

La régénération culturelle des villes européennes

Construction européenne, politiques urbaines
et intégration des "minorités ethniques" à Birmingham, Lyon et Turin

Lionel Arnaud & Gilles Pinson

(Centre de Recherches Administratives et Politiques, Université Rennes 1)¹

Second Séminaire du groupe de travail

"Les Minorités Ethniques dans l'Union Européenne"

Programme CNRS "L'identité européenne en questions"

Florence, 17-18 Janvier 2001

¹ . Nous tenons à remercier Giovanni Semi (EHESS, Université de Turin) et Marco Santangelo (EU Polis, Facoltà di Architettura, Politecnico di Torino) qui nous apportons leur aide dans la collecte des données, notamment pour le cas de Turin.

SOMMAIRE

1. Au delà des régimes nationaux de citoyenneté.....	4
1.1. La voie nationale de l'accès à un système de droits et devoirs.....	4
1.1.1. Des systèmes d'intégration nationaux basés sur la soumission à un même corpus de lois	4
1.1.2. Les régimes nationaux.....	5
1.1.2. Les effets incertains de la construction européenne.....	6
1.2 La voie locale de l'implication dans les processus d'action : le projet.....	8
1.2.1. Déplacer le regard du niveau national et juridique au niveau local et de l'action publique	8
1.2.2. La démarche de projet comme mode d'accès à la citoyenneté par l'implication dans les dispositifs d'action	9
1.2.3. Le FEDER et le FSE comme mobilisation du territoire	12
2. La valorisation des ressources identitaires et communautaires dans l'action : trois initiatives urbaines	15
2.1. Birmingham, Brindley Place : de l'empowerment à l'entrepreneurship	15
2.2. Lyon, le Défilé : le volet économique de l'insertion culturelle	17
2.3. Turin, Porta Palazzo : la valorisation des réseaux sociaux de l'ethnicité	19
3. Le travail identitaire des villes.....	21
3.1. Birmingham : "Diversity is strength and wealth" (The Bid, 2001).....	23
3.2. Lyon : "Un rituel d'agglomération" (Millénaire 3, 2000)	24
3.3. Turin : "Internationalisation et entrée dans la société multiethnique" (Torino Internazionale,.....	25

INTRODUCTION

La question de l'impact de la construction européenne sur les processus d'intégration des "minorités ethniques" ne peut pas faire l'économie d'une analyse des politiques locales. On peut en effet se poser la question de l'impact sur ces populations de processus clairement associés à la construction européenne, tels que le renouvellement des politiques publiques ou la mise en compétition des villes. Notre hypothèse générale est que le développement des projets de ville encouragé par les financements européens, mais plus globalement par la construction européenne et la recomposition des Etats nationaux, contribue à redéfinir l'identité non seulement des villes, mais également de leurs habitants et, parmi eux, des "minorités ethniques".

Il s'agit ici d'observer des types de politiques urbaines basées sur la démarche de projet, autrement dit sur la mobilisation des populations destinataires de ces politiques et sur la valorisation de leurs ressources identitaires et communautaires. Nous verrons que ces politiques se sont développées dans les villes européennes à partir des années 1980 pour surmonter la crise qui touchait les quartiers populaires et pour dépasser les impasses des politiques urbaines technocratiques et fonctionnalistes privilégiées dans les années 1960-70. Notre hypothèse est que ces politiques urbaines fondées sur la démarche de projet peuvent proposer des parcours d'intégration et d'accès à la citoyenneté aux "minorités ethniques". Elles peuvent dessiner un modèle d'accès à la citoyenneté propre aux villes, fondées non plus tellement sur la soumission à un même corpus de droits et de devoirs comme c'est le cas au niveau national, mais davantage basé sur l'intégration par l'implication dans des processus d'action publique ou d'action collective.

Dans une première partie, nous tenterons de montrer que pour comprendre les effets de la construction européenne sur les modes d'insertion des "minorités ethniques" aux sociétés européennes, il ne faut pas s'en tenir à une analyse des effets strictement juridiques de la construction communautaires sur les doctrines et les régimes nationaux d'intégration et d'accès à la citoyenneté. Il convient, pour avoir une vision plus exhaustive de ces effets, de déplacer le regard du national au local afin de voir que, dans les villes notamment, se dessine peut-être une voie locale de l'intégration qui consiste en l'invention de formes multiples d'implication dans des processus d'action publique et collective. Or, en promouvant l'action intégrée, la valorisation du capital humain à travers ses politiques régionales et urbaines, l'Union Européenne (UE) n'est pas étrangère à l'émergence de cette voie locale de l'intégration. Dans un second temps, nous étudierons trois dispositifs de projet urbain dans trois villes relevant de trois contextes nationaux différents : Birmingham au Royaume-Uni, Lyon en France et Turin en Italie. Nous verrons comment, dans ces trois cas de démarches de projets, on passe d'une logique d'intégration par l'affirmation des droits à une logique d'intégration par la valorisation des ressources identitaires et communautaires des "minorités ethniques". Enfin, dans une troisième partie, on s'attardera sur une des ambiguïtés de ces dispositifs de mobilisation communautaire et identitaire. En effet, ils prennent sens dans un contexte de recomposition des Etats nationaux et de construction européenne qui tend à exacerber les compétition entre villes et une attention accrue de ces villes à la construction de leur identité. Dès lors, on peut se demander si ce qui prime dans ces dispositifs de mobilisation communautaire et identitaire des "minorités ethniques", c'est un projet d'intégration et d'accès à la citoyenneté par l'implication et l'organisation des communautés ou une perspective de valorisation cosmétique du cosmopolitisme dans les grandes villes.

1. AU-DELA DES REGIMES NATIONAUX DE CITOYENNETE

1.1. La voie nationale de l'accès à un système de droits et devoirs

1.1.1. Des systèmes d'intégration nationaux basés sur la soumission à un même corpus de lois

On peut considérer que les modèles d'intégration des "minorités ethniques" qu'ont développés les Etats nationaux européens sont largement tributaires de la manière dont ces Etats se sont historiquement construits. Or la construction des Etats nationaux européens est marquée par un principe d'extension du contrôle territorial et d'uniformisation, au sein du continuum territorial de l'Etat-nation, d'un régime unique de droit soumettant l'ensemble des citoyens à une seule et unique source de contrainte : l'Etat (Tilly, 1992 ; Badie, 1995). La citoyenneté est ici considérée essentiellement à travers la soumission à un même corpus de lois et un rapport d'allégeance directe à l'Etat. Le ressortissant national se distingue de l'étranger en ce qu'il est soumis à un système indifférencié de règles. La citoyenneté est "*a matter of treating individuals with equal rights under the law*" (Burns, 2000, p 968). L'intégration des "minorités ethniques" est essentiellement conçue comme l'accès à la protection/soumission à ce corpus de règles et de statuts, même si sa codification juridique peut varier d'un pays à l'autre (*jus soli vs. jus sanguinis* ; reconnaissance du droit des "minorités ethniques" à constituer des niveaux intermédiaires d'organisation vs. répression des organisations intermédiaires de type ethnique).

Cette conception hobbesienne et weberienne de la citoyenneté politique trouve une traduction dans la manière dont durant les Trente Glorieuses, les Etats nationaux d'Europe occidentale ont mené leurs politiques publiques et dans la manière dont les Welfare States en voie de constitution concevaient la citoyenneté. Ici aussi, c'est une perspective de soumission à un système uniformisé de prestations qui l'emporte. La citoyenneté sociale complète la citoyenneté politique et organise la consolidation de l'ordre politique et social à travers le placement de l'ensemble de la population nationale sous la tutelle d'un dispositif uniformisé de règles de protection et de prestation. Là encore, ce qui distingue le national de l'étranger, c'est le privilège d'être soumis à ce régime de protections et de prestations. L'intégration est sanctionnée par l'accès à ce régime. Les politiques des *welfare states* européens confirment cette définition passive de la citoyenneté sur laquelle sont fondés les Etats nationaux européens.

On a une très nette illustration de la mise en œuvre de cette citoyenneté sociale passive dans les politiques urbaines des années 1960 et 1970 conduites par les Etats centraux. L'Etat s'attribue une fonction de rationalisation du social et entend accélérer son projet consistant à placer les citoyens sous la protection du même système de droits en mettant en œuvre les conditions d'existence qui vont garantir ces droits. Ce faisant, il tend à réduire les aspirations sociales à un certain nombre de "besoins sociaux" standardisés (Duran, 1995). C'est l'époque de la construction des grands ensembles d'habitat social, notamment en France. La vie urbaine est réduite à des fonctions que viennent satisfaire des équipements standards. L'accès à la citoyenneté sociale est conçue comme l'accès aux équipements permettant de satisfaire des besoins fonctionnels primaires : travailler, habiter, circuler, se récréer. Mais bientôt, on y reviendra plus tard, cette gestion centralisée de la modernisation de la société est remise en cause. L'expression la plus évidente de cette volonté modernisatrice, l'Etat-Providence est alors critiqué pour les effets pervers qu'engendre son optique de rationalisation du social. Les politiques urbaines menées par les technocrates se voient reprocher de porter une vision trop pauvre des besoins sociaux, des rapports de l'habitant à son environnement urbain et du rapport du citoyen à la politique. Un certain nombre de mouvements urbains portent la contestation des politiques de modernisation menées par l'Etat (*Autrement*, 1976 ; Mayer, 1997). Dès la fin des années 1960, ces mouvements portent de nouvelles aspirations, notamment en termes identitaires, de modes de vie et de participation. Les minorités ethniques et/ou les populations issues de l'immigration sont parfois en première ligne de ces revendications. Leurs pratiques spécifiques n'ont pas été prises en compte par les politiques urbaines technocratiques, leurs revendications identitaires ont été ignorées au profit d'une définition passive et minimale de la citoyenneté.

