La construction métropolitaine entre politiques culturelles et politiques sociales

Tommaso Vitale

▶ **To cite this version:**

Tommaso Vitale. La construction métropolitaine entre politiques culturelles et politiques sociales. La Gazette des communes, des départements, des régions, 2012, 2-21/2127, pp.23-26. hal-01024573

HAL Id: hal-01024573

https://sciencespo.hal.science/hal-01024573

Submitted on 16 Jul 2014

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.

V. La construction métropolitaine entre politiques culturelles et politiques sociales

Tommaso Vitale,
« Associate professor » de sociologie à Sciences Po, où il est directeur scientifique du master biannuel « Governing the large metropolis ». Membre du Centre d'études européennes (CEE).

Tommaso Vitale, « associate professor » à l'Institut d'études politiques de Paris et Véronique Balbo-Bonneval, présidente de l'association des directeurs des affaires culturelles d'Ile-de-France, ont pris en charge la thématique « Culture et changement métropolitain ». Le premier atelier s'est intéressé aux relations parfois imbriquées entre politiques culturelles et affaires sociales, le deuxième à la coopération que peuvent entretenir les politiques sociales et culturelles, coopérations qui peuvent être productives mais pas nécessairement. Le troisième atelier s'est penché sur l'intégration des différentes cultures et notamment des primo-arrivants dans l'espace métropolitain.

Dans quel genre de société veut-on vivre ? C'est cela, au fond, la question qui réside au cœur de la réflexion sur la construction métropolitaine.
S'il y a une chose que les études urbaines ont bien montrée, c'est que la montée des inégalités nuit aux métropoles et à leur développement (van Ham, et al., 2012). La question sociale et l'hétérogénéité culturelle ne sont pas des préoccupations sectorielles. Elles se situent au cœur de la construction métropolitaine. Depuis toujours (Pickvance, Préteceille, 1991), et aujourd'hui en particulier, en raison de l'énorme crise économique que nous affrontons.
Patrick Le Galès (2011) nous le rappelle avec une grande clarté : « un cycle d'austérité budgétaire est en cours, piloté étroitement par les États, dont on ne connaît pas la durée ». Les capacités d'innovation et d'extraction de ressources financières pour les projets métropolitains sont plus limitées, spécialement dans un contexte comme celui de Paris où la redistribution de revenus vers les autres villes et régions demeure massive. Les marges de manœuvre, donc, se sont réduites. « Le chômage non résorbé pendant les années 2000 dans de nombreux pays (sauf en partie en Grande-Bretagne jusqu'à la crise) s'est combiné avec la précarisation du marché du travail et le nombre toujours croissant d'emplois à temps partiel, intérimaires, à durée déterminée, au nom de la flexibilité du marché de l'emploi. Partout, les questions de pauvreté, de personnes sans-abri, sans-papiers, sans-emploi, constituent un élément structurant des métropoles. La crise de 2008, qui n'est pas terminée, a entraîné son lot dramatique de déclin d'activité, de faillites, de taux massifs de chômage et de dégradation des conditions d'emploi » (ibidem).
La question sociale et les inégalités croissantes créent des pressions très fortes dans les métropoles et sur les projets de construction métropolitaine.
Les questions de fonds apparaissent : quel genre de métropole veut-on construire ? Allons-nous en direction d'une société éclatée, avec de fortes inégalités, des ségrégations et discriminations frappantes, produites dans un contexte très conflictuel ou en direction d'une société métropolitaine qui valorisera la solidarité et la reconnaissance mutuelle (Préteceille, 2006) ?
La recherche sur les émeutes et les conflits urbains montre la faillite du projet métropolitain dans plusieurs pays. Les analyses montrent le poids de la discrimination, de la ségrégation intense et l'absence de politiques (Lagrange, Oberti, 2006 ; Jobard, 2009). « Dans les quartiers en révolte on trouve un bas niveau de qualité des écoles, un sentiment de solitude des enseignants et des instituteurs, une pénurie de services sociaux et des transports publics, la discrimination de jeunes issus de l'immigration, une violence policière, une recrudescence des trafics illégaux, du chômage, des marchés informels : des quartiers entiers qui ne sont pas vraiment gouvernés par les institutions démocratiques » (Le Galès, 2011). C'est dans ce cadre que la dynamique sociale des métropoles dépend de plus en plus des stratégies des catégories supérieures qui peuvent se mettre à l'écart avec un renforcement de l'entre-soi via des formes de sécession urbaine ou bien jouer un jeu plus compliqué de proximité avec des groupes sociaux défavorisés (Oberti, Prétéceille, 2007 ; Andreotti, Le Galès, 2010).
L'hétérogénéité culturelle et sociale est un élément très présent dans les agendas de gouvernance des grandes villes contemporaines. Il s'agit, en fait, de l'un des axes autour desquels de nouvelles formes institutionnelles urbaines sont actuellement en train de se mettre en place (Legros, Vitale, 2011). Dans ce renouvellement des institutions, la question de la mixité sociale des quartiers reste encore tout à fait centrale, dans la mesure où elle essaie de contre balancer les effets pervers de la gentrification et inspire la réalisation d'une série de politiques contre les effets de l'isolement et contre l'apparition d'enclaves de plus en plus homogènes, non seulement du point de vue socioprofessionnel, mais aussi du point de vue culturel et religieux.
On peut également envisager l'existence d'un usage – parfois volontaire, parfois inconscient – de politiques plus proprement culturelles et sociales afin de gouverner l'hétérogénéité métropolitaine. Et il s'agit là, de formes d'innovation politique absolument dignes d'attention : les politiques culturelles et sociales ne sont en effet pas exclusivement projetées ou pensées dans le cadre de la protection de l'individu et

de ses droits sociaux et civils. Mais ces politiques sont également utilisées pour favoriser le vivre ensemble et gouverner les relations entre des groupes qui s'ignorent ou, pire, qui se disputent sur la base de questions identitaires. Les politiques culturelles deviennent ressources de médiation et font contraste à la polarisation des cultures.

Dans ce cadre analytique, trois questions majeures semblent se poser. Les politiques culturelles sont tout d'abord en train d'élargir leurs fonctions habituelles d'entertainment, d'attraction touristique et de socialisation. Ces politiques s'orientent, vers l'animation des territoires et l'expression de groupes et d'identités culturelles différentes afin de réduire l'isolement, de favoriser un parcours de reconnaissance ou encore de favoriser une inclusion sociale à la fois plus large et plus effective (I). En second lieu, ces politiques culturelles « élargies » se retrouvent toujours dans la nécessité de se coordonner avec d'autres secteurs de la vie publique, notamment avec les politiques sociales et en particulier, les politiques d'aide sociale (social care). Si l'on ne peut parler ici d'une tendance claire et univoque, différents signaux mettent cependant en évidence l'existence d'un large champ d'expérimentations qui précisément vont dans cette direction (II). Enfin, la récente reprise des flux migratoires vers les villes pose de nouveaux défis quotidiens à la gouvernance des territoires. La nouvelle intensification des migrations au niveau global amplifie le rôle potentiel de politiques culturelles et sociales à la fois vouées à favoriser la reconnaissance et l'expression des différences et à réduire les inégalités pour gouverner les tensions entre les groupes (III).

Certaines tendances semblent surgir : notamment en termes de décentralisation, intégration, et participation. On ne cherche pas des best practices. Il nous semblerait qu'une comparaison méthodique et attentive entre les villes ainsi que l'analyse détaillée de différents cas d'étude pourraient nous permettre de mieux envisager les contradictions et difficultés majeures quant aux problématiques envisagées : apprendre en somme, sur la base de problèmes pratiques et finalement en ressortir une série de réflexions plus pertinentes (Ostrom, 2005).

Si, au final, très peu d'indications opératoires peuvent être identifiées dans les processus que nous venons de mettre à jour, une discussion autour d'une série de cas non français peut néanmoins contribuer à nous doter des outils nécessaires afin de mieux réfléchir à ce qui se déroule, en ce moment, dans l'aire métropolitaine parisienne, et ainsi donc, à mieux appréhender les choix qui pourraient concrètement être mis en place. Car, on le sait bien : aucun instrument n'est neutre (Lascoumes, Simard, 2011). Nous sommes dans une période de crise, où la tentation de supprimer le rôle de l'État providence au niveau local (en particulier dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la petite enfance et de la non-autonomie des personnes âgés) est souvent renforcée par des groupes qui souhaitent bénéficier de l'ouverture des nouveaux marchés que peuvent représenter les biens primaires, nécessaires à la vie de gens (Ranci, 2010).

Gouverner l'inclusion via les politiques culturelles

Un premier axe de réflexion doit donc s'intéresser à la relation entre gouvernance et inclusion sociale via les politiques culturelles. On peut commencer à réfléchir sur un cas apparemment très extrême et exotique, à savoir celui de Bogota : une métropole toujours menacée par la violence extrême, et dans laquelle les politiques culturelles comme les politiques de la mémoire ont précisément été mises en place par le biais d'une modalité de gouvernance participative et inclusive. Ce choix, ainsi que les conflits auxquels il a donné lieu, ont eu un impact très fort sur la réconciliation et la reconfiguration des relations entre les différents groupes demeurant dans l'aire métropolitaine.

La réflexion peut se poursuivre avec une série d'analyses comparatives sur les politiques de soutien à ce que l'on appelle la "ville créative". Le rôle de l'art, du design et de la créativité a en effet largement été reconnu ces dernières années. La concentration d'artistes et de productions créatives améliore la qualité de la vie, rend les quartiers plus attractifs, favorise la circulation des ressources matérielles et immatérielles avec une multiplication d'externalités positives. Cependant, des formules trop simplifiées de soutien à la ville créative sont critiquables en raison de certains effets d'expulsion de l'espace urbain des populations dotées d'un faible niveau d'instruction et/ou d'un faible revenu, ainsi que pour les conséquences souvent contradictoires que ces phénomènes ont sur les artistes eux-mêmes, et sur leur condition de précarité.

Ces tensions, nous le croyons, doivent nécessairement être lues dans le cadre d'une échelle d'analyse métropolitaine. Les politiques d'encouragement à la ville créative peuvent être mises en place dans un modèle de gouvernance négligeant les interdépendances métropolitaines afin de diriger les investissements dans des quartiers spécifiques. La logique prédominante devient celle du marketing territorial, dans lequel l'usage instrumental de la créativité est explicitement l'objectif premier. Il y a, cependant, une série de situations dans lesquelles les externalités positives du soutien à la créativité ressortent comme des effets by product. Il s'agit notamment des cas dans lesquels les politiques culturelles investissent beaucoup sur la connexion entre créativité et inclusion sociale et dans lesquelles le rôle de l'administration locale est celui de soutenir, d'encourager des processus bottom-up, sans forcément anticiper une définition préalable et trop restreinte de ce qui est "créatif" et de ce que sont les marges d'action de l'expression artistique.

Beaucoup d'innovations sociales ont déjà été expérimentées en Europe et elles posent à la métropole parisienne, des questions très précises. Questions autour de la possibilité de conversion des espaces abandonnés comme espaces de sociabilité, à la fois pour assister des personnes démunies mais aussi pour soutenir des productions artistiques (Moulaert, et al., 2010). Les rapports entre groupes informels deviennent centraux, même en termes d'innovation politique comme l'a montré dans ces recherches sur Paris et Madrid Thomas Aguilera (2011).

Au niveau de la métropole, il ne s'agit pas simplement de réaliser des projets d'animation artistique mais d'utiliser la promotion artistique pour rendre les confins urbains plus perméables et pour soutenir un polycentrisme artistique « déjà en route » dans la métropole francilienne. Un autre élément semble important ici dans une optique de métropolisation via une politique culturelle; l'intégration des « réseaux courts » (au niveau métropolitain voire des quartiers) avec les « réseaux longs » (nationaux et internationaux): et cet élément réclame également une gouvernance publique capable d'apprendre et de relancer les instruments de soutien à la circulation des initiatives culturelles (Vitale, Membretti, à paraître).

Co-production entre politiques sociales et culturelles en milieu métropolitain

Une deuxième piste de réflexion à explorer vise la qualité de la coopération productive entre les politiques sociales et culturelles dans le milieu métropolitain. L'analyse comparative des dynamiques métropolitaines montre que la fragmentation des politiques et, en particulier, la compartimentation entre politiques sociales et politiques culturelles constitue un obstacle majeur à la création d'un contexte institutionnel favorable au développement d'une citoyenneté métropolitaine. À cet égard, le cas de Barcelone est tout à fait intéressant. Cette ville, à partir des années 90, a soutenu l'essor d'une grande quantité de quartiers et districts au travers de la connaissance et de la créativité dans le but explicite de soutenir la croissance de la new economy, mais les contradictions, désormais visibles, de cette formule ont poussé l'administration à redéfinir l'échelle spatiale de ces mêmes politiques. Moins concentrées qu'auparavant, ces politiques ont aussi valorisé l'expérience de groupes locaux qui utilisaient l'animation artistique en tant que moyen de redéfinition des politiques sociales. Mais encore une fois, il ne s'agit pas de considérer le cas de Barcelone comme une best practice: ce cas spécifique est surtout intéressant en raison de ses contradictions et donc des indications que l'on peut en ressortir. Le cas de Barcelone a été largement célébré pour sa capacité à associer des formes de renouvellement urbain et des politiques culturelles susceptibles de faire face à de nombreux problèmes sociaux. Le modèle de gouvernance des politiques culturelles a cependant beaucoup changé ces dernières années: le résultat est une forme "double" de gouvernance, dans laquelle les modalités participatives et inclusives de gouvernance des politiques culturelles et sociales se réduisent dans le centre de la ville pour s'amplifier dans la région métropolitaine dans son ensemble.

Le rapport entre les politiques publiques et l'hétérogénéité des groupes demeurant dans les métropoles peut être observé de façon encore différente. Au-delà de la compréhension de la manière dont les politiques culturelles s'intègrent dans les politiques sociales, et modifient leurs objectifs comme leurs outils, nous pouvons nous interroger sur le rôle joué par les politiques sociales dans la réduction de la vulnérabilité sociale. Et les modalités selon lesquelles ces politiques sont gouvernées peuvent se traduire ou non par une meilleure intégration avec les politiques culturelles.

C'est à ce propos qu'il devient important d'aborder aussi les effets pervers de l'excès de « localisme » à l'intérieur d'une série d'innovations récentes dans le champ des politiques. Mais l'intégration entre politiques culturelles et politiques sociales n'est pas l'unique défi. Le grand défi est leur intégration au niveau métropolitain. Bien sûr, dans plusieurs pays européens, ce genre de politiques a été une prérogative municipale et la recomposition au niveau métropolitain est devenue difficile, se retrouvant au cœur de mécanismes de résistances et de vétos. Une grande question, pour la Ville de Paris demeure également: faut-il inventer de nouveaux moyens de coordonner les institutions ou faut-il inventer de nouvelles institutions? À la juxtaposition classique entre valorisation de formes de recomposition par le bas, ou par le haut, semble s'être substitué des stratégies complexes, coproduction de formes organisationnelles temporaires, ad hoc, ou projets, finalisée par la coordination. Bien évidemment, ces coproductions, qui bénéficient du capital social et de l'atmosphère particulière du milieu dans lequel elles prennent corps, ne s'autonomisent pas complètement par rapport à certains principes, règles et normes de ce milieu (législations, traditions administratives et managériales) et n'échappent pas non plus aux frictions comme aux résistances que chaque milieu leur oppose. Leur caractère temporaire a par ailleurs des conséquences peu connues, qui sont à évaluer. Sommes-nous en train d'abandonner les territoires les plus faibles, sans une vraie responsabilité face à ce qu'on doit justement appeler « governance failure »?

Les défis de l'immigration à la construction métropolitaine

Comme nous l'avons déjà évoqué, un troisième point mérite d'être analysé. Celui-ci ne concerne pas les aspects propres à la diversité culturelle de manière générale mais plutôt ceux qui relèvent de la connexion entre immigration, multiculturalisme et fabrique métropolitaine. En France, les préoccupations sur les effets imprévus des politiques multiculturelles sont désormais très diffusées. On souligne en particulier très souvent que les politiques de soutien aux identités collectives spécifiques finissent parfois par contraindre ou enfermer les gens dans des classifications, en déterminant à la fois un défaut dans leur reconnaissance en tant qu'individus, ainsi qu'une difficulté de gestion politique de la relation entre les groupes eux-mêmes. Il s'agit bien sûr d'une problématique très vaste, mais qui sera traitée ici de manière très ponctuelle et spécifique.

À ce propos, il est fondamental de réfléchir à partir du cas de la ville de Chicago. Très fameuse en raison de son haut niveau d'ethno-racial segregation, Chicago est un cas tout à fait intéressant: bien que les politiques publiques sur les inégalités ethniques et raciales soient extrêmement discutées dans l'espace public, ces mêmes politiques demeurent néanmoins encore rares et peu étendues. Au-delà de l'exis-

tence d'un remarquable système de services – en particulier en faveur des immigrés -, et exception faite pour les programmes de social housing, les programmes finalisés pour réduire les inégalités raciales à l'échelle de l'aire métropolitaine dans son ensemble sont très peu nombreux. Ce qui nous semble par conséquent très important de comprendre dans le cas de Chicago, c'est précisément la rareté des programmes proactifs sur la question de la "race", de l'ethnicité et de l'immigration, et ce en dépit des profondes inégalités et du très haut niveau de diversité sociale caractérisant cette ville. L'explication de ce phénomène devient absolument cruciale, dans la mesure où elle peut nous permettre de comprendre un certain nombre d'aspects fondamentaux du fonctionnement des processus de gouvernance à l'échelle métropolitaine.

Le pluralisme territorial est exacerbé par les inégalités sociales des habitants dans différentes communes périurbaines, par une tendance aussi des municipalités à jouer les free riders, par, enfin, une peur très marquée des classes moyennes de voir le processus de métropolisation affaiblir leurs stratégies de fermeture. La métropolisation peut-elle être un moyen de relancer et de coordonner des politiques de mixité sociale?

Il faut aussi progresser dans l'analyse du fonctionnement de la gouvernance horizontale et verticale dans les grandes métropoles européennes. On observera, en particulier, les interactions entre les différents groupes d'acteurs publics et privés, ainsi que les effets des différentes modalités de gouvernance dans les deux aires principales de la politique locale: l'approvisionnement des services de l'État providence, ainsi que les politiques de soutien de la diversité religieuse et de la réalisation des lieux de culte. La question fondamentale reste la participation directe des immigrés, car au-delà des déclarations de principe quant à son importance, voire de sa valeur en tant que source créatrice de confiance sociale, cette question est le plus souvent mise en avant sans être vraiment ni discutée ni analysée dans ses implications concrètes. La participation directe des immigrés ne semble pas, à elle seule, susceptible de favoriser la coopération entre les groupes, puisque celle-ci demande également l'existence de politiques spécifiques.

Enfin, et encore une fois, des questions restent ouvertes pour ce qui concerne la métropole parisienne. Faut-il penser à un système de représentation des groupes d'immigrés et des «communautés» manifestant une forte identité, ou faut-il seulement renforcer les capacités de négociation des groupes communautaires de base via l'utilisation de méthodes participatives? Comment enfin, faire en sorte d'éviter que la redondance des acteurs impliqués ne conduise directement à une paralysie?

Lorsque la diversité est de plus en plus une source de richesse, comme le montrent les économistes et les sociologues (Storper, 2011), et quand la présence des entreprises dirigées par les immigrés devient une articulation névralgique pour la réorganisation de la vie économique, tous ces processus ne peuvent plus être discutés à la recherche de formule et recette magiques, mais analysés et évalués pour les effets qu'ils produisent.

V.1. Gouvernance et inclusion sociale via les politiques culturelles

Adrian Favell,
professeur de sociologie à Sciences Po, et membre du Centre d'études européennes (CEE).

Animé par Brigitte Fouilland, professeur en science politique à Sciences Po Paris, l'atelier portant sur «La gouvernance et l'inclusion sociales via les politiques culturelles» a réuni Adrian Favell, professeur de sociologie à Sciences Po Paris, Séréna Vicari Directrice de thèse en études européennes urbaines et locales à l'université Bicocca à Milan, Elsa Vivant de l'Institut Français d'urbanisme et Paolo Vignolo, de l'université nationale de Colombie qui présenté le cas de la ville de Bogota.

Les questions abordées au cours de l'atelier relèvent des enjeux de la culture dans les grandes villes: à Paris, en Europe et en Amérique Latine, des transformations dans les politiques culturelles par rapport au courant «néo-libéral» en urbanisme, ainsi que des effets de la production de la culture aujourd'hui.

Trois présentations différentes ont été proposées. Paolo Vignolo, professeur au Center of Social Studies at the National University of Colombia, Bogotá, nous a parlé de l'Avenida El Dorade, qui va de l'aéroport au centre ville de Bogota. Avec en toile de fond l'histoire violente et dramatique de Bogota, Vignolo raconte comment la concurrence entre les lieux de mémoire incarne la politique actuelle et la lutte de pouvoir dans le pays par rapport à l'histoire officielle qui a écarté l'histoire indienne et a oublié les morts du pays. Cette histoire a été vivement contestée par la ville et ses habitants. Dans la valorisation de la culture d'héritage (les festivals, la folklore etc.), cette mémoire tend à être oblitérée.

Serena Vicari Haddock, professeur de sociologie à l'Université de Milano-Bicocca nous a présenté une analyse très précise du développement des politiques du «city branding» et des villes créatives. Comment les grandes villes ont-elles été valorisées, pendant ces vingt dernières années, pour faciliter l'investissement, la consommation et le tourisme à travers la question de la culture? S. Vicari Haddadi nous a fourni sur ces questions une étude comparative des villes européennes, parmi lesquelles, Barcelone, Bilbao, Copenhague, Helsinki. En bref, l'application de ces politiques n'a pas toujours réussi par rapport à l'innovation et à la créativité véritables. Les modèles ont été appliqués sans référence au contexte et à l'histoire; ils ont étés dédiés à la production (et à la productivité) mais les effets sur la consommation et sur la fragmentation de la soi-disant «classe créative» sont réels. En fait, depuis 2008, on voit émerger un

grand nombre de jeunes gens qui veulent entrer dans le secteur créatif. Souvent dans l'impasse, ils arrivent parfois à inventer de nouvelles carrières productives via les nouvelles technologies qui leur ouvrent une certaine indépendance. Elsa Vivant, maître de conférences en urbanisme à l'Institut Français d'Urbanisme (Université Paris Est Marne la Vallée) s'est, quant à elle, intéressée à la métropole parisienne en posant la question du rapport entre culture et société : importance et modalités de valorisation de la culture, politiques culturelles, liens entre centre et périphérie, instrumentalisation des politiques culturelles. Dans sa réflexion elle aborde également les effets sur les jeunes travailleurs du secteur - précarisation et effets inégalitaires, surtout pour les femmes – ainsi que le phénomène de cooptation des jeunes dans ce système.
Pour conclure et ouvrir la discussion, j'ai interrogé l'assistance sur l'application de ces problématiques aux villes non européennes et sur les effets du krach de 2008 sur les politiques culturelles. Le débat continue…

V.2. Quelle coopération productive entre les politiques sociales et culturelles dans le milieu métropolitain ?

Agnès Deboulet,
professeur de sociologie à l'université Paris 8 Vincennes-Saint-Denis et chercheuse au Centre de recherches sur l'habitat, UMR Lavue 7218.

Animé par Bruno Cousin, maître de conférences en sociologie à l'université de Lille 1, l'atelier « Quelle coopération productive entre les politiques sociales et culturelles dans le milieu métropolitain ? » a réuni Erik Swyngedouw professeur à l'université de Manchester, Costanzo Ranci de l'École polytechnique de Milano et Marisol Garcia professeur à l'université de Barcelone, qui a présenté le cas de la ville de Barcelone.

Le rapport que je restitue maintenant retrace le contenu d'un atelier placé sous la responsabilité de Bruno Cousin, Maître de Conférences à l'université de Lille. Trois orateurs se sont exprimés : Mme Marisol Garcia, Professeur de sociologie à l'Université de Barcelone, Eric Swingedow géographe à l'université de Manchester et Costanzo Ranci, professeur de sociologie au Politecnico de Milan.
Il s'agit tout d'abord de souligner que les trois présentations, bien que de natures très différentes, s'inscrivent dans la prise en compte d'un double mouvement de changement des politiques sociales et de leur prise en compte dans les milieux métropolitains.
Le premier type de changement est évidemment lié aux histoires locales et nationales. Cela a été souligné dans le cas de Barcelone où la culture et les politiques sociales ont été fortement investies dans la construction d'une identité nationale et de revendications identitaires après le franquisme. Mme Garcia a ainsi pu montrer que les politiques sociales et culturelles s'inscrivent dans des sortes de cycles, dans des superpositions de couches d'investissement culturel qui ont toujours eu depuis lors pour visée de promouvoir une identité locale ainsi que des formes de citoyenneté et d'inscrire la cohésion sociale à l'agenda politique.
Ceci étant, de forts changements ont pu être constatés, en particulier liés à la montée en régime de la ville entrepreneuriale depuis la fin années 80 et les années 90.
Le second type de changement est lié à ce que les auteurs des trois présentations soulignent, là encore de façon très différente : la montée en puissance de la ville compétitive et de la globalisation depuis la fin des années 90.
Pour Eric Swyngedouw, il s'agit d'insister sur les formes de restructurations néo-libérales tant de la production de l'espace que des agencements sociaux et de façon générale de l'impact des formes de libéralisation et d'un agenda compétitif sur le maintien de formes de cohésion sociale et de politiques sociales.
Sur ce sujet, à Barcelone, la dimension économique et la politique entrepreneuriale ont pris le pas et ont eu une conséquence assez importante sur les modes de participation et d'implication de la population qui sont de plus en plus descendants mais qui se sont multipliés. Ce constat peut être généralisé à un certain nombre de villes européennes : le phénomène participatif se généralise depuis une quinzaine d'années mais a du mal à dépasser la forme descendante.
De son côté, Constanzo Ranci a montré - avec des indicateurs statistiques qu'il a élaboré -comment se croisent les divergences de trajectoires des métropoles européennes dans un chemin qui se situe entre Index de compétitivité et inégalités sociales. Parmi ces trajectoires de métropoles européennes, on note en particulier un décrochage de Londres.
J'insisterai enfin sur trois idées fortes émanant de cet atelier : à propos des protections sociales, Constanzo Ranci a insisté sur la capacité des villes européennes à maintenir des politiques sociales et des protections sociales disons anciennes, inclusives, face à des difficultés telles que chômage, maladie, handicap etc. Les positions des villes européennes sont, sur ce terrain, très diverses. En revanche, on peut souligner à travers les trois communications l'émergence de nouvelles protections sociales liées à la protection des risques dans les villes européennes, à la suite des transformations post-libérales, que certains nomment post-politiques. Ce serait lié à ce que Castel appelle l'effritement de la société salariale dont Ranci dépeint la diversité avec brio. On trouve en effet un volant de chômage et de travail intermittent très diversifié et régulé de façon variable selon les villes avec un volontarisme qui se traduit dans les indicateurs. Se pose en parallèle la question de l'anticipation des métropoles à répondre aux montées spéculatives et aux effets sociaux de la gentrification. Quel est dans ces conditions le potentiel d'innovation métropolitaine, en intégrant la culture comme soutien aux différentes initiatives ?
Une dimension complémentaire a été explorée : le développement social non seulement auprès des populations défavo-

risées ou marginalisées mais à travers le soutien à l'accueil de la petite enfance, par exemple, qui favoriserait indirectement la compétitivité, la création, l'égalité. Cet aspect est très diversement abordé par les villes européennes…
À propos de la cohésion sociale : Eric Swyngedouw insiste sur le fait que l'État servirait désormais de nouvelles formes de marché et d'humanitarisme bon teint alors que Garcia et Ranci insistent davantage sur des initiatives intéressantes pour faire face à la montée des privations et des inégalités et qui pourraient être source de multiples enrichissements sociaux
Enfin en ce qui concerne la politisation : Eric Swyngedouw a beaucoup insisté sur la nécessité de distinguer « le » politique de « la » politique pour montrer la permanence ou la résurgence d'un dilemme métropolitain : au cœur de ces restructurations urbaines il n'y a pas beaucoup de place pour autre chose que la démocratie participative laquelle en favorisant le consensus n'appartient pas au champ politique qui est celui du conflit et de sa résolution.

V.3. Immigration, multiculturalisme et fabrique métropolitaine

Olivier Legros,
maître de conférences en géographie à l'université de Tours, membre de l'UMR Citeres/Emam (CNRS, université de Tours) et d'Urba-Rom, Observatoire européen des politiques en direction des groupes dits roms/tsiganes.

Animé par Enzo Mingione, professeur de sociologie à l'université Bicocca de Milan, l'atelier « Immigration, multiculturalisme et fabrique métropolitaine » a réuni Agnès Deboulet, professeur de sociologie à l'université Paris 7 Vincennes-Saint-Denis et chercheuse au Centre de recherches sur l'habitat, Tiziana Caponio, professeur de l'université de Turin, Dirk Jacobs de l'université libre de Bruxelles, Olivier Legros, maître de conférences en géographie à l'université de Tours et Mary Pattillo, professeur à l'Institut Harold Washington et directrice du département de sociologie à l'université Northwestern qui a présenté le cas de la ville de Chicago.

Animé par Enzo Miggione (université de Milan-Biccoca), l'atelier « Immigration, multiculturalisme et fabrique métropolitaine » portait sur la gouvernance de l'hétérogénéité sociale et culturelle dans les grandes métropoles à partir de trois études de cas en Europe et en Amérique du Nord. Dans sa contribution, Mary Patillo (Northwestern University) a analysé la place des Africains-Américains et des immigrés dans les arènes politiques et dans la politique du logement à Chicago depuis les années 1950. À partir d'une enquête récente sur les politiques interculturelles dans les villes européennes et canadiennes, Tiziana Caponio (Université de Turin) a, quant à elle, montré le rôle majeur de la gouvernance horizontale, c'est-à-dire des relations et des arrangements entre une grande diversité d'acteurs (institutionnels, associatifs, professionnels, etc.) dans la construction des politiques locales en direction des immigrés et des minorités ethniques. Enfin, Dirk Jacobs (Université Libre de Bruxelles) a présenté le rôle des associations dans l'inclusion politique de la population d'origine étrangère dans les villes européennes. Dans les villes européennes, ces organisations jouent notamment un rôle de « passerelle » entre les minorités et la sphère politico-administrative.
De ces contributions et des débats qui ont suivi, quelques idées principales peuvent être retenues. D'abord, il apparaît nettement que la gouvernance de l'hétérogénéité sociale et culturelle, la « politique de la diversité » en d'autres termes, est un enjeu secondaire pour les acteurs en charge de la gouvernance métropolitaine qui sont davantage préoccupés par les questions d'économie, de compétitivité et de marketing urbain. Si la question de la diversité se pose, c'est donc surtout à l'échelle locale où elle va impliquer différentes catégories d'acteurs : les élus qui se trouvent en quelque sorte contraints et forcés de gérer les problèmes liés à la coprésence et à la diversité ; les acteurs de terrain (travailleurs sociaux et autres professionnels de l'insertion) ; sans oublier les immigrés et/ou les minorités ethniques, parfois organisés en associations mais pas toujours. Au gré des débats et des controverses, ces acteurs vont qualifier les problèmes liés à la diversité. En France comme aux États-Unis, il semble ainsi qu'on insiste sur la question du logement, de la lutte contre les discriminations et contre la ségrégation résidentielle. Bien que similaires, ces systèmes interprétatifs ont cependant abouti à des politiques différentes : Aux États-Unis, les pouvoirs publics et les acteurs associatifs ont, jusqu'à présent, favorisé la mobilité des minorités ethniques tandis qu'en France, l'action publique a été centrée sur le territoire, sur les quartiers dits « en difficulté ».
En filigrane, ces réflexions posent évidemment la question de la représentation politique des populations immigrées et des minorités ethniques aux différentes échelles. Dans la région de Chicago, il existe un hiatus entre l'échelon local, marqué par une forte représentation des Africains-Américains depuis les années soixante et, plus récemment, par l'affirmation des Latinos « historiques » sur la scène politique, et l'échelon régional où le pouvoir est toujours monopolisé par les élites économiques blanches. Dans les villes françaises, les immigrés et les enfants d'immigrés sont généralement faiblement représentés, et ce à tous les niveaux de pouvoir. Enfin, dans les villes européennes comme dans celles américaines, il semble que les immigrés de fraîche date ne soient pas du tout représentés. Ce dernier point montre, si besoin était, le lien très fort qui peut exister entre l'ancienneté de la présence des immigrés en ville, d'une part, et la participation politique de ces derniers, d'autre part.
Mais l'absence de représentants politiques ne veut pas dire que les immigrés et les membres des minorités ethniques n'arrivent pas à faire valoir leurs intérêts auprès des autorités. Au contraire, les trois contributeurs ont souligné à plu-

sieurs reprises la diversité des intermédiaires qui font le lien entre les populations immigrées et les institutions : ONG, associations, travailleurs sociaux, personnalités locales, etc. Si les organisations de la société civile sont volontiers mises en avant dans les discours officiels, l'intermédiation sociale reste surtout une affaire d'individus agissant dans les cadres institués de la participation politique (les instances locales de la démocratie participative par exemple) ou encore dans les coulisses de l'action publique grâce à leurs relations personnelles. Cette gouvernance officieuse, qui influence peu ou prou l'action publique, participe largement à la régulation des rapports entre groupes et des conflits. Sur un plan personnel, la fonction d'intermédiaire, qui se traduit éventuellement par un engagement associatif, peut aussi constituer un tremplin et un lieu d'apprentissage du politique.

In fine, l'atelier « Immigration, multiculturalisme et fabrique métropolitaine » ouvre de nouveaux questionnements. Dans quelle mesure les logiques d'intermédiation et l'affirmation des associations dans le champ politique local ne marginalisent pas les « sans voix » que sont les immigrés et les membres des minorités ethniques dépourvus de capital social ? Comment faire en sorte que l'hétérogénéité sociale et culturelle soit prise en considération dans les grandes décisions à l'échelle métropolitaine ? Ces questions invitent assurément à resituer les études sur la gouvernance dans le champ plus large de l'analyse des systèmes de pouvoir et de domination qui concourent, dans le même mouvement, à la régulation sociale et à la fabrique métropolitaine.