la suite avec la chargée de mission révèlent que ces accusations sont régulières de la part de certains membres du CRES[51]. Ces débats au sein du conseil révèlent les lignes de tension entre les différentes communautés présentes et avec l'exécutif municipal sur le traitement supposé distinct des différents groupes.

La référence à des données statistiques précises est rejetée à Nantes par l'adjointe. On retrouve le même positionnement que celui relatif aux représentants des associations du fait migratoire : les membres du CNCE ne doivent pas s'ériger en porte-parole de leurs communautés d'origine. Cependant, la délibération du conseil municipal relative à la création du CNCE stipule que les habitants, désignés par l'exécutif municipal, respectent l'équilibre

---

[45] Observation non participante de la séance plénière du CRES, septembre 2012, Strasbourg.

[46] Nous reprenons ici les catégories produites lors de l'exploitation principale du recensement de l'INSEE en 2010.

[47] Six personnes soit 15 % des habitants volontaires, un chiffre équivalent au recensement INSEE de 2011.

[48] C'est dans ce contexte qu'un colloque a été organisé en novembre 2004 et intitulé « 40 ans de présence turque en Alsace » par l'Observatoire régional de l'intégration et de la ville, afin de proposer une réflexion scientifique et des acteurs associatifs sur les représentations et modes d'action à l'égard de cette communauté.

[49] Les ressortissants du Maghreb tirés au sort sont 15, soit plus de 38 % des habitants de l'instance contre 22 % dans le recensement de l'INSEE en 2011.

[50] Entretien avec un membre du CRES, 3 juillet 2012, Strasbourg.

[51] Observation non participante de la séance plénière du CRES et échanges informels avec la chargée de mission du CRES, septembre 2012, Strasbourg.

suivant : « parité, diversité des zones d'habitat, des zones géographiques d'origine et des traits socioprofessionnels »[52]. Finalement, si l'appareillage statistique institutionnel n'est pas mobilisé, c'est parce qu'il est perçu comme une manière de justifier par la suite des statistiques ethniques qui ne reposeraient plus sur une catégorie juridique. Néanmoins, l'intérêt pour la « diversité des zones d'habitat » permet implicitement et indirectement de viser certains groupes dont la proportion est plus forte dans certains quartiers de la ville (Sabbagh, 2004). De plus, si l'appareillage statistique institutionnel n'est pas mobilisé dans la présentation de cette instance participative, et que l'adjointe insiste sur le fait que les membres siègent à titre personnel, l'élue et les agents chargés de l'animation du CNCE déplorent la sous-représentation de certaines communautés telles que les communautés turques, du sud-est asiatique et d'Europe de l'Est[53]. L'explication retenue est celle des faibles contacts établis entre la municipalité et les associations représentant ces communautés. On perçoit toutefois bien que la catégorisation ethnique est faite à travers ces analyses produites par les équipes municipales, même si le fait d'avoir des personnes siégeant à titre individuel et non des représentants d'associations du fait migratoire permet d'unifier les problématiques que les étrangers rencontreraient. Cet adage est fortement défendu par les membres du CNCE comme en atteste le témoignage de Bilel. Ce dernier est originaire d'Algérie et membre du conseil depuis 2005.

> « [Les membres du CNCE] ce ne sont pas des représentants communautaires. On ne trouve pas d'associations d'Algériens par exemple. Dans la logique de la municipalité, c'est de créer un collège des étrangers, mais quand on parle dans nos thématiques, on parle au nom de tous les étrangers, on n'est pas des représentants d'une communauté. [On est] des citoyens nantais. Dans la volonté de construire la ville. C'est dans le sens de l'intérêt général. »[54]