On verra que les démarches de projet dans les politiques urbaines vont émerger en partie pour satisfaire ces revendications en termes d'identités et de participation et vont dessiner une

acceptation renouvelée de la citoyenneté. Il convient toutefois de compléter ce tableau des régimes nationaux de citoyenneté par un passage en revue des différentes législations nationales, où l'on verra que souvent, à ce niveau, l'intégration est conçue par un système d'accès et de barrières à un corpus de droits et de devoirs, même si les modalités d'accès à ces droits varient selon les contextes nationaux.

1.1.2. Les régimes nationaux

Si les villes restent en première ligne des questions soulevées par l'immigration, leurs politiques restent tributaires des dispositifs législatifs décidés nationalement. En ce sens, l'Etat-Nation reste essentiel dans l'analyse des politiques d'intégration. Au Royaume-Uni, l'article 71 de la *Race Relations Act* (établi en 1976 par un gouvernement Travilliste pour lutter plus efficacement contre la discrimination directe et indirecte) a joué un rôle déterminant dans la mise en œuvre de politiques publiques en direction des "minorités ethniques" en encourageant les autorités locales à traiter elles-mêmes la question de l'égalité entre les "races". En 1981, l'arrivée des Travillistes à la tête de la municipalité de Birmingham s'est ainsi traduite par la mise en place d'un certain nombre de mesures en faveur de l'égalité des chances (*equal opportunities*). Et si la mise en place à Birmingham d'une *Race Relations Unit* censée veiller à l'égalité de traitement des différentes composantes de la ville répondait clairement à de violentes manifestations de mécontentement de la part des "minorités ethniques", le fonctionnement et les objectifs de cette structures sont clairement inspirés de la *Commission for Racial Equality* (CRE) créée en 1976.

En France, c'est d'abord le Fonds d'Action Sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (FAS), créé en 1958 sous la tutelle de l'Etat pour venir en aide aux Algériens travaillant en France, qui a sans doute le mieux accompagné la présence des populations immigrées, en particulier des travailleurs venus d'Afrique du Nord. En l'absence de lois contre le racisme véritablement efficaces (Costa-Lascoux 1993), les pouvoirs locaux ont néanmoins longtemps ignorés la question de la discrimination "ethnique" ou "raciale". Et la création d'un Haut Conseil à l'Intégration en 1990 (pour succéder à la Commission de la Nationalité chargée d'émettre un avis sur la réforme du Code de la Nationalité) ne semble pas avoir véritablement changé la donne, malgré (ou plutôt à cause de) la montée du thème de l'immigration dans les débats politiques français des années 80-90.

En Italie, pays qui est longtemps resté un pays d'émigration, il n'existait, avant 1986, ni de dispositif légal de régularisation de la situation des étrangers y résidant durablement ni de politiques leur étant spécifiquement destinées. Jusqu'en 1986, la condition des immigrés est réglementée par des textes de loi relatifs à la sécurité publique promulgués pendant la période fasciste (Bonifazi, 1998). Ces textes sont marqués par une certaine hostilité à l'égard des étrangers, ils posent de fortes restrictions à la résidence, à la circulation et d'accès au travail régulier et à la propriété. Mais en l'absence de phénomène d'immigration dans la péninsule, nul ne s'en émeut². En l'absence de cadre juridique réglementant précisément le droit et de séjour et l'accès à la citoyenneté, l'immigration naissante prend rapidement les traits de la clandestinité. Faute de politiques publiques visant l'intégration des populations étrangères résidant en Italie; la gestion des populations immigrées était laissée au Ministère de l'Intérieur et aux forces de police (Quassoli, 2001). Plusieurs textes de loi ont récemment précisé, davantage qu'une doctrine nationale de l'intégration des immigrés, les conditions d'entrée et de séjour sur le territoire italien. La loi de 1986 relative au séjour et au travail des étrangers, qui fût suivie d'une campagne de régularisation, accorde des droits aux immigrés légaux et renforce les restrictions à l'entrée. En 1990, une nouvelle loi, la loi Martelli (39/1990) aligne la législation italienne sur les accords de Schengen. Le principe est celui de l'intégration des immigrés réguliers et la clôture des frontières. Pour la première fois, une loi crée des lignes budgétaires destinées à financer des actions en faveur de l'intégration des populations immigrées. Les autorités locales acquièrent une compétence en matière de logement, des fonds sont alloués au tiers secteur pour la mise en œuvre de politiques sociales spécifiques. Une nouvelle loi en 1998 (l. 40/1998) renforce cette tendance à la reconnaissance de droits aux immigrés légaux et à la délégation aux autorités

² . Jusqu'à la moitié des années 1980, l'Italie est encore un pays d'immigration. On estime encore à 1 200 000 le nombres de sorties entre 1973 et 1986. Ce n'est qu'en 1990, que la population immigrée atteint 1% de la population totale (Della Porta, 1999).

locales des politiques spécifiques en direction des populations immigrées. Des dispositions prévoyant le droit de vote aux élections locales pour les immigrés résidant en Italie depuis un certain nombre d'années sont supprimés de la loi pendant les débats parlementaires. Les autorités locales peuvent toutefois prendre l'initiative de donner le droit de vote aux immigrés. Jusqu'aux années 1980 néanmoins, l'Italie ne disposait pas véritablement de doctrine constituée fixant un cadre culturel et législatif aux processus d'intégration des "minorités ethniques". Depuis, l'Italie s'est adaptée à la politique communautaire en accordant des droits aux immigrants légaux et en réprimant l'immigration clandestine³.

1.1.2. Les effets incertains de la construction européenne

De ce point de vue, si le poids des traditions nationales en matière d'intégration des "minorités ethniques" reste déterminant, la mise en place d'une politique européenne de lutte contre les discriminations a-t-elle néanmoins contribué à sensibiliser les gouvernements ? La signature du Traité d'Amsterdam en 1997 a certainement représenté une avancée notable en transférant plusieurs domaines clés de la politique de la Justice et des Affaires intérieures vers le processus décisionnel normal de l'UE, avec l'objectif de créer un véritable "espace de liberté, de sécurité et de justice" en son sein. Le nouveau traité met en avant les droits fondamentaux reconnus par les Etats membres et prévoit notamment une lutte plus efficace contre la discrimination qui comprend désormais non seulement la discrimination nationale, mais aussi la discrimination fondée sur le sexe, la race (*sic*) ou l'origine ethnique (*sic*), la religion ou les croyances, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle (article 13). En ce sens, il souligne le principe de non-discrimination qui vise à assurer l'égalité de traitement entre les individus, ce qui signifie autrement dit que l'Union elle-même peut mener un combat contre toute forme de discrimination. Toute action appropriée peut être prise par le Conseil des Ministres pour faire respecter ce principe, ce qui devrait normalement encourager très fortement les Etats membres à s'y résoudre, sous peine de risquer des sanctions.

Sur ce plan toutefois, la situation reste fortement contrastée. L'influence communautaire est en effet moins visible dans un pays comme le Royaume-Uni, qui a depuis longtemps engagé des initiatives en ce sens, que dans des pays comme la France ou l'Italie qui, pour des raisons différentes, ne disposaient pas jusque là de législations en la matière. En France en particulier, on assiste depuis 1997 à une évolution indéniable, notamment avec la mise en place début 1999 des Commissions Départementales d'Accès à la Citoyenneté (CODAC), accompagnée d'un numéro vert (le 114) pour lutter contre les discriminations (loi Chevènement du 18 Janvier 1999). Et outre les initiatives (beaucoup plus spectaculaires) qui ont été prise pour lutter contre la discrimination des femmes dans le monde politique et économique, l'ancienne Ministre des Affaires Sociales Martine Aubry a lancé l'initiative en 1999 d'une loi contre les discriminations visant notamment à lutter plus efficacement contre les phénomènes de discriminations indirectes⁴. A Lyon, on peut également noter en 2001 la création par la nouvelle municipalité "Gauche Plurielle" d'un Conseil Lyonnais pour le Respect des Droits dont le premier groupe de travail s'intitule "Intégration et citoyenneté" et porte sur les questions liées au racisme, à la discrimination, aux sans-papiers, au droit de vote des étrangers non communautaires (*sic*), et au négationnisme...⁵. Composé de 33 associations (essentiellement des associations liées aux droits de l'homme, à la défense des immigrés et à l'humanitaire), il aborde plus généralement toutes les questions liées aux droits des "minorités ethniques", depuis la Justice au Logement, en passant par la Famille et la Précarité.

De l'autre côté des Alpes, en l'absence d'une véritable doctrine sur l'immigration et sur le mode d'intégration des populations étrangères du fait du caractère récent de l'immigration extérieure, les initiatives locales ne prennent pas véritablement sens dans le cadre d'une politique conçue au niveau national et qui serait cohérente avec une tradition politique ancrée. Ici, la prise en main du

³ Soulignons quand même que la Constitution italienne interdit de manière explicite la discrimination sur la base de l'origine ethnique ou raciale et de la religion et des croyances. L'Article 3 de la Constitution établit que « Tous les citoyens bénéficient des mêmes droits sociaux et sont égaux devant la loi, sans distinction de sexe, de race, de langue, de religion, d'opinions politiques et personnelles ou de conditions sociales ».

⁴ Par discrimination indirecte, il faut comprendre toute situation dans laquelle l'égalité dans un sens formel a pour effet de produire une discrimination.

⁵ Sur ce dernier point, il faut souligner que la création de cette institution est directement liée à la question récurrente de l'anti-sémitisme et du révisionnisme auquel l'Université Jean Moulin-Lyon III est régulièrement associée, ce qui ne manque pas d'entacher depuis vingt ans l'image de la « capitale de la Résistance » en France. Le maire de Lyon, président de droit de ce Conseil, a d'ailleurs désigné comme président de fait le responsable régional du Comité représentatif des institutions juives de France (CRIF).

thème de l'intégration des "minorités ethniques" au niveau local, notamment au travers de dispositifs d'implication dans la construction des politiques publiques, est surtout le fait d'élites administratives qui ont émergé avec les réformes du gouvernement et des administrations locales intervenues au cours des années 1990. Ces élites ont vu dans les modes de faire et dans les ressources proposées au niveau européen des ressources leur permettant de faire évoluer à la marge les fonctionnements bureaucratiques et de s'imposer.

Si l'affirmation du principe de non-discrimination par le Traité D'Amsterdam a sans doute permis de mieux sensibiliser cognitivement les acteurs nationaux et locaux, une telle influence reste néanmoins difficile à mesurer concrètement. De ce point de vue, l'analyse des Fonds européens semble beaucoup plus convaincante dans la mesure où ils mettent en œuvre concrètement, par l'intermédiaire des programmes qu'ils financent, les idées contenues dans le Traité de 1997. Ainsi, les objectifs stratégiques du FSE en matière d'emploi sont très clairement axés sur la lutte contre la discrimination. Mais ici encore, les traditions nationales demeurent déterminantes, dans la mesure où le "ciblage" des populations reste tributaire des outils statistiques dont disposent les fonctionnaires nationaux. En France, il est ainsi particulièrement difficile de lutter efficacement contre les discriminations "raciales" en raison de l'absence de données statistiques à ce niveau. Plus généralement, ces initiatives sont "filtrées" par les dispositifs locaux ou nationaux. Les directives du FSE sont ainsi élaborées nationalement par le Ministère du Travail en France, avant même que celui-ci soit exploité localement, ce qui explique sans doute que la notion de discrimination y soit principalement comprise en termes d'égalité hommes-femmes.

De même, le FEDER, qui vise le développement durable des villes et quartiers en crise, fait l'objet d'un document préparatoire (DOCUP) élaboré par les gouvernements locaux. De ce point de vue, Birmingham dispose d'une certaine maîtrise de ce type de financements européens. Au début des années 80, la ville a en effet dû faire face à une crise économique sévère qui a précipité l'effondrement de sa base socio-économique constituée essentiellement par des industries manufacturières, à l'origine d'une immigration massive dès les années 50. De 1971 à 1987, la ville a perdu 149 000 emplois, soit 46% du secteur, et près d'un quart de l'emploi global de la ville. Une dépendance étroite à l'égard de l'industrie automobile et aux secteurs qui lui sont liés (métallurgie et mécanique), combinée à la vulnérabilité de sa base ouvrière laissa Birmingham dans une spirale de récession et de désindustrialisation de la fin des années 70 au début des années 90 qui a laissé des traces profondes sur la ville et ses habitants. La chute fût alors brutale et amère dans une ville qui avait connu une croissance continue pendant la plus grande partie de l'après-guerre et avait quasiment accédé au plein emploi à l'orée des années 70. Cette situation détériorée, pour ne pas dire catastrophique, ajoutée à un désengagement de l'Etat et à une privatisation croissante de l'espace public dans le cadre du tournant néo-libéral des années Thatcher, a accéléré une réflexion fondamentale sur les projets à long terme de la ville et le besoin urgent de diversifier sa base économique. Bénéficiant très tôt du statut de "Région et zones industrielles en déclin", Birmingham (et plus largement la région des West Midlands) ont ainsi pu bénéficier d'un soutien particulièrement important des Fonds européens de développement régional. Ville riche, Lyon ne bénéficie pour sa part que depuis très récemment des financements européens. Si sa périphérie a en effet largement souffert du chômage, notamment en raison de la crise traversée par l'automobile et la chimie, ses industries pharmaceutiques ont relativement bien traversé la récession. C'est seulement avec le passage d'une intervention massive à une intervention plus ciblée (dans une perspective d'un élargissement communautaire) et la reconnaissance des zones urbaines en tant que zones en difficulté structurelle que Lyon peut aujourd'hui bénéficier de l'objectif 2. Jusque là, la ville et surtout la périphérie ne bénéficiaient que marginalement des Fonds européens dans le cadre du PIC-Urban, et c'est la Politique de la ville qui a permis de secourir les habitants les plus en difficultés de ces quartiers difficiles. "A Turin, les années 1980 ont été marquées par un processus de désindustrialisation de la ville. Siège de la Fiat, Turin subit très durement la réorganisation de l'entreprise. En 1974, à l'orée de la crise, la commune de Turin compte 1 205 000 habitants, les seuls ouvriers des différentes unités de Fiat sont 135 000 ! En 1995, la ville de Turin ne compte plus que 923 106 habitants et le groupe Fiat n'emploie plus que 47 000 personnes. La ville est alors classée dans l'objectif 2 du FEDER. Le projet "The Gate – Living not Leaving" a d'abord reçu en 1996 des financements dans le cadre de la procédure des Projets Pilotes Urbains dans le cadre du FEDER (1996-2000). S'il n'est pas spécifiquement adressé aux populations immigrées, il porte sur un quartier –Porta Palazzo– qui est généralement

un point de fixation des flux récents d'immigration à Turin (le quartier comptait en 2000 17,55% d'habitants étrangers, essentiellement des hommes jeunes venus d'Afrique du Nord, contre 9% en 1996).

1.2 La voie locale de l'implication dans les processus d'action : le projet

1.2.1. Déplacer le regard du niveau national et juridique au niveau local et de l'action publique

L'influence de l'Europe se joue ainsi également dans la capacité de sa politique des fonds structurels à diffuser de nouvelles méthodologies d'implication, de formation et d'insertion (importés parfois de certains pays de la communauté) des "minorités ethniques", qu'à imposer des changements juridiques fondamentaux en matière de lutte contre la discrimination. Il convient dès lors de ne pas en rester strictement au niveau national pour comprendre les effets de la construction européenne sur les modes d'intégration dans les pays d'Europe occidentale, au risque de rester prisonnier d'une vision strictement juridique et stato-centrée de la citoyenneté et de l'intégration et de rester insensible à des formes de citoyenneté qui s'inventent au niveau local et qui peuvent faire bénéficier aux "minorités ethniques" de nouveaux parcours d'intégration. Notre hypothèse est que des mécanismes d'intégration et d'accès à la citoyenneté s'inventent au niveau local mais que ces mécanismes n'empruntent pas forcément la voie juridique des luttes contre les discriminations mais une voie, plus pratique, celle de l'implication dans des processus d'action publique et collective.

Les travaux qui s'attachent à l'étude des dispositifs de gouvernance urbaine (Stone, 1989 ; Le Galès, 1995) ont ouvert une perspective de recherche axée sur l'enjeu de la construction d'une capacité d'action collective dans les villes. En effet, les villes sont à la fois les lieux d'expression des principaux problèmes politiques et sociaux, des lieux où sont concentrées les ressources mais aussi des lieux où cohabitent et entrent en confrontation un grand nombre de groupes et d'intérêts sociaux. L'enjeu du gouvernement des villes est donc bien celui de la construction d'une capacité politique, au sens de capacité d'agencer des coalitions d'acteurs et de groupes, d'agréger des groupes et des intérêts et d'orienter leurs actions en fonction de buts collectivement définis. Le gouvernement des villes est de plus en plus affaire d'action collective : il s'agit de créer et/ou de réactiver des identités urbaines et d'y intégrer la pluralité des groupes et des intérêts présents dans la ville afin de faire de celle-ci un acteur collectif capable d'agir de manière cohésive et de développer une vision stratégique (Bagnasco, Le Galès, 1997). Ces dispositifs de gouvernance urbaine, entendus comme dispositifs d'action collective, peuvent impliquer les "minorités ethniques".

On peut avancer l'hypothèse que ces formes de mobilisation qui prennent de plus en plus la forme de l'action collective, où l'intérêt à agir collectivement n'est pas donné a priori mais à construire, où les identités se reconfigurent et se construisent dans l'action (Melucci, 1988), constituent une nouvelle définition de la citoyenneté, comprise désormais comme une implication des individus et des groupes dans des processus d'action publique et collective. A travers cette nouvelle acception de la citoyenneté, se dessinent d'autres types de parcours d'intégration des "minorités ethniques" dans lesquels la question du statut juridique devient moins importante que celle de la revalorisation de l'identité dans et par l'action et de l'intégration dans des collectifs d'action locaux. Certains vont même jusqu'à parler de "citoyenneté différenciée" pour qualifier le dépassement d'une perspective où la citoyenneté juridique vient sanctionner l'existence d'une communauté "naturelle" d'intérêts sur un territoire (Rhodes, 1997). La citoyenneté différenciée renvoie à un contexte où une pluralité de communautés coexistent avec leurs propres identités et intérêts et où l'activité de gouvernement consiste à mettre en place les procédures et processus d'action permettant la convergence et la coopération entre ces différentes communautés. La citoyenneté est ici davantage conçue comme une pratique de coopération au cours de laquelle des points de convergence vont être découverts que comme un statut. L'intégration est la découverte de ces convergences dans une action collective davantage que l'accès à un corpus de droits et de devoirs.

Les projets de ville font partie de ces dispositifs d'action qui à la fois valorisent les identités existantes afin de susciter la mobilisation de groupes et d'acteurs divers et activent des interactions entre ces groupes et acteurs afin de susciter cette convergence autour d'intérêts et d'identités communes. Ils sont donc potentiellement des lieux essentiels de déploiement de ces nouveaux parcours d'intégration des "minorités ethniques".

1.2.2. La démarche de projet comme mode d'accès à la citoyenneté par l'implication dans les dispositifs d'action

La présence de "minorités ethniques" est devenue une réalité commune aux grandes villes européennes. A partir des années 50, les exigences de la reconstruction de l'après-guerre ont conduit des villes comme Birmingham et Lyon à accueillir une forte population de "minorités ethniques". A Turin, ce n'est que dans les années 1980 que l'immigration étrangère devient un élément structurel de la réalité locale⁶. Les "minorités ethniques" constituaient plus de 20% de la population totale de Birmingham en 2001⁷, plus de 10% à Lyon en 2000⁸, et 4,1% de la population à Turin en 2000⁹. Face à l'ampleur du phénomène, les gouvernements locaux furent rapidement contraints de prendre des mesures en direction de ces populations, notamment par le biais d'un soutien au logement, aux transports, aux services sanitaires et aux équipements socio-éducatifs. Ces politiques sont alors marquées par le caractère technocratique commun aux politiques urbaines des années 1960 et 1970. Les besoins sociaux y sont appréhendés à travers des catégories standards et ne permettent pas de prendre en compte et de valoriser l'identité et les pratiques spécifiques des "minorités ethniques". Ces politiques urbaines suscitent le développement des mouvements sociaux voire d'émeutes et de violences urbaines qui attirent l'attention des "experts" dès la fin des années 60 (Castells 1977, Anwar 1986, Ball and Solomos 1990, Lapeyronnie 1993). De ce point de vue, la mobilisation des "minorités ethniques" a pu jouer un rôle déterminant dans l'amélioration des services publics. En dénonçant plus particulièrement le racisme et la discrimination dans les services publics par l'intermédiaire de luttes violentes¹⁰ ou plus institutionnelles¹¹, ces initiatives ont conduit à la mise en place de dispositifs spécifiques comme les dispositifs DSQ (Développement Social des Quartiers) à partir de 1982 puis la politique de la ville à partir de 1990 en France, ou la création en 1985 du *Standing Consultative Forum* puis en 1987 de *la Race Relations Unit* à Birmingham¹². Les limites des politiques publiques urbaines technocratiques et les mobilisations qu'elles suscitent vont alors précipiter certains changements des politiques publiques. Les démarches de projet font partie de ces innovations. Elles sont basées sur la valorisation de l'identité, du capital humain et des liens communautaires à la fois

⁶ . En Italie, l'immigration extra-communautaire est un phénomène récent : jusque vers la fin des années 80 en effet, la ville de Turin a surtout fait appel à une immigration « intérieure » venue du Sud (les *Napuli*) pour travailler dans l'industrie métal-mécanique et notamment la FIAT. Le pays fut longtemps un pays d'émigration et les politiques liées aux flux migratoires étaient essentiellement destinées à gérer des flux internes au pays. Ce n'est qu'au cours des années 1980 que « l'immigration étrangère » est devenue une caractéristique structurelle de la société italienne. Le thème de l'immigration et de son lien avec la criminalité –notamment dans les quartiers de fixation des populations immigrées récemment arrivées comme San Salvario et Porta Palazzo- est alors devenu un thème de campagne récurrent, voire omniprésent lors des dernières élections municipales. De ce point de vue, l'émergence de comités de citoyens plus ou moins télégués politiquement a certainement davantage pesé sur les décisions politiques que la mobilisation des « minorités ethniques » elles-mêmes, qui reste encore balbutiante.

⁷ Essentiellement des « Pakistanais », des « Indiens », des « Antillais » et des « Chinois ».

⁸ Bien que ne disposant pas de chiffres statistiques officiels, le qualificatif de « minorités ethniques » s'applique à Lyon aux populations « d'origine » maghrébine, en particulier les jeunes « originaires » d'Algérie, aux populations « d'origine » antillaise, d'Afrique noire, de Turquie, des pays de l'Est (Tziganes et ressortissants de l'ex-Yougoslavie), et d'Asie (Cambodge, Laos).

⁹ Principalement originaires du Maroc, de Roumanie, du Pérou, d'Albanie et de Chine.

¹⁰ Certains quartiers de Lyon et Birmingham ont ainsi fait l'objet de véritables « émeutes », comme en 1981 et 1985 dans les quartiers de Handsworth/Lozells, et de Aston en 1996 à Birmingham, ou aux Minguettes en 1981 et à Vaulx en Velin en 1989 dans la banlieue lyonnaise ainsi que dans le IXe arrondissement de Lyon à La Duchère, en 1997.

¹¹ Au début des années 80, les actions conduites depuis Lyon (grèves de la faim, marche pour l'égalité, Assises nationales des associations des jeunes de l'immigration...), notamment autour de l'action du Père Delorme (aujourd'hui membre du Haut Conseil à l'Intégration) et de l'association des Jeunes Arabes de Lyon et sa Banlieue (JALB) témoignent en France de cette mobilisation, qui ne tardera néanmoins pas à s'essouffler dès le milieu des années 80 (cf. Jazouli 1986, Bouamama 1994). Les différentes communautés présentes à Birmingham ont quant à elles formé un nombre considérable d'associations sur des bases politiques, ethniques ou religieuses dans le cadre des campagnes anti-racistes, contre les expulsions, ou pour fournir des services communautaires.

¹² Le rôle causal des mouvements urbains dans le changement social est sujet à caution. Mais si l'on peut discuter de leur caractère proprement politique (certains souhaitent maintenir qu'elles sont seulement des désordres gratuits et des incivilités), il est difficile de nier sur un plan sociologique qu'elles sont l'expression d'un mécontentement et de résistances. Le fait que seulement certains groupes soient engagés dans un comportement émeutier, et que ce soit justement ceux qui disposent d'un accès difficile aux canaux politiques établis, n'est certainement pas innocent. A Lyon et à Birmingham, les émeutes se sont déclenchées dans les endroits où les pauvres vivaient et où les relations entre les jeunes et les forces de police étaient hostiles ou envenimées, souvent les lieux où ont été concentrés les « minorités ethniques » de la façon la plus dense et la plus visible.

comme ressources et but de l'action publique urbaine. La notion de projet devient vite centrale dans les politiques urbaines mais aussi dans les programmes mis en place par l'Union européenne à partir des années 1980. La notion apparaît d'abord en urbanisme. Elle renvoie à l'ensemble des modes de production de la ville qui entendent rompre avec les préceptes fonctionnalistes et rationalistes hérités du Mouvement moderne en architecture et dominants dans les années 1960-70 et qui réduisent les rapports des individus et les groupes sociaux à la ville à une relation purement instrumentale entre les lieux et leurs utilisateurs. Les modes de production urbaine fonctionnalistes ont réduit la ville à une pure infrastructure indifférenciée, lieu de mise en ordre des forces de production, continuum spatial sans identité (Tomas 1995, Toussaint, Zimmermann, 1998).

A la fin des années 1970 et dans les années 1980, on attribue les maux qui affectent la ville à ce mode d'appréhension et de production de la ville. La ville est désormais perçue comme un organisme complexe, un nœud de réseaux sociaux, un ensemble fragments territoriaux et identitaires à partir desquels il faut concevoir la production urbaine. Les politiques urbaine doivent désormais s'attacher à ménager ces identités et à les utiliser comme ressources dans les politiques urbaines. Le projet est bien la forme d'action publique urbaine qui va à la fois mobiliser et valoriser les identités dans la production des politiques. La perspective relationnelle supplante ici la perspective rationalisatrice (Boutinet, 1993). La maîtrise de l'espace –on privilégie d'ailleurs de manière significative le terme d' "appropriation"- devient culturelle et symbolique plutôt que fonctionnelle : un espace se définit moins en rapport à sa destination fonctionnelle qu'en fonction de son appropriation culturelle et affective. Le parallèle avec la philosophie du développement local est frappant : ici, il ne s'agit pas de se focaliser sur l'équilibre entre les quartiers, sur la distribution des atouts sociaux, culturels, économiques entre les différentes parties de la ville, l'accent est mis sur l'égalité supposée des communautés, des quartiers à produire du développement endogène à partir de leurs caractéristiques propres. L'important est donc d'activer un tissu social, les réseaux potentiels qui sommeillent dans chaque quartier.

C'est certainement la politique de la ville en France qui a poussé le plus loin cette nouvelle idéologie du projet urbain. Au lendemain des "émeutes" urbaines de l'été 1981, la mise en place de divers services d'animation et de loisirs destinés aux jeunes des quartiers difficiles permet d'expérimenter une collaboration territorialisée entre diverses institutions liées plus ou moins directement à la jeunesse et à la prévention de la délinquance. Le lien avec la démarche d'animation est alors évident. Il faut en effet rappeler que l'un des usages privilégiés du projet s'est construit à partir d'une réflexion menée autour des problèmes pédagogiques soulevés dans les formations d'insertion des publics défavorisés, écartés de la production (jeunes exclus des filières existantes, personnes peu qualifiées, chômeurs de longue durée, licenciés en reconversion, handicapés, etc.). Héritée de la pensée pragmatique nord-américaine, la pédagogie de projet vise en effet une pédagogie progressiste encore appelée pédagogie ouverte, dans laquelle l'élève devient acteur de sa formation au travers d'apprentissages concrets et significatifs pour lui (Boutinet, 1993). Des consultations sont dès lors organisées avec les populations résidant sur des territoires sélectionnés sur la base de critères urbains et socio-économiques. Tout au long des années 80, la mobilisation des jeunes issus de ces quartiers mettra néanmoins en évidence les limites d'une politique qui refuse de prendre en compte leurs spécificités, notamment en matière de racisme et de discriminations. Et si les émeutes de Vaulx-en-Velin en 1990 accélèrent le renouvellement de ces dispositifs avec la création d'un Ministère de la Ville et d'une Direction Interministérielle à la Ville (DIV), ces nouveaux dispositifs pas mieux à impliquer la totalité des habitants, et notamment les plus en difficulté. Car si le principe du projet est celui de l'adhésion, encore faut-il contourner les obstacles à la participation de certains groupes sociaux. Or la doctrine française du droit commun n'a jamais empêché les phénomènes de discrimination. Et force est de constater que les "minorités ethniques" ne sont pas toujours faciles à mobiliser, que ce soit sur un plan collectif (réunions de quartier) ou individuel. Outre des raisons liées au capital social et culturel (langues) de ces populations, le racisme de la société d'accueil ou l'auto-dévalorisation de soi de ces populations nuancent fortement les analyses en termes de démocratisation de l'espace public'

Inversement, cette problématique de "l'égalité des chances" (*equal opportunities*) sera longtemps la priorité de la nouvelle équipe Travailleuse qui prend les rênes de la municipalité de Birmingham à partir de 1981. Encouragés à traiter eux-mêmes l'égalité entre les "races" par le gouvernement

central, les responsables municipaux mettent en place un certain nombre de dispositifs visant à lutter contre les discriminations et à mieux représenter les "minorités ethniques" dans le système municipal. Un système de quotas (*Ethnic Monitoring*) est mis en place au sein du personnel municipal pour mieux refléter la part des "minorités ethniques" dans la population. Sur le plan de la consultation proprement dit, les dispositifs mis en place par le gouvernement conservateur ont encouragé la formation de comités de quartier qui n'ont pas manqué de se heurter aux mêmes problèmes qu'en France. Les émeutes de Handsworth encourageront la municipalité à instituer en 1988 une consultation régulière des leaders communautaires par l'intermédiaire du *Standing Consultative Forum (SCF)*, au risque de renforcer une ethnicisation de la vie politique déjà problématique. Une question qui devient d'ailleurs rapidement un enjeu croissant des débats municipaux. L'exigence de rentabilité des services de la nouvelle politique mise en place par Margaret Thatcher ne manque pas en effet d'alimenter l'hostilité d'une certaine partie des hommes politiques et de l'opinion à l'égard de politiques sociales rapidement accusées de gaspiller l'argent public. A Birmingham, des critiques sévères sont adressées à la *Race Relations Unit*, notamment par la presse locale, et qui s'inscrivent dans le climat délétère qui suivi la suppression du *Greater London Council (GLC)* par M. Thatcher en 1986, en raison notamment de ses expériences audacieuses en matière de *race relations* (Gilroy 1987). Dans ce contexte, les autorités locales sont pressées de réagir, dans la mesure où le sentiment, qui semble assez répandu à Birmingham, d'être agressés par des activistes minoritaires est notamment à l'origine de tensions micro-sociales qui finissent par gagner toute la classe politique (Solomos & Back, 1995). Un groupe de réflexion, le *Race and Equalities Working Party*, est mis en place pour tenter d'intégrer structurellement les questions d'ordre "racial" dans les priorités de chaque département municipal, et la *Race Relations Unit* est finalement remplacée en 1997 par une *Equalities Unit*, censée traiter la question des inégalités dans leur globalité. Mais le problème de la représentation des intérêts des "minorités ethniques" reste entier dans une ville où elles sont très organisées en communautés. Dans cette perspective, l'un des grands objectifs de la municipalité à partir de 1996 devient "l'implication des habitants dans les décisions les concernant" (BCC 1996). Celle-ci s'appuie d'une part sur une augmentation du nombre de comités de quartier (*Neighbourhoods Offices*), et sur le renforcement du rôle du SCF. Progressivement, les responsables *brummies* passent alors d'une attention marquée vis-à-vis de la non discrimination dans l'emploi puis dans les services, pour s'attacher à garantir la participation politique des "minorités ethniques". Mieux organisés et sans doute plus réceptifs à ces procédures, les résidents blancs n'en confisquent pas moins des rencontres qui exigent non seulement une certaine disponibilité (les *local groups of residents* sont souvent constitués de retraités) mais surtout un certain nombre de "compétences", ne serait-ce que linguistiques, que les "minorités ethniques" ne sont pas toujours en mesure de mobiliser (Cardon, 1995). Sans compter le racisme latent ou direct qui ne manque pas de perturber des réunions où certains participants se font carrément insulter sous le regard impuissant des professionnels et des élus (BCC, 2001a)

A Turin, comme ailleurs en Italie¹³, l'apparition très brutale du phénomène de l'immigration extra-communautaire à la fin des années 1980 provoque des tensions sociales et politiques. La fixation des nouvelles populations immigrées dans des quartiers centraux et péri-centraux, comme San Salvatoro à proximité de la gare centrale de Porta Nuova et Porta Palazzo, et non pas dans les quartiers périphériques accroît la visibilité du phénomène et les réactions violentes. La situation précaire des nouveaux arrivants les pousse rapidement vers la marginalité (prostitution, délinquance, toxicomanie). La question de l'immigration occupe rapidement une place privilégiée sur l'agenda politique local : les élections municipales s'organisent autour de ce thème, des comités citoyens se montent pour exiger un traitement des problèmes associés à l'immigration, un parlementaire local de la Lega, Borghezio, tente à répétition de structurer ces protestations. Face à ce phénomène, les municipalités de centre-gauche qui se succèdent à partir de 1993 lancent quelques initiatives -une *Consulta degli Stranieri* (Consultation des Etrangers) est mise en place- mais c'est surtout le très dense réseau de l'associationnisme et du tiers-secteur catholique et laïc qui prend en charge la défense des immigrés et leur fournit des services.

Par ailleurs, du côté de la municipalité, un nouveau type de politiques urbaines apparaît de manière plus tardive, dans les années 1990. Ces politiques ne sont pas strictement adressées

aux "minorités ethniques" mais reposent sur la valorisation des ressources et des identités de quartiers pour engager un processus de régénération urbaine et sociale : les projets intégrés. Cette régénération passe certes par une action sur le bâti mais aussi sur les réseaux sociaux, l'identité et l'image des quartiers périphériques et/ou dégradés. C'est notamment le cas du Projet Spécial Périphéries inspiré de la Politique de la Ville française. Il s'agit de privilégier une approche trans-sectorielle de projet permettant de considérer les quartiers comme des systèmes sociaux complexes sécrétant leurs propres problématiques, dysfonctionnements mais aussi leurs propres ressources. Des dispositifs collectifs et participatifs de construction des problèmes et des projets doivent permettre une réappropriation de leurs quartiers par les habitants, une reconstruction des liens sociaux et l'émergence d'une identité positive du quartier. Le postulat de départ est donc que les quartiers recèlent des ressources mais manquent des capacités organisationnelles pour les valoriser.

De manière générale, on peut noter qu'à Turin comme à Lyon et Birmingham, les ambitions démocratiques et "basistes" du projet urbain ont été largement amendées avec le développement de la crise économique et ses effets sur les territoires urbains. En effet, si certaines municipalités ont pu mettre en pratique certaines de leurs revendications en matière de démocratie locale et de participation des citoyens aux projets d'urbanisme, elles sont rapidement contraintes de reléguer ces préoccupations au second plan de leur agenda. L'aggravation des problèmes sociaux (chômage, insécurité, racisme) est souvent un obstacle à cette "éthique de la communication" que les chefs de projet appellent de leurs vœux. On assiste alors à un transfert du public vers le privé de la gestion sociale des populations en difficulté dont les "minorités ethniques". Sous couvert de "démocratisation" et "d'autonomisation", l'appel au projet, tout comme au marché, aux entreprises et aux associations, va dès lors permettre d'éviter une définition globale du problème de la discrimination (i.e. en termes de "racisme institutionnel" par exemple), au profit d'une gestion pragmatique, voire en substituant l'auto-responsabilité aux régulations d'ordre étatique et administratif (Arnaud, 1999). En ce sens, le recours aux fonds européens et à une définition de l'intégration en termes d'insertion par l'économie permet de contourner le poids des traditions nationales qui continuent à raisonner en termes d'adaptation des "minorités ethniques" aux principes et aux valeurs du pays d'accueil. Le projet prend le contre-pied de ce modèle : alors que l'adaptation signifie l'intériorisation d'un système de valeurs hétéro-finalisé, la projection est l'extériorisation d'un système de valeurs auto-finalisé; elle consiste à donner sens à ses actes (actions, paroles, pensées) en fonction de ses propres valeurs, de ses propres conceptions. C'est pourquoi la démarche de projection, expression du désir de l'individu, doit fonder l'autonomie (Boutinet, 1993). Mais alors que la projection, parce que c'est une action, est indissociable de la personne qui la réalise, le projet peut être distingué de son auteur, d'une part parce que c'est le résultat d'une action, d'autre part parce qu'il se transpose dans le futur. De ce point de vue, parce qu'il est dissocié du projeteur, il permet de donner à celui-ci une identité sociale distincte de l'ici et maintenant. Cette faculté intrinsèque du projet est un élément primordial dans le processus de socialisation ou de resocialisation des "minorités ethniques".

1.2.3. Le FEDER et le FSE comme mobilisation du territoire

Dans les régions défavorisées, la politique communautaire stipule que les interventions publiques doivent accompagner les investissements privés pour stimuler l'activité économique. Les Fonds européens de développement économique régional (FEDER), créés en 1975 pour soutenir financièrement des programmes de développement en faveur des régions les plus défavorisées, visent essentiellement à promouvoir la cohésion économique et sociale de l'UE à travers des actions visant à réduire les inégalités entre régions ou groupes sociaux. Le Fonds social Européen (FSE), créé en 1960, est quant à lui le principal instrument de la politique sociale de l'UE. Il fournit des aides financières à des projets de formation professionnelle, de recyclage et de créations d'emplois, essentiellement dans le cadre de l'Objectif 3 des Fonds structurels. L'aide du FSE se concentre en particulier sur les jeunes chômeurs, les chômeurs de longue durée, ainsi que "les groupes" et les femmes socialement défavorisées. Dans les deux cas, ces fonds communautaires tendent à formaliser l'expérimentation de nouvelles recettes d'action publique davantage axées sur une offre territorialisée, garante de la compétitivité des économies régionales. C'est particulièrement vrai des programmes d'initiatives communautaires (PIC-Urbain ou Equal), dont la

particularité est de contribuer au "contournement" du niveau national (méthode "ascendante" de réalisation, encouragement de la coopération transnationale et trans-régionale, accent particulier mis sur les objectifs et priorités communautaires). Destinés à financer des "expériences locales innovantes" et des "échanges transnationaux d'expériences", ils contribuent à légitimer des adaptations stratégiques vers l'élaboration d'une offre de formation réactive aux demandes locales.

La nature constitutive de ces politiques (Muller et Rouault, 1997) contribue certes à intégrer sans peine les innovations expérimentées au travers des PIC : la définition précise des problèmes à traiter ("jeunes en difficultés" ou "minorités ethniques" ?) et l'élaboration de solutions est en effet largement déléguée aux acteurs de la société civile et aux professionnels de la formation et de l'insertion. De même, le niveau national continue à imprimer sa marque en définissant directement le "programme" des objectifs prioritaires par le biais des Documents uniques de programmation (DOCUP) préparés par les autorités nationales et régionales et approuvés par la Commission. Le "label européen" n'en confère pas moins aux acteurs locaux un gage de crédibilité et une certaine neutralité par rapport à des enjeux inter-ministériels ou interministériels qui facilitent ce processus de diffusions.

De ce point de vue, le FSE contribue à diffuser une approche de l'insertion par l'économie qui tend à détacher les professionnels et les "minorités ethniques" des problématiques stato-nationales de l'intégration. En mettant davantage l'accent sur ce que ces dernières peuvent faire plutôt que sur leurs handicaps, la notion de projet, déclinée dans sa version à la fois managériale (entrepreneurship) et socio-culturelle (empowerment), contribue ici à dépasser les problématiques traditionnelles du droit à la différence pour privilégier "la capacité d'entreprendre" des "minorités ethniques" en particulier, et des populations en difficultés en général. Le PIC-Equal en faveur de la création et de la reprise d'entreprise élaboré en commun par les villes de Lyon et Birmingham, qui s'inscrit directement dans les objectifs du FSE a ainsi permis de renouveler les approches traditionnelles de l'intégration telles qu'elles étaient pensées à Lyon, en important depuis Birmingham la notion d' "entrepreneurship". Pour le chef de mission Animation Territoriale du Grand Lyon, cette notion est avant tout une notion culturelle (et non économique) : il s'agit de raisonner en termes de projet, ce qui permet d'inclure des exigences en termes d'évaluation et rentabilité. Une capacité d'entreprendre des "minorités ethniques" illustrée par l'exemple des "creative industries" de Birmingham où les potentialités artistiques, artisanales ainsi que les compétences en matière de nouvelles technologies et de nouveaux médias sont encouragées pour permettre l'intégration des jeunes sans qualifications et valoriser le "savoir-faire" des différentes cultures communautaires, dont on peut constater l'application concrète dans les démarches du Plan local d'insertion par l'économie (PLIE) de Lyon pour combiner travail artistique et insertion par l'économie. Dans l'autre sens, cette collaboration entre les professionnels de Lyon et de Birmingham a permis d'exporter depuis la France une approche en termes de mise en réseaux des entrepreneurs, de décloisonnement des accompagnateurs en recentrant les objectifs sur les créateurs et sur la pérennisation des projets d'entreprise. Dans cette perspective, l'Equalities Unit et le SCF ont été remplacé par le Birmingham Race Action Partnership (BRAP) qui, dans le cadre de la campagne européenne "Tous différents, tous égaux" et à la suite de différents rapports (Policy Studies Institute Report, 1997, The Stephen Lawrence Inquiry Report, 1999) mettant

l'accent sur la nécessité d'une action politique cohérente entre les institutions, visent désormais à s'éloigner d'une forme de travail fondée sur des bases ethniques pour travailler sur les problèmes en tant que tels, comme le logement, la justice criminelle, la régénération urbaine, etc. De ce point de vue, l'action du BRAP vise également à passer d'une action centrée sur les leaders communautaires (type SCF) à une "prise de pouvoir" (empowering) des communautés (ethniques), en cherchant "à déplacer la réflexion loin d'une perception des communautés comme un problème vers la valeur ajoutée qu'elles peuvent apporter à la ville. L'accent est mis sur le besoin pour les institutions d'innover et d'examiner des façons de faire plus efficace pour travailler avec les communautés" (BRAP, 2001).

Turin pour sa part n'a pas encore présenté de projet Equal. Mais le programme Apoliè, développé sur des fonds européens dans le cadre d'une convention avec The Gate affirme clairement sa volonté de faire de l'économie avec du social avec la création d'un Bureau de l'emploi et de l'orientation. En 1998, la formation destinée aux "Opérateurs de l'intégration et de l'insertion dans l'emploi des citoyens extra-communautaires" était conçue, élaborée, diffusée et organisée par SMILE dans le contexte du projet Horizon. Lors de la formation, certains des participants souhaitaient former une association afin d'être en mesure de répondre de façon immédiate et efficace aux besoins du marché de l'emploi et à la croissance de la force de travail étrangère.

2. LA VALORISATION DES RESSOURCES IDENTITAIRES ET COMMUNAUTAIRES DANS L'ACTION : TROIS INITIATIVES URBAINES

Difficile néanmoins d'affirmer que ces évolutions sont directement le fruit des échanges favorisés par la construction communautaire : non seulement le caractère constitutif semble être commun à la plupart des politiques sociales actuelles (Evers & Wintersberg 1990) , voire à l'ensemble des actions publiques fortement territorialisées (Duran & Thoenig, 1996), mais les théories du management qui se sont diffusées dans l'espace public à la faveur des politiques néo-libérales ont elles-mêmes largement contribué au renouvellement des approches en termes de "projet" et de "réseau" qui s'étaient jusque là surtout développé dans le sillage de la nouvelle gauche issue de 1968 (Boltanski & Chiapello, 1999). En ce sens, le rôle de l'UE a plutôt été celui d'un incubateur. Reste que si le soutien qu'apporte l'UE à une définition quasi entrepreneuriale de l'intégration urbaine des "minorités ethniques" souligne sans doute la centralité des processus de production dans ces villes (Harvey, 1989), la désindustrialisation et l'eupéanisation des marchés n'en ont pas moins conduit à relativiser une interprétation des pratiques impliquées dans la reproduction uniquement en termes de capital. De ce point de vue, par le financement de projets expérimentaux fondés sur le projet, la Commission européenne a non seulement "accompagné voire déclenché la 'métamorphose' de nombreux organismes de formation mais aussi légitimé ces adaptations stratégiques vers l'élaboration d'une offre de formation réactive aux demandes locales et envisagées comme un élément clef de la compétitivité des économies régionales" (Rouault, 2000). Or, dans un contexte où l'évolution des mouvements sociaux urbains tend à montrer que les "minorités ethniques" n'ont pas toujours un intérêt évident à lutter pour davantage de services publics et préférer obtenir des services d'une autre manière (Saunders 1986), et tandis que les luttes sociales d'hier sont interprétées aujourd'hui comme des luttes identitaires, plus précisément comme des revendications liées avant tout à la réalisation de soi (Melucci, 1990), l'une des tâches essentielles pour les pouvoirs publics est de gérer un mode de compétition individuel, un état dans lequel les gens sont forcés d'affirmer leur individualité, d'exercer leur autonomie personnelle et dans le processus de créer leur propre soi (Giddens 1991). Ces activités de présentation de soi entraînent seulement que les gens se construisent comme différent : il n'en découle pas forcément que ces différences sont hiérarchiques, que certains ont plus de prestige et de pouvoir que d'autres. Ce qui est généralement en cause est la façon dont les gens entrent dans ce processus avec des ressources inégales. D'où sans doute le recentrement des politiques publiques sur des questions liées à l'égalité des chances, à l'équité plutôt qu'à l'égalité. D'où aussi le recentrement des "minorités" sur des préoccupations liées à la présentation de soi (les loisirs, la culture, le sport) plutôt que sur des enjeux collectifs (le racisme, la discrimination, la cité). En ce sens, les politiques inspirées par les fonds européens permettent de mettre en question une définition de l'intégration fondée sur l'adaptation aux valeurs, aux règles et aux procédures du pays d'accueil. Les obstacles à l'intégration semblent ici surmontés par un appel à la projection : là où les origines, le patrimoine, tout comme les cadres normatifs de la société pouvaient apparaître comme des obstacles, le projet invoque la "prise de pouvoir" (*empowerment*) des individus sur leur existence

2.1. *Birmingham, Brindley Place : de l'empowerment à l'entrepreneurship*

Les investissements massifs du secteur public à Birmingham dans une série de projets prestigieux ont été l'une des initiatives les plus largement discutées en matière de régénération urbaine au Royaume Uni et en Europe. Combiné à des développements privés, le "Convention Quarter" a ainsi subi une transformation physique spectaculaire pour devenir aujourd'hui l'un des quartiers prisés au cœur de la ville. Il faut ici rappeler que l'héritage industriel avait laissé la ville avec une faible présence dans le secteur des services en forte croissance qui auraient pu compenser les pertes d'emplois manufacturiers. Ces problèmes furent exacerbés par le niveau, la nature et le rythme du redéveloppement de Birmingham depuis les années 50 jusqu'au années 70, à l'origine de démolitions considérables dans la fabrique historique du centre ville à la suite des bombardements de la seconde guerre mondiale. Le centre de Birmingham fut reconstruit avec des

immeubles fonctionnels, bon marché et peu attractifs, au centre d'une vaste infrastructure autoroutière. Birmingham devient alors la "ville des voitures" (*motor city*) non plus grâce à sa tradition de manufacture automobile mais à cause de son *Inner Ring Road* et de *Spaghetti Junction*, symboles d'une ville dans laquelle "on passe (le plus souvent à grande vitesse), plutôt que l'on visite, travaille, vit ou investit" (BCC, 2000).

De ce point de vue, Brindleyplace symbolise sans doute dans le *Convention Quarter* la "renaissance urbaine" de Birmingham, avec ses terrasses de cafés au bord des canaux où les jeunes cadres des entreprises et des administrations environnantes aiment se rassembler le printemps venu, tandis que les congressistes de l'*International Convention Centre* (ICC), ouvert en avril 1991 avec l'aide de l'Europe (à hauteur de £50 millions), discutent des conférences de la journée, au côté des amateurs de musique classique du *Symphony Hall* et des touristes venus visiter l'Aquarium. Cette peinture idyllique de ce qui doit devenir le nouveau centre de Birmingham contraste néanmoins avec la déliquescence des quartiers immédiatement adjacents, que les trois tours du quartier de Aston qui jouxtent l'ICC ne manquent pas de rappeler au visiteur. A à peine 5 minutes à pied du ICC, le promeneur fait en effet face à une toute autre réalité. Le quartier d'Aston est en effet beaucoup plus terne que la vitrine officielle de la ville, et beaucoup plus fréquenté par les "minorités ethniques". Sur le plan symbolique, les nouvelles constructions "post-modernes" du *Convention Quarter* ne tranchent pas seulement avec les quartiers d'habitations populaires : elles mettent également en scène une culture académique qui n'a pas forcément à voir avec les préoccupations immédiates des habitants des quartiers périphériques. L'enjeu de cette régénération du centre ville de Birmingham n'est donc pas simplement urbaine : elle est aussi culturelle, tant la question de la ségrégation spatiale et "raciale" demeure centrale à Birmingham. Les prévisions statistiques sont pourtant claires : dans vingt ans, les "minorités ethniques" seront majoritaires dans la ville (BCC, 2001a).

De ce point de vue, tout se passe pour l'instant comme si le centre ville de Birmingham tentait de redevenir un lieu de concentration de la consommation culturelle, depuis les arts académiques (*high arts*) aux boîtes de nuit plus underground. Depuis une dizaine d'année, on peut ainsi noter une importance croissante des sites de production culturelle. Les industries créatives ou culturelles¹⁴ constituent un ensemble d'activités diverses et dynamiques et sont reconnues comme un facteur important de développement de l'économie urbaine. Or ce secteur est particulièrement attractif d'un point de vue stratégique en raison de sa contribution à la croissance locale et de son rôle dans la canalisation des énergies et des potentiels de la population jeune, en particulier des "minorités ethniques". Spatialement, beaucoup de ces secteurs ont montré une certaine capacité à s'épanouir et se concentrer dans le centre ville en contribuant au développement de lieux de consommation et de production culturelle. Complétés par des logements accessibles et innovants ciblant essentiellement les résidents jeunes, ces zones deviennent non seulement des générateurs dynamiques de l'activité économique mais une part importante et distincte de l'identité et de l'image de la ville. Elles sont aussi importantes pour attirer des visiteurs, et par conséquent dynamiser le tourisme, tout en influençant la décision des jeunes pour savoir où vivre et où poursuivre sa carrière (Banks et al. 2000, Zukin, 1988). Birmingham a été relativement lente à se concentrer sur ces industries comme une zone de croissance stratégique, en partie en raison de la nature de la structure historique de son économie. Néanmoins, depuis 1999, les responsables politiques ont commencé à développer une réflexion détaillée sur le potentiel de ces activités à Birmingham. Le rapport 2001 sur son repositionnement stratégique pour être parmi les 10 villes européennes privilégiées par les nouvelles industries en 2010 identifie "les nouveaux médias et d'autres industries de loisirs créatifs et de divertissement" comme l'un des six secteurs clés en croissance (BCC, 2001b). Plus directement, le développement des industries créatives dans le *Eastside Quarter* de Birmingham forme un élément majeur du nouveau plan d'utilisation des fonds structurels européens pour la période 2000-2006. La zone a été choisie comme une des toutes premières priorités de la ville dans le cadre du FEDER, en ciblant son apport particulièrement sur les médias créatifs, les nouvelles technologies, le tourisme et le secteur des loisirs (Barber, 2001). En ce sens, le PIC-Equal s'inscrit directement dans une volonté de stimuler la créativité (artistique

¹⁴ La définition du gouvernement britannique de ce vaste secteur inclue : la publicité, l'architecture, les arts et les marchés d'antiquaires, l'artisanat, le design, la mode, le cinéma, les logiciels de loisirs interactifs, la music, les arts vivants, l'édition ; les logiciels ; la télévision et la radio (DCMS, 1999).

et entrepreneuriale) des "minorités ethniques", appelées finalement à monnayer leur créativité et leurs atouts culturels, dans le cadre d'un vaste chantier de renouvellement de l'image de la ville soutenu par l'Europe. Le Birmingham & Solihull Entrepreneurship Consortium (BASEC), organisme de cofinancement mis en place pour porter le projet Equal, fonde ainsi son projet de développement local sur "la création de nouvelles entreprises par l'implication active des groupes désavantagés", notamment en "semant les graines de la culture entrepreneuriale –promotion de l'image de l'entrepreneuriat, en particulier auprès des jeunes" et "l'introduction de nouveaux marchés" dans une zone qui compte 22% de "Non-White" (BASEC, 2001).

2.2. Lyon, le Défilé : le volet économique de l'insertion culturelle

Le PIC-Equal a été élaboré en commun avec la Mission Animation Territoire du Grand Lyon, où la notion d'"*entrepreneurship*" a rencontré un écho particulièrement favorable. Il faut dire que cette approche rejoint les préoccupations d'un nombre d'acteurs croissants du milieu socio-culturel qui tentaient depuis longtemps de mieux valoriser l'impact socio-économique des démarches artistiques engagées depuis près de vingt ans avec les populations en difficulté de la région lyonnaise. Dans leur volonté de remédier au déficit de socialité et afin d'encourager la création d'espaces d'autonomie et de communication propices à la négociation de tensions, et à la faveur d'un changement de paradigme de la culture particulièrement symbolisé par le ministère Lang (1981-), l'Etat et les collectivités territoriales se sont en effet de plus en plus tournés vers le culturel. Les pratiques culturelles qui se sont développées dans certaines institutions ont dès lors contribué à forger une idéologie de la transformation sociale, qualifiée de culturalisme par Jean Caune (1992), qui a débouché dans les années 80-90 sur une conception de plus en plus instrumentale de la culture, désormais mobilisée pour renouer le lien social (Dubois 1995). De ce point de vue, les nouvelles formes d'expression comme le rap, le tag ou le break danse, traditionnellement associée en France à la "culture des banlieues" (et finalement des "minorités ethniques"), ont progressivement rencontré l'écho de politiques visant à réduire l'écart entre l'art et la vie quotidienne, "œuvre artistique" et "culture populaire" (Caune, 1996, 1999).

C'est d'abord en se fondant directement sur les potentialités artistiques des habitants des banlieues lyonnaises qu'a commencé à s'ébaucher une dynamique en la matière. Alors que la "break danse" se développait depuis le début des années 1980 dans les quartiers populaires de la périphérie lyonnaise, cette activité a été progressivement réinventée par des jeunes qui se sont d'abord identifiés au mouvement Hip Hop. Ils ont progressivement pris place dans l'espace public de leur quartier, puis du centre ville (le porche du nouvel Opéra construit par Jean Nouvel constitue encore aujourd'hui un lieu de rencontre privilégié) pour se défier et s'entraîner entre eux. Des acteurs multiples ont commencé à développer, dans la durée, un travail en profondeur impulsé voici près de vingt ans, à Vénissieux (commune de l'Est lyonnais), par la Compagnie Traction Avant, laquelle a su saisir l'importance et le potentiel de créativité des jeunes danseurs "au pied des tours". Progressivement, compagnies de danseurs et chorégraphes professionnels ont été intéressés par l'émergence de ce nouveau courant artistique et ont travaillé avec lui, tandis que des institutions régionales (la Direction régionale de l'action culturelle (DRAC) et le FAS), sensibles au développement des expressions urbaines dans les enjeux du développement local, ont donné de réels moyens, relayés progressivement par les collectivités locales. Depuis 1992, date des premières rencontres régionales de Villefranche-sur-Saône, un intérêt croissant pour la danse dite "urbaine" se développe, non seulement à Lyon, où la Maison de la danse a ouvert ses portes à cette jeune création, mais aussi au niveau régional et national, avec notamment les désormais célèbres Rencontres des cultures urbaines de la Villette à Paris, inaugurées pour la première fois en et impulsées par la manifestation de Villefranche-sur-Saône.

En 1995, le responsable de la Maison de la Danse de Lyon, de retour du Brésil dans le cadre de la préparation d'une Biennale de la Danse consacrée à ce pays, propose pour la première fois de créer une grande parade carnavalesque au cœur du centre ville, afin d'associer les habitants de l'agglomération à la grande fête de la Danse qu'il souhaite voir se démocratiser. Sur le modèle des écoles de sambas, les structures socio-culturelles de l'agglomération lyonnaise sont invitées à s'associer à des professionnels (chorégraphes, costumiers, décorateurs, musiciens...) pour préparer, 12 mois plus tard, en septembre 1996, un Défilé de la Biennale de la Danse. En trois

éditions, et malgré les pressions financières et idéologiques du Front National lors d'un court passage à l'exécutif de la Région Rhône-Alpes¹⁵, le Défilé est devenu un événement régional, national voire international, jusqu'à faire la une du *Herald Tribune*. Au-delà du symbole néanmoins, le défilé représente un vecteur d'intégration qui n'a pas cessé d'être au cœur des préoccupations de ses créateurs depuis l'origine. Financé en grande partie dans le cadre du Contrat de Ville, son organisation est placée sous l'autorité du sous-préfet à la ville qui préside un comité de pilotage chargé de veiller notamment au respect de ses objectifs socioculturels et de développement local clairement affirmés par le FAS, la DRAC ainsi que l'association Inter service Migrants (ISM), tous les trois associés dès l'origine au projet. Un volet insertion a ainsi été ajouté depuis 1998. Il vise en particulier à accompagner les projets qui ont choisi de mobiliser des participants "présentant des difficultés sociales, économiques et /ou psychologiques, autour du support artistique que constitue le Défilé" (Biennale de la Danse de Lyon, 2001b). Pour 2002, le Comité de pilotage du Défilé s'est doté d'un groupe technique de suivi qui pourra conseiller et orienter les porteurs de projet, et les accompagner dans le montage d'une action prenant en compte la dimension "insertion". Dans le cadre du Plan Local d'Insertion par l'Economique (PLIE) de Lyon, dont l'Association porteuse (ALLIES)¹⁶ est chargée par la municipalité de Lyon de mettre en œuvre les objectifs du FSE, l'UE participe directement de ce volet insertion. Le PLIE avait notamment commandé en 1998 une évaluation d'une démarche d'insertion par l'action culturelle et artistique dans le cadre du Défilé. Cette évaluation avait souligné la nécessité d'une "veille" du PLIE concernant la construction et le choix des étapes dans le parcours des personnes, et finalement de revenir aux recommandations de l'UE en matière de "parcours d'insertion" (ASDIC, 1999, p. 31). De ce point de vue, l'implication dans un projet européen légitime un renouvellement de l'argumentaire des actions de formation et d'emploi, qui passent progressivement du registre de la réparation à celui de l'accompagnement, dans une poursuite commune de la croissance économique. Les trois axes d'intervention prévus du FSE stipulés dans la fiche-mesure 2.1. de l'Objectif 3 -aide à la création d'entreprise et d'activités par un soutien spécifique aux porteurs de projets, mobilisation des acteurs du monde économique dans le cadre d'une dynamique territoriale, professionnalisation des acteurs de la politique de la ville- favorisent un changement de paradigme des politiques françaises d'intégration des "minorités ethniques" dont la valorisation professionnelle est envisagée comme un élément clef de compétitivité économique. Certaines costumières participantes à l'édition 1998 et 2000 ont ainsi poursuivi leur parcours d'insertion dans le cadre de la réhabilitation du Passage Thiaffait, situé dans l'ancien quartier soyeux des Pentes de la Croix-Rousse dans le 1^{er} arrondissement, aujourd'hui redéveloppé en faveur des petites industries de la mode et du textile.

¹⁵ Le Premier vice-président Front National de la Commission Culture de la Région Rhône-Alpes n'a pas hésité, par exemple, à accuser en juillet 1998 que le thème *Mediterranea* de la VIII^e édition du Défilé de la Biennale de la Danse de participer à un « conditionnement mental (et de) valoriser un processus de colonisation culturelle, conséquence de la colonisation de peuplement que subit notre pays sous le nom d'immigration » (déclaration de Pierre Vial (aujourd'hui proche de Bruno Mégret), session plénière du Conseil Régional Rhône Alpes, 28 juillet 1998).

2.3. Turin, Porta Palazzo : la valorisation des réseaux sociaux de l'ethnicité

A Turin, notre enquête a porté sur *The Gate*, un projet intégré de régénération urbaine sociale et économique d'un quartier central largement financé depuis 1996 dans le cadre des Projets Urbains Pilotes (FEDER) par l'Union Européenne¹⁷. Le quartier pris en charge par l'opération *The Gate*, Porta Palazzo, est un grand quartier commercial occupé notamment en son centre par l'un des plus grands marchés quotidiens d'Europe qui attire tous les jours aux environs de 40 000 personnes. Ce quartier est aussi un des points principaux de fixation de la population immigrée et notamment de la plus récente d'entre elles (20% de l'ensemble de la population étrangère de Turin y réside). La part des "minorités ethniques" y est passée de 9 à 18% entre 1996 et 1999 (la part de la population étrangère à Turin s'élève rappelons-le à 4,1%), ce qui est une traduction de l'accélération récente de l'afflux de populations étrangères en Italie. Par ailleurs, ce quartier est extrêmement central, situé à quelques centaines de mètres de la Place du Palais Royal, centre géographique de Turin. Le quartier a une fonction métropolitaine et régionale. Régulièrement s'y tient le *Balón*, le plus grand marché aux puces d'Europe, qui attire une clientèle venue des régions avoisinantes et même de France.

Malgré l'importance fonctionnelle de ce quartier, celui-ci semble mal vivre. Des formes de petites criminalités, plus ou moins liées à l'immigration clandestine s'y développent, le bâti se dégrade, entraînant la substitution d'une population marginale à une population de classe moyenne. Par ailleurs, les relations entre les différentes composantes de la population locale –résidents italiens, commerçants, résidents étrangers stabilisés, clandestins de passage- se dégradent, suscitant l'émergence régulière –comme dans d'autres quartiers centraux et péri-centraux des villes italiennes- de comités de citoyens en appelant à un "nettoyage" du quartier.

La clé de lecture retenue par l'administration communale et le Comité en charge du projet *The Gate* est celle du délitement des liens sociaux, des liens d'inter-connaissance et d'inter-reconnaissance entre les différentes composantes du quartier. Cette dégradation du tissu social génère des pratiques sociales qui consistent à traverser et non plus habiter le quartier de Porta Palazzo. D'où le slogan de l'opération : "*Living, not leaving*". Le quartier ayant pour caractéristique d'être le plus grand marché à ciel ouvert de Turin, un aspect du projet est donc d'utiliser les rapports et réseaux commerciaux afin d'améliorer les conditions de vie des populations étrangères en situation économique et légale précaire et afