

# Gouverner la diversité dans les villes européennes

Christine Lelévrier, Lab'urba-  
Université Paris-Est-Créteil  
Paris, IHEDATE, 19 mai 2017

# Déroulé de la présentation

- 1- La recherche européenne : *Divercities*
- 2- **Les discours et politiques de la diversité** : principaux enseignements des 14 villes
- 3- **Paris-Londres** ; convergences et divergences
- **Conclusion**



# DIVERCITIES

governing urban diversity



This project is funded by the European Union under the 7th Framework Programme

# 1- DIVERCITIES

- **Governing urban diversity**
- ***Creating social cohesion, social mobility and economic performance in today "hyper-diversified" cities***

Projet européen, 7th framework

Mars 2013-février 2017 (14 villes,  
6 Millions d'euros)



# 1- Mobilité, mondialisation et « hyper-diversité »

- **Une diversification** de plus en plus forte des sociétés et des villes (migrations, différenciations sociales et économiques...)
- Paradigme de **la mobilité** (Urry, 2007; Cresswell & Merriman, 2011, Syrett and Sepulveda, 2011 )
- **Diversité** : “the mixing of population in relatively close spatial proximity, as measured by variation in income, race/ethnicity, family type and age” (Talen, 2010)
- **“Super-diversity”** (Vertovec, 2007): une diversité ethnique mais une diversité démographique, économique, culturelle et sociale, interne et entre les différents groupes (langue, religion, statuts et filières de migrants pays d'origine, durée de résidence...)
- **“hyper-diversity”** (Tasan-Kok et al., 2013): *Hyper-diversity thus refers to an intense diversification of the population in socio-economic, social and ethnic terms, but also **with respect to lifestyles, attitudes and activities.***

# 1- Les principales questions de recherche

- Dans quelle mesure la diversité urbaine peut-elle être un atout pour **la cohésion sociale, la mobilité sociale et la performance économique** des individus, des groupes et des entrepreneurs dans les villes européennes ? (formes de diversité, perceptions et conséquences)
- Dans quelle mesure **les politiques urbaines et modes de gouvernance** peuvent contribuer à des effets plus positifs sur les individus, groupes et quartiers les plus désavantagés ? (politiques des villes, initiatives associatives...)
- **Les formes de diversité**. Des effets positifs ? A quelles conditions ? Et au-delà de "la ville créative" (Florida, 2002)

# 1-Methodologie : 14 études de cas

14 villes, 14 pays (et universités) :

- Anvers (Belgique)
- Athènes (Grèce)
- Budapest (Hongrie)
- Copenhague (Danemark)
- Istanbul (Turquie)
- Leipzig (Allemagne)
- Londres (Royaume-Uni)
- Milan (Italie)
- Paris (France)
- Rotterdam (Pays-Bas)
- Tallin (Estonie)
- **Toronto (Canada)**
- Varsovie (Pologne)
- Zurich (Suisse)



# 1- Methodologie: 10 Work Packages

WP1: Project management

WP2: Communication

WP3: Research and conceptual guidelines

WP4: Assessment of urban policies

WP5: Governance arrangements and initiatives

WP6: Fieldwork inhabitants

WP7: Fieldwork entrepreneurs

WP8: Cross-evaluation + educational Program

WP9: **Handbook** and articles

WP10: End conference and PhD-School

## Diversité et différence

« *Live together with difference* »  
cosmopolitisme, partage valeurs et  
normes (Valentine, 2013; Amin,  
2002)

Racisme, Intolérance, conflits,  
discrimination ?

Ouverture à l'autre, nouvelle  
citoyenneté ? ( Young, 1990)



## Diversité et inégalités

Exclusion Sociale , ségrégation  
(Maloutas, Malouta, 2004)

Un creusement des inégalités d'accès  
aux services, à la ville entre les  
groupes sociaux

Gentrification, polarisation (Marcuse,  
Van kempen, 2000)

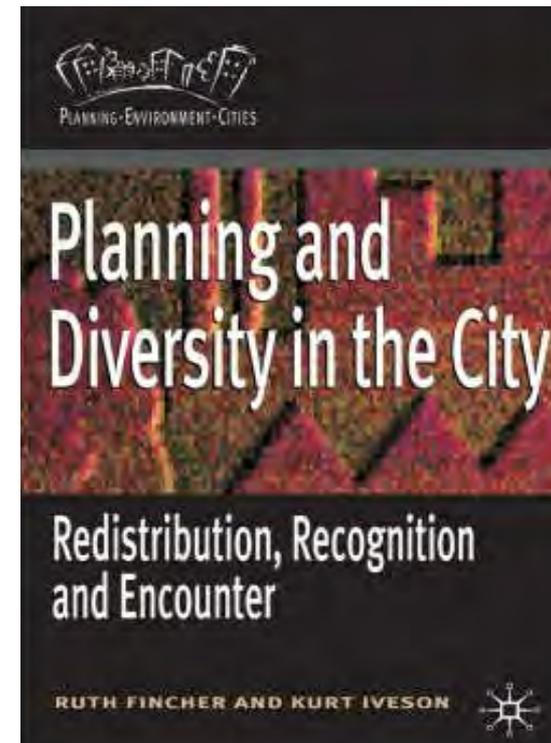


# 1-Analyser les politiques urbaines et initiatives locales pour la diversité (WP4, WP5)

- **Les discours et représentations de la diversité** : comment le terme de diversité est utilisé et comment les questions relatives à la diversité sont-elles traitées ?
- **L'échelle des métropoles, des villes et des quartiers**
- Une attention plus particulière aux **politiques urbaines, d'aménagement et de régénération**
- Politiques centrées sur des **espaces** particuliers (*area-based*), sur des **groupes** particuliers (*people-based*) ou plus "**universelles**" (tous les citoyens ou résidents)
- **Méthodes** : analyse de documents stratégiques, 12 à 20 entretiens auprès d'acteurs nationaux et locaux + initiatives
- **Un même cadre théorique** (planning et justice sociale)

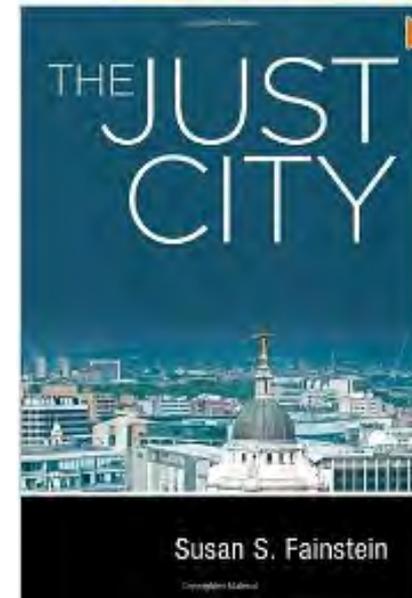
**1- Le cadre théorique** : Trois logiques sociales d'aménagement pour 'une diversité juste' (Fincher & Iveson, 2008):

- **Redistribution (equity)**: une réponse aux inégalités sociales : compenser les désavantages matériels et d'accès à la ville
- **Recognition (difference)**: reconnaître toutes les identités et spécificités sociales de groupes divers : répondre aux besoins, réduire les discriminations
- **Encounter (public space)** : favoriser les opportunités d'interaction sociale entre groupes divers : espaces 'micro-publics' de sociabilités quotidiennes (Amin, 2002) (Travail, écoles, espaces publics...) + participation démocratique et communautaire, tolérance



# 1- Le cadre théorique : les principes de “la ville juste” (Fainstein, 2010):

- Les valeurs de justice : **Démocratie, équité, diversité, développement durable**
- la diversité (capital humain, innovation) : égalité d'accès aux différents groupes :
- Diversité des statuts d'occupation dans l'habitat  
Équité dans l'accès au logement
- Eviter le déplacement des populations à bas revenus dans les grands projets urbains et centrer l'action sur les besoins des habitants
- Construire du logement public et privé abordable
- Investir davantage dans l'éducation, les lois anti-discrimination



## **2- Les discours et politiques de diversité : principaux enseignements des 14 villes (UCL, C. Colomb)**

## 2- Usages et sens de la "diversité" dans les discours

**La diversité n'est pas une catégorie explicite de l'action publique** : Paris, Leipzig, Milan, Istanbul, Athènes : diversité sociale, socio-économique, urbaine et égalité/mixité/discrimination

**La diversité est présente** : diversité ethno-culturelle, un problème plus qu'un atout ; Anvers, Copenhague, Londres, Toronto, Zurich

**Ou émerge** : Leipzig, Milan,

**Sens le plus fréquent** : diversité// immigration, ethnicité

Un atout à préserver? Un objectif à atteindre ? Une menace ?

## 2. Le poids des contextes

- Histoire de **l'immigration** et les modèles d'intégration : villes post-socialistes, universalisme/pluralisme/statistiques ethniques
- **Logement** : poids du logement public/privé et formes de concentration des minorités  
(Propriétaires : 19% Copenhague, 51,8 % Athènes, 61% Istanbul)
- **Influence de l'Europe** (exemple de Budapest, de la France...)
- Types d'Etats-providence

## 2. Contextes européens (source : *Divercities*, 2010/12: chiffres E/ NHP indicatifs)

Villes	Population	Chômage %	Etrangers/nés hors du pays %
Anvers	511 716	6,1	20 (étrangers)
Athènes	756 652	27,9	20
Budapest	1 729 040	3,8	21,8 (Etrangers)
Copenhague	559 440	5,5	22,7 (nés hors du pays)
Istanbul	13 854 740	14,3	10 (Etrangers)
Leipzig	531 809	11,5	8,6 (nés hors du pays)
Londres	8 173 900	5,2	31,8 (nés hors UK)
Milan	1 366 409	7	19 (Etrangers)
Paris	2 274 880	9,3	20 (Etrangers)
Rotterdam	616 319	8	48 (nés hors du pays)
Tallin	430 106	12	47 (Etrangers) 38 % : Russes
Toronto	2 503 000	6,7	50 (nés hors du pays)
Varsovie	1 708 500	4,6	2,6 (Etrangers)
Zurich	385 468	4	30,5 (Etrangers)

## 2. Les grandes tendances

### 1. Un tournant dans "**l'hospitalité**"

**La diversité comme menace** pour la cohésion sociale

Une montée des mouvements xénophobes, anti-migrants, anti-EU ; **un recul du pluralisme**, prônant le dialogue inter-culturel (Anvers, Rotterdam, Budapest...)

2. La montée d'un discours sur **la responsabilité individuelle et l'égalité des chances** (plus que sur la redistribution)

3. **Des politiques locales plus "pragmatiques"** et positives que les politiques nationales par rapport à la diversité

4. Des politiques de **mixité sociale**/regeneration

5. Les effets de la crise (2008) et de **l'austérité** sur les programmes publics (coupes budgétaires, rôle de tiers...)

## 2. La variation des thèmes dans les différentes études de cas

City	Theme 1: Shift from multiculturalism to assimilation and integration	Theme 2: Differences between city agendas and national policy	Theme 3: An agenda of individual responsibility	Theme 4: Continued importance of area-based interventions/ mixed communities policies	Theme 5: Evidence of mainstreaming and equality agendas	Theme 6: The impacts of austerity
Antwerp	***	**	***	**	***	**
Athens	*	*	*	*	**	***
Budapest	**	*	**	***	**	***
Copenhagen	0	***	*	***	***	*
Istanbul	***	**	*	**	***	*
Leipzig	0	*	*	***	0	*
London	**	***	***	***	***	**
Milan	*	***	**	***	**	***
Paris	0	**	*	***	***	*
Rotterdam	***	*	***	***	***	**
Tallinn	**	***	*	***	**	**
Toronto	*	*	*	***	*	**
Warsaw	0	*	**	*	***	*
Zurich	**	***	***	***	*	0

Key:  
 0 = Absent from policy narratives in the city  
 \* = Present to a low degree in policy narratives in the city  
 \*\* = Present to a medium degree in policy narratives in the city  
 \*\*\* = Present to a high degree in policy narratives in the city

[https://www.urbandivercities.eu/wp-content/uploads/2013/05/DIVERCITIES\\_Policy\\_Brief\\_2.pdf](https://www.urbandivercities.eu/wp-content/uploads/2013/05/DIVERCITIES_Policy_Brief_2.pdf)

## 2. Politiques, pratiques de diversité

- Une permanence des politiques territorialisées de mixité sociale via le logement et la diversification de l'habitat (Londres, Paris, Rotterdam mais pas Athènes, Varsovie...)
- Des politiques de développement communautaire: éducation, langue, fêtes...
- Des politiques ciblées sur des groupes (les Roms à Budapest)
- Des politiques universalistes (anti-discrimination)
- Une prise en compte de l'âge et des styles de vie dans les politiques de logement

## 2. Redistribution, reconnaissance, interaction

- *Les politiques de redistribution* varient selon les pays (welfare). De plus en plus laissées aux mécanismes de marché et à l'action individuelle dans un contexte de responsabilisation individuelle et d'une orientation vers l'égalité des chances.
- Réticence à accepter/traiter de changements plus structurels auxquels sont confrontés les communautés ? (discrimination dans le logement et sur le marché du travail)
- Ambiguïté dans les discours: célébration de certaines formes de diversité mais pas d'autres; prôner des modèles de croissance économique et de développement urbain qui célèbrent la diversité mais qui dans la pratique menacent son existence.

### 3- Paris-Londres : convergences, divergences

- Modèle républicain, modèle pluraliste :
- L'exemple des statistiques "ethniques"
- Territoire/diversité
- Des politiques de mixité avec les mêmes objectifs mais pas les mêmes moyens et effets
- Plus de reconnaissance à Londres
- Plus de distribution à Paris

### 3. France : modèle universaliste

- La diversité entre en contradiction avec la conception française de **l'égalité** : tous les citoyens sans distinction de leur origine, de leur race ou de leur religion (constitution 1958, 5<sup>th</sup> République, art.1)
- **Pas de statistiques ethniques**, **"colour blind"** (Simon, 2016) : nationalité, lieu de naissance, **"descendants d'immigrés"** (enquête Teo)

### 3. France, Paris

La diversité est un terme jugé "flou", pas utilisé et rejeté pour sa connotation avec Ethnicité : pas une catégorie de l'action publique

*"Quand la diversité est mentionnée, en fait, c'est d'ethnicité dont on parle" (chef de projet local politique de la ville)*

*"J'ai toujours eu du mal avec le terme ethnicité qui a été importé des Etats-Unis et qui ne se traduit pas vraiment en français. C'est comme race. Les identités sont réinventées en permanence si bien qu'on ne s'est pas de quoi on parle quand on parle d'ethnicité." (politique de la ville, Etat)*

## **Egalité et mixité plutôt que diversité**

*“Le principe d’égalité structure la loi française, ce qui longtemps été un frein à la reconnaissance de la diversité . (...) Toute la conception de la constitution française est basée sur l’égalité et pas sur la diversité. L’uniformité est la règle” Politique de la ville, CGET.*



# London planning and 'diversity'

## Supplementary Planning Guidance

### Planning for Equality and Diversity in London Supplementary Planning Guidance to the London Plan



October 2007

MAYOR OF LONDON

3	The key spatial and social issues for London	23
3.1	<b>Spatial planning and social issues</b>	23
3.2	<b>Overarching principles: Planning for equality</b>	27
3.3	<b>The key spatial planning issues</b>	31
3.4	<b>Urban design and public realm</b>	31
3.5	<b>An accessible, inclusive and safe environment</b>	33
3.6	<b>Access to appropriate and affordable housing</b>	37
3.7	<b>Access to employment and training opportunities</b>	41
3.8	<b>Access to social infrastructure and provision of community facilities</b>	48
3.9	<b>Access to high quality open space</b>	52
3.10	<b>Access to public transport, walking and cycling facilities</b>	54
3.11	<b>Access to retail, leisure and recreation facilities</b>	57
4	Addressing the spatial needs of target equality groups	61
4.1	<b>The target equality groups</b>	61
4.2	<b>Children and Young People</b>	62
4.3	<b>Older People</b>	70
4.4	<b>Disabled and Deaf People</b>	76
4.5	<b>Faith Groups</b>	84
4.6	<b>Women</b>	90
4.7	<b>Black, Asian and Minority Ethnic People</b>	96
4.8	<b>Immigrants, Refugees and Asylum seekers</b>	101
4.9	<b>Gypsies and Travellers</b>	107
4.10	<b>Lesbians, Gay Men, Bisexual and Trans People</b>	112

### 3. France : de récentes lois sur les discriminations

- L'influence de l'Union Européenne à partir de 2000 : des directives anti-discriminations (Geddes & Guiraudon, 2004)
- 2001 : la loi anti-discrimination : 19 critères individuels (genre, origine, handicap...)
- La charte de la diversité dans l'entreprise en 2004: le label diversité en 2008 (Bereni & Epstein, 2015)
- *La création en 2005 de la Halde (Haute Autorité de lutte contre les discriminations) devenue "Défenseur des droits" en 2011*

# 3. La “discrimination territoriale”

2009 : saisie de la HALDE par le maire de La Courneuve pour “discrimination territoriale” :

- -Différence historique de traitement dans les politiques publiques (transport, logement, services publics)
- -Stigmatisation des populations et frein à leur trajectoire, image de la ville

2010 : dépôt d'un projet de loi

2011 : réponse de la Halde : « *les discriminations individuelles (directes ou indirectes) s'exercent sur les habitants des quartiers en raison de leur lieu de résidence, toutes choses égales par ailleurs et traduisent l'existence de stéréotypes et de préjugés sur ces territoires* »

**En 2014: Un 20ème critère dans la loi : la discrimination au lieu de résidence**

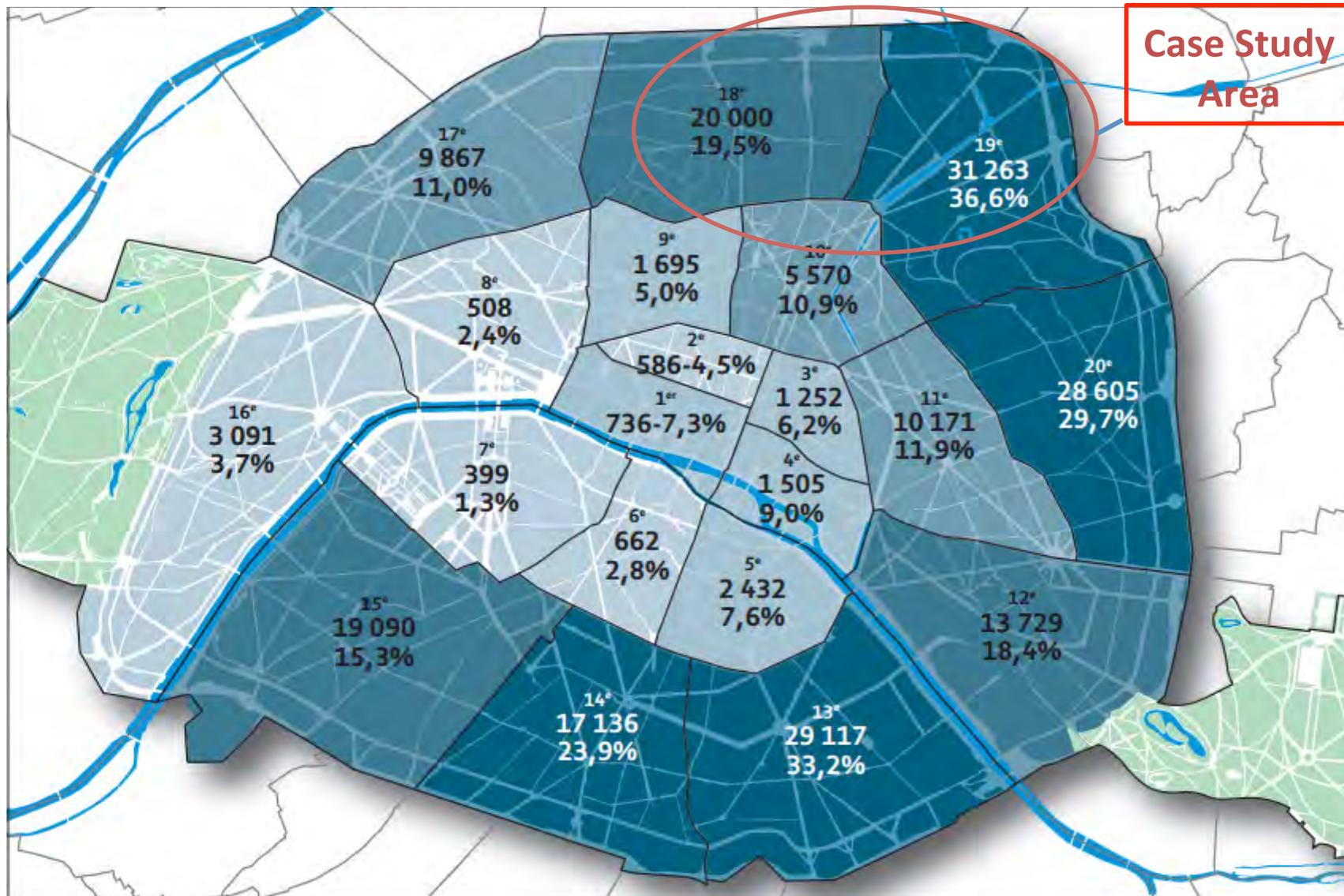
### 3. Les politiques urbaines françaises

- Pas de politique de reconnaissance de la diversité : redistribution
- Les questions de diversité et de cohésion sociale sont traitées à travers **une approche "territoriale"** de l'action publique (Doytcheva, 2007; Kirszbaum, 2004)
- Traitement de la question "ethno-raciale" : *L'approche par les territoires permettrait de faire l'économie d'une énonciation par trop risquée politiquement (une politique au bénéfice d'une minorité) et problématiques du point de vue de la mise en œuvre d'actions positives en faveur d'un public qu'on répugne à identifier.* » (Simon, 2016, p.7)

# La mixité sociale à Paris: une double stratégie

- **A Paris** (221 337 logements sociaux en 2015, 19% APUR)
- **Dans les quartiers défavorisés : PNRU (2003)**  
grands projets urbains (Paris Nord-Est) + améliorer et maintenir le logement social
- Une politique de diversification commerciale sélective
- **Dans les quartiers aisés : SRU (loi, 2000) :**  
diversification de l'habitat 2001-2010 : 4000 nouveaux logements dans l'Ouest
- **Processus:** « Acquisition-amélioration » : racheter des immeubles anciens (compagnies d'assurance), améliorer les logements et changer le statut d'occupation.
- Effets mitigés
- (*diversification dans les quartiers aisés n'existe pas à Londres*)

# Paris : une ville diverse mais divisée % de logements sociaux à Paris (2012)



Source: APUR

# Des politiques de développement social : rencontre, interaction

- 13 quartiers, CUCS/GPRU (2007-2013)
- Une ville riche : cohésion sociale : 55 % du budget, politique de la ville (14 %, 27M/an) // politiques sectorielles 86%
- Renouvellement urbain (37%)
- Des initiatives locales managées par des équipes de projet
- Une délégation à des tiers associatifs :  
l'importance des **acteurs intermédiaires**

**Une gouvernance micro-locale de la diversité**

# Paris : 3 quartiers : 18ème et 19ème



# Rendre compatible la réponse à des “besoins spécifiques” (reconnaissance de la diversité) dans un cadre universaliste d’action publique ?

Ex: Cafés sociaux pour les “vieux” migrants



# Espaces de rencontre : compromis // universel/mixité sociale ou separation des espaces et des usages (salles de prière/ lieu d'exposition)?

Ex: L' Institut pour la Culture Islamique (ICI)



# Londres

- La mixité sociale pour lutter contre les concentrations (effets de quartier) mais très faible encadrement public : investissements privés et tendance à la réduction du logement social et à la juxtaposition
- Le développement communautaire : empowerment...
- Le *localism Act* de 2011: délègue aux habitants des plans d'aménagement de quartier : très peu mobilisé par les communautés locales, beaucoup de classes moyennes et supérieures

## Conclusion : reconnaissance, redistribution, rencontre ?

- Une invisibilité de la diversité ethnique à Paris mais des politiques de lutte contre les inégalités (redistribution financière, politiques sociales)
- Une célébration et une reconnaissance de la diversité à Londres (ascension des minorités) mais traitant peu des inégalités socio-économiques
- Gouverner la diversité sans la nommer à Paris : sentiment d'injustice et de discrimination
- (97 % des descendants d'immigrés sont Français (nationalité) mais **57 % se sentent considérés comme Français** /contre 79% hors des ZUS)

# Conclusion

- **Sur la notion de diversité** : ambiguïtés : concentration de minorités// diversification-gentrification par les nouveaux groupes (sélectivité, inégalités)
- **Sur la gouvernance** : le poids de l'Etat et du logement social en France; La délégation des services aux associations-tiers mais avec un modèle plus hybride à Paris (initiatives impulsées par les équipes locales)
- **Convergence** : de plus en plus d'initiatives micro-locales prônant d'autres formes de diversité ; **diversité et réciprocité** : Kaps-colocations à projet, Habitat et Humanisme... ?

# References

- Amin, A. (2002), Ethnicity and the multicultural city : living with diversity. *Environment and Planning A*, 34 (6), 959-980.
- Bereni, L. Epstein, R. (2005), *Instrumenter la lutte contre les discriminations : le "label diversité" dans les collectivités territoriales* ; note de synthèse, Centre Maurice Halbwachs.
- Cresswell, T. and P. Merriman (2011), *Geographies of Mobilities: Practices, Spaces, Subjects*. Ashgate: Farnham
- Doytcheva, 2007. *Ethnicité et territoire dans les politiques de la ville*, Paris, la Découverte,
- Fainstein, S. (2010), *The just city*, Ithaca, N.Y. Cornell University Press.
- Fincher, R. Iveson, K. (2008), *The Social Logics of Urban Planning : towards a just diversity in cities*, London : Palgrave.
- Florida, R. (2005), *Cities and the Creative Class*. New York: Routledge.
- Geddes, A, Guiraudon V. (2004), Britain, France, and EU Anti-Discrimination Policy: The Emergence of an EU Policy Paradigm, *West European Politics*, 27 (2), pp. 334-353(20)
- Kirszbaum, T. (2004) "Discours et pratiques de l'intégration des immigrés. La période des Grands Projets de Ville, *Les Annales de la recherche urbaine*, n°97, 51-59.
- Maloutas, T. Malouta, M.P. (2004), The Glass Menagerie of Urban Governance and social cohesion : concepts and stakes/concepts as stakes, *IJUR*, vol.28.2, 449-465.
- Marcuse, P & Van Kempen, R. eds, (2000), *Globalizing cities : a new spatial order ?* Oxford : Blackwell
- Nathan, M. (2015), After Florida : towards an economy of diversity. *European Urban and Regional Studies*, 22(1), 3-19
- Syrett, S. Sepulveda, L (2011) Realising Diversity Dividend: population diversity and economic development. *Environment and Planning A*, 43 (2), 487-504
- Talen, E. (2010), The context of diversity : a study of six Chicago neighbourhoods, *Urban studies*, 47 (3), 486-513
- Tasan-Kok, Van Kempen, R., Raco, M. Bolt, G. (2014) *Towards Hyper-Diversified European Cities. A critical literature review* : Utrecht University.
- Urry, J. (2007), *Mobilities*. Cambridge: Polity Press.
- Valentine, G. (2013), Living with difference : proximity and encounter in urban life, *Geography*, vol.98, part.1
- Vertovec, S. (2007), Super diversity and its implications, *Ethnic and Racial Studies*, 30(6), 1024-1054.
- Young, I.M. (1990), *Justice and the Politics of Difference*. Chichester: Princeton University Press.