Toutefois, lors d'une séance d'observation du CNCE consacrée à l'accueil en Préfecture, l'un des membres participants, de nationalité étatsunienne, indique ne pas avoir eu de difficultés lors du renouvellement de son titre de séjour. Suite à cette indication, plusieurs membres échangent entre eux de manière informelle, et pointent du doigt que le traitement des personnes diffère bien en fonction de leur nationalité ou de leur origine ethnique[55]. Cet exemple illustre alors comment des réalités économiques, sociales et culturelles affectent différemment les populations étrangères. Si l'usage affirmé ou non des statistiques pèse sur les débats qui se déroulent au sein des conseils, l'usage de la catégorie d'étranger démontre qu'il s'agit en réalité pour les pouvoirs publics de se concentrer sur certains segments de la population immigrée, ceux identifiés comme ayant le plus de « problèmes » pour vivre en France.

---

[52] Délibération du conseil municipal, « Mise en place d'un Conseil nantais pour la citoyenneté des étrangers », 3-4 juillet 2003.

[53] Comme à Strasbourg, une étude est également commandée sur le « problème » de la communauté turque par l'exécutif municipal au cours des années 2000 à la Mission Intégration.

[54] Entretien avec un membre du CNCE, 7 janvier 2013, Nantes.

[55] Observation non participante d'une séance du CNCE, 6 janvier 2013.

Ainsi, le principal paradoxe est que si la frontière juridique entre le national et l'étranger continue d'être mobilisée dans les discours, le processus d'ethnicisation d'ores et déjà souligné conduit à considérer comme étranger des nationaux et à confiner en dehors de l'espace public d'autres étrangers.

En effet, les étrangers dont la pérennité de l'installation en France est incertaine, tels que les demandeurs d'asile ou les personnes sans titre de séjour régulier, sont exclus. Alors que les élus locaux soulignent que ces conseils de résidents étrangers ont vocation à représenter tous les habitants étrangers du territoire, ils insistent sur le caractère temporaire de la présence de ces populations (ce qu'ils n'évoquent pas comme une possibilité pour les autres personnes membres des conseils). Cependant, l'invitation d'experts associatifs dans les deux conseils de résidents étrangers engagés dans la défense des demandeurs d'asile et des personnes sans titre de séjour, telle que la Cimade, prouve que les exécutifs municipaux, et en particulier les agents municipaux qui échangent régulièrement avec eux, sont mal à l'aise pour exclure totalement ces populations. Deux arguments justifient l'accès aux associations engagées dans la défense des étrangers aussi bien au CRES qu'au CNCE : celles-ci sont présentées comme apportant une expertise que les autres associations issues de l'immigration n'ont pas, notamment une expertise juridique, et comme pouvant porter la parole des populations qui vivent dans la cité. Dans ce cas, la représentation par des intermédiaires n'est pas considérée comme un enjeu. Ces militants associatifs ne sont pas soupçonnés de privilégier la représentation d'un seul groupe, et sont identifiés comme capables de proposer des solutions politiques. La marginalisation des populations dans l'attente d'un titre de séjour ou d'une régularisation dans les deux conseils n'échappe pourtant pas aux associations de défense des étrangers. Ces dernières participent peu au CNCE. Si elles s'accordent pour valoriser cette initiative, elles indiquent peu suivre les débats parce que cela reste « éloigné de nos préoccupations au quotidien »[56], ou que cela est identifié comme « un outil de com' » [57] de la municipalité. Cette restriction des conseils à une partie des populations étrangères s'apparente alors à la création d'une catégorie d'habitants qui seraient des *denizens* (Hammar, 1990), c'est-à-dire installés en France depuis plusieurs années et auxquels des droits spécifiques seraient offerts.

Par ailleurs, dans ces deux instances, l'usage de la catégorie d'étranger permet d'inclure des nationaux ou des ressortissants communautaires, reflétant la construction de l'altérité à travers une construction sociale et non juridique (Neveu, 2004). Est étranger celle ou celui qui doit faire l'objet d'un traitement spécifique en raison de son origine ethnique et est alors minorisé.

C'est pourquoi des personnes ayant la double nationalité sont désignées comme étrangères au sein du CRES. En droit, elles sont pourtant françaises et doivent être traitées comme telles par les autorités françaises[58]. Plusieurs représentants des associations du fait migratoire ont en

---

[56] Entretien avec une membre du CRES, représentante du Collectif pour l'accueil des solliciteurs d'asile à Strasbourg, 8 juin 2012, Strasbourg.

[57] Entretien avec une membre du CNCE, représentante de la LDH, 26 octobre 2011, Nantes.

[58] Notons ici que cela contrevient au droit en matière de double nationalité. Comme le rappelle B. Schmid (2008), devant la loi, un ressortissant français est considéré comme un national, peu importe qu'il ait une autre nationalité. Les ressortissants binationaux ne peuvent pas faire valoir leur autre nationalité auprès des administrations françaises et ne peuvent être considérés comme étrangers.

effet la nationalité française et peuvent être élus au bureau du CRES[59]. Ce choix de l'exécutif strasbourgeois est révélateur du compromis trouvé là encore avec les membres de la CARES. Plusieurs de ces militants ont obtenu la nationalité française au cours des années 1980 et 1990. C'est le cas par exemple de Cristina, présidente du collectif. Cette dernière, originaire du Mexique, a obtenu la nationalité française au milieu de la décennie 1980 après avoir épousé un Français. Investie au sein de la CARES, militante pour une association de promotion du Mexique en France, elle est membre du bureau du CRES entre 2009 et 2012 où elle s'investit dans le groupe de travail dédié à la lutte contre les discriminations. Elle justifie ce choix non seulement en raison de l'appartenance continue à sa communauté d'origine, mais également en raison des discriminations que les enfants issus de l'immigration subissent :

> « *Q. : Donc vous avez travaillé sur les étrangers et les enfants d'étrangers ?*
>
> R. : Oui, on a fait les deux. Et par exemple des jeunes dans les quartiers qui ont fait des études supérieures, ils ont fait la fac de chimie mais… Par exemple, il s'appelle Ahmed et il ne trouve pas de travail ! […] Et c'est pas parce qu'on a la nationalité qu'on oublie notre pays ni les problèmes des autres. »[60]

L'usage de la catégorie d'étranger est ainsi justifié par les membres des conseils comme une manière de reconnaître l'existence de discriminations spécifiques pour les personnes issues de l'immigration. C'est dans cette perspective qu'un groupe de travail concernant la lutte contre les discriminations est créé et soutenu par l'équipe municipale. Notons cependant que le terme utilisé n'est pas celui de la « discrimination » mais de la « diversité »[61]. Cela permet de promouvoir un discours positif sur ce que les populations issues de l'immigration apportent collectivement et de ne pas s'engager dans la reconnaissance de « coupables » et de « victimes » des discriminations (Bereni, 2009 ; Kirszbaum, 2009), ce qui s'opposerait à une bonne entente avec la municipalité.

À Nantes, le débat porte sur l'ouverture du conseil à des ressortissants communautaires et non sur les personnes avec la double nationalité. En effet, les édiles et les membres du CNCE insistent à plusieurs reprises sur le fait que leurs revendications dépassent largement celle du droit de vote et d'éligibilité des résidents étrangers aux élections locales, et indiquent que leurs débats concernent tout autant les discriminations vécues par les populations issues de l'immigration que les étrangers. Si l'adjointe chargée de l'intégration et de l'égalité s'est opposée depuis 2003 à l'entrée des ressortissants communautaires dans le CNCE, en 2011, les

---

[59] Le seul poste qui leur est refusé est celui de porte-parole du CRES. En revanche, celui qui représente le CRES au sein du Conseil français pour la citoyenneté de résidence (Cofracir), une association nationale de conseils de résidents étrangers, peut avoir la nationalité française.

[60] Entretien avec une membre du CRES, 4 mars 2013, Strasbourg.

[61] La principale réalisation de ce groupe de travail est une exposition photo présentée comme mettant « en avant l'apport économique des étrangers-ères et montr[ant] comment ils participent au quotidien à la vie de la Cité ». Présentation des travaux réalisés par le CRES, disponible sur : http://www.cre.strasbourg.eu/les-comissions/commission-acces-aux-droits-et-lutte-contre-les-discriminations/ (accès le 2 septembre 2015).

ressortissants bulgares et roumains sont autorisés à siéger au sein du CNCE[62] alors même qu'ils disposent du droit de vote et d'éligibilité aux élections locales. Cette décision, rendue possible par l'importance conférée à l'instauration d'une politique d'égalité au sein de la municipalité[63], s'inscrit au cœur d'un double objectif : lutter contre les discriminations raciales et s'assurer d'une meilleure connaissance de ces populations par la Mission Égalité. Comme à Strasbourg, les membres du CNCE participent à cet usage de la catégorie d'« étranger » en insistant sur le fait que l'obtention du droit de vote et d'éligibilité ne supprime pas les discriminations vécues. C'est ce que défend notamment Bilel :

> « Pour moi, ce n'est pas la question du vote. On vote ou on ne vote pas, tout ne va pas changer. On voit que des Français votent, [des Français] d'origine immigrée, mais pour autant leurs problèmes particuliers n'ont pas changé surtout ceux d'Europe de l'Est ou d'Afrique. S'ils ne maîtrisent pas la langue, ils se sont mariés avec un ou une Française, leurs problèmes ne sont pas réglés du jour au lendemain. »[64]

Ces deux exemples démontrent que la frontière juridique entre national et étranger n'est pas pertinente pour penser l'usage de la catégorie d'étranger par les municipalités étudiées. Celui qui est considéré comme étranger est celui qui a eu un parcours migratoire antérieur, qui est installé durablement en France, et la plupart du temps est issu d'un ancien pays colonisé ou identifié comme appartenant à une communauté fortement présente dans la ville considérée. Être « étranger » à Nantes et à Strasbourg est bien le résultat d'un usage spécifique de cette catégorie. Les dispositifs participatifs instaurés s'intéressent certes à la participation politique des étrangers, mais surtout et en premier lieu à l'intégration sociale des minorités ethniques. L'étude de ces conseils de résidents étrangers permet de considérer le traitement réservé aux minorités ethniques qui ne s'accorde pas avec la rhétorique républicaine tant au niveau national que local. Cela se traduit par un usage paradoxal de la catégorie d'« étranger » de la part des municipalités. Ces dernières mobilisent des frontières ethniques pour définir qui n'appartient pas à la communauté nationale. Par ailleurs, cette construction de la catégorie d'« étranger » permet aux autorités locales de définir timidement une politique de lutte contre les discriminations raciales qui ne dit pas son nom, tout en promouvant dans le même temps, à l'instar des autorités nationales (Mazouz, 2010), une politique d'intégration des étrangers et de leurs descendants.

Conclusion

S'attelant à comprendre finement les dispositifs que constituent ces deux conseils de résidents étrangers, cet article apporte trois apprentissages généraux sur l'appréhension de la question minoritaire par l'action publique municipale au cours de la décennie 2000.

---

[62] Ils sont présentés comme les « nouveaux membres de l'Union européenne » dans la plaquette de communication du CNCE. Plaquette de communication du CNCE, *Français, Étrangers, tous Nantais !*, p. 2, 2011.

[63] Ceci se traduit notamment par une candidature à l'obtention du Label Diversité en 2012 et à la nomination en 2014 d'une adjointe chargée de l'égalité et de la lutte contre les discriminations.

[64] Entretien avec un membre du CNCE, 6 janvier 2013, Nantes.

Tout d'abord, cette étude permet de souligner comment les règles de la démocratie délibérative s'entremêlent avec celles de la démocratie représentative. Cette hybridation se fait dès la création des conseils de résidents étrangers *via* l'objectif d'accroissement de la participation politique des étrangers. Ce mécanisme est renforcé dans les territoires où les représentants associatifs entretiennent des liens étroits et réguliers avec les équipes municipales. Étudier les conseils de résidents étrangers permet donc de questionner les mécanismes de représentation privilégiés par les acteurs municipaux, et de saisir comment les objectifs initiaux sont retravaillés par celles et ceux qui y participent. Cette approche permet également de saisir comment les dispositifs participatifs constituent des instruments majeurs dans le traitement des problèmes publics, et sont à cet égard des lieux à considérer avec la plus grande attention. Ensuite, cette recherche dévoile le recours au critère ethnique pour produire et définir les frontières de l'extranéité en France. En faisant une sociologie de l'État par le bas, cet article donne à voir comment cela se traduit concrètement dans les dispositifs municipaux estampillés pour la participation politique et l'« intégration » des populations étrangères. Les frontières de la citoyenneté édifiées dépassent ainsi le seul critère juridique de la nationalité pour dessiner des contours ethniques à celle-ci. Cet usage paradoxal de la catégorie d'« étranger » s'inscrit finalement dans la lignée des travaux qui se sont intéressés à la façon dont le terme d'« immigré » (Spire, 1999) ou celui de « seconde génération » (Noiriel, 2003) dissimulent une focalisation des pouvoirs publics sur les populations issues de l'immigration extra-européenne. Enfin, cet article interroge la manière dont les municipalités envisagent leur action dans un contexte national et européen marqué par une montée en puissance des injonctions pour l'adoption de politiques antidiscriminatoires et des difficultés françaises à s'adapter aux orientations issues du droit anglo-saxon. La catégorie d'« étranger », forgée dans ces instances participatives par les équipes municipales et les membres qui y siègent, est utilisée pour concevoir et articuler une politique d'intégration et de lutte contre les discriminations à l'égard des minorités ethniques. Cette dynamique est révélatrice de la prégnance du cadre républicain pour penser la place des minorités ethniques, et de l'impossible production d'un groupe revendiquant des droits. Finalement, cette attention portée aux conseils de résidents étrangers offre à voir les arrangements des pouvoirs publics pour mettre en œuvre des politiques visant les minorités ethniques sans les désigner comme telles.

Bibliographie

Back L., Solomos J., 1996, « Du clientélisme aux sections noires du Parti travailliste : la politique inter-raciale à Birmingham », *Revue française de science politique*, 46 (1), p. 3-29.
Balibar E., 2001, « Une citoyenneté sans communauté ? » in *Nous, Citoyens d'Europe ? Les Frontières, l'État, Le Peuple*, Paris, La Découverte.
Bereni L., 2009, « "Faire de la diversité une richesse pour l'entreprise" », *Raisons politiques*, 35 (3), p. 87-106.
Bereni L., 2011, « Le discours de la diversité en entreprise : genèse et appropriations », *Sociologies pratiques*, 23 (2), p. 9-19.
Bereni L., Lépinard E., 2004, « "Les femmes ne sont pas une catégorie" : les stratégies de légitimation de la parité en France », *Revue française de science politique*, 54 (1), p. 71-98.
Bherer L., 2011, « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », *Participations*, 1, p. 105-133.
Blondiaux L., 2005, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in M.-H. Bacqué, H. Rey, Y. Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La Découverte, p. 119-137.
Blondiaux L., Fourniau J.-M., 2011, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations,* 1, p. 8-35.
Calvès G., 2002, « "Il n'y pas de race ici" », *Critique internationale,* 17 (4), p. 173-186.
Carrel M., 2013, *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Lyon, ENS éditions.
Carrel M., Talpin J., 2012, « Cachez ce politique que je ne saurais voir ! », *Participations*, 4, p. 179-206.
Carvalho J., Geddes A., 2012, « La politique d'immigration sous Sarkozy. Le retour à l'identité nationale », in J. de Maillard, Y. Surel, *Les politiques publiques sous Sarkozy,* Paris, Presses de Sciences Po, p. 279-298.
Chappe V.-A., 2011, « Le cadrage juridique, une ressource politique ? », *Politix,* 94 (2), p. 107-130.
De Barros F., 2004, *L'État au prisme des municipalités. Une comparaison historique des catégorisations des étrangers en France (1914-1984)*, thèse pour le doctorat en science politique, Université Paris 1.
De Rudder V., Poiret C., Vourc'h F., 2000, *L'inégalité raciste : l'universalité républicaine à l'épreuve,* Paris, Presses universitaires de France.
Donzelot J., Estèbe P., 1994, *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville,* Paris, Esprit.
Doytcheva M., 2010, « Usages français de la notion de diversité : permanence et actualité d'un débat », *Sociologie,* 1 (4), p. 423-438.
Fassin D., 2002, « L'invention française de la discrimination », *Revue française de science politique,* 52 (4), p. 403-423.
Fromentin T., Wojcik S. (dir.), 2008, *Le profane en politique. Compétence et engagement du citoyen*, Paris, L'Harmattan.
Fourot A.-C., 2015, « Instruments d'action publique et régulation municipale de l'islam », *Gouvernement et action publique*, 3 (3), p. 81-102.
Gonin P., Kotlock N., 2014, « Projets de codéveloppement et citoyenneté des migrants », in M. Carrel, C. Neveu, *Citoyennetés ordinaires. Pour une approche renouvelée des pratiques*

citoyennes., Paris, Karthala, p. 237-262.
Guiraudon V., 2006, « L'intégration des immigrés ou la politique de l'esquive », in P. Culpepper, P. Hall, B. Palier, *La France en mutation. 1980-2005,* Paris, Presses de Sciences Po, p. 265-299.
Hamidi C., 2010, « Catégorisations ethniques ordinaires et rapport au politique », *Revue française de science politique,* 60 (4), p. 719-743.
Hammar T., 1990, *Democracy and the Nation-State : Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*, Aldershot, Avebury.
Jounin N., Palomares E., Rabaud A., 2008, « Ethnicisations ordinaires, voix minoritaires », *Sociétés contemporaines,* 70 (2), p. 7-23.
Kirszbaum T., 2009, « Un Janus aux deux visages : la diversité dans l'habitat », *Raisons politiques,* 35 (3), p. 49-65.
Lacalmontie S., 2008, « De la recherche à l'invention d'une cause : les militants du PSU et le droit de vote des immigrés », in T. Kernalegenn, F. Prigent, G. Richard, J. Sainclivier (dir.), *Le PSU vu d'en bas*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p. 317-326.
Lépinard E., 2007, *L'égalité introuvable. La parité, les féministes et la République,* Paris, Presses de Sciences Po.
Mathiot P., 2005, « "Faire la liste" : entre règles du jeu et jeux avec les règles », in F. Sawicki, P. Lehingue, J. Lagroye (dir.), *Mobilisations électorales. Le cas des élections municipales de 2001*, Paris, Presses universitaires de France, p. 89-116.
Matonti F., Poupeau F., 2004, « Le capital militant. Essai de définition », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 155 (5), p. 4-11.
Mazeaud A., Sa Vilas Boas M.-H., Berthomé G.-E.-K., 2012, « Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés », *Participations,* 2, p. 5-29.
Mazouz S., 2010, *La République et les autres. Politiques de discrimination et pratiques de naturalisation dans la France des années 2000*, Thèse de doctorat en sociologie, Paris, EHESS, 2010.
Mazouz S., 2014, « Ni juridique, ni politique. L'anti-discrimination en pratique dans une Commission pour la promotion de l'égalité des chances et la citoyenneté », *Droit et société,* 86 (1), p. 11-32.
Neveu C., 1993, *Communauté, nationalité, citoyenneté. De l'autre côté du miroir, les Bangladeshis de Londres,* Paris, Karthala.
Neveu C., 2004, « Les enjeux d'une approche anthropologique de la citoyenneté », *Revue européenne des migrations internationales,* 20 (3), p. 89-101.
Nez H., 2012, « Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif. Une enquête ethnographique à Paris », *Sociologie,* 2 (4), p. 387-404.
Nez H., 2014, « La professionnalisation et la politisation par la participation », *Revue internationale de politique comparée*, 20 (4), p. 29-53.
Noiriel G., 2003, « Les jeunes d'origine immigrée n'existent pas », *État, nation et immigration. Vers une histoire du pouvoir,* Paris, Belin, p. 321-343.
Palomares E., Rabaud A., 2006, « Minoritaires et citoyens ? Faites vos preuves ! », *L'Homme et la société,* 160-161, p. 135-160.
Sabbagh D., 2004, « Nationalisme et multiculturalisme. », *Critique internationale,* 23 (2), p. 113-124.
Sayad A., 1999, *La double absence. Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*, Paris, Seuil.

Spire A., 1999, « De l'étranger à l'immigré », *Actes de la recherche en sciences sociales,* 129 (1), p. 50-56.
Strudel S., 2002, « Les citoyens européens aux urnes : les usages ambigus de l'article 8b du traité de Maastricht », *Revue internationale de politique comparée,* 9 (1), p. 47-63.
Tissot S., 2007, *L'État et les quartiers : genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Seuil.
Torrekens C., 2012, « Concertation et négociation à l'échelle politique locale. Le cas de la gestion locale de l'islam à Bruxelles », *Participations,* 2, p. 126-145.

Résumé : Cet article s'intéresse à deux conseils de résidents étrangers existants dans les villes de Nantes et de Strasbourg dans les années 2000. Il questionne l'usage paradoxal de la catégorie d'« étranger » par les pouvoirs publics. En premier lieu, cet article permet de comprendre comment une citoyenneté territoriale est définie par l'intermédiaire de ces instances participatives. Ensuite, il révèle le fait que la distinction entre « national » et « étranger » est inadéquate pour comprendre quelle est la population ciblée par ces conseils. Ainsi, cet article démontre comment les villes ont recours à des critères ethniques au sein de la République française pour définir le public de leurs politiques d'intégration et de lutte contre les discriminations. Finalement, cet article vise à comprendre l'utilisation de critères ethniques dans les politiques publiques françaises.

Mots clés : Étranger ; municipalités ; participation politique ; ethnicisation ; lutte contre les discriminations ; intégration ; France ; Nantes ; Strasbourg.

Abstract: This article is considering two councils of foreigners established in the cities of Nantes and of Strasbourg during the 2000s. It questions the paradoxical use of the category of "foreigners" by public authorities. First, it enables us to understand how a territorial citizenship is designed through specific consultative bodies. Secondly, it stresses the inadequate barrier between "national" and "foreigner" to understand who is concerned by the council of foreigners. In doing so, this article demonstrates how cities are using ethnic criteria in the French republic to define the public of their integration policies and their policies to fight discrimination. Finally, this article aims at understanding the use of ethnicity in public policies inside a colorblind French republique.

Keywords: Foreigners ; municipalities ; political participation ; ethnicization ; discriminations ; integration ; France ; Nantes ; Strasbourg.

Notice biographique : Docteure en science politique et post-doctorante CNRS rattachée au laboratoire Triangle (UMR 5206), Anouk Flamant s'intéresse dans sa thèse à la genèse et à la construction contestée de politiques municipales visant l'intégration des étrangers. Elle interroge dans ses travaux les dispositifs mis en place par les exécutifs municipaux pour produire ces politiques et les populations qui sont visées. Elle a publié « Les politiques municipales d'intégration des immigrés en Europe. Production et usages des travaux du réseau Eurocités de 1990 à 2010 », in M. Kaluszynski, R. Payre (dir.), *Sciences de gouvernement en circulation*, Paris, Economica, 2013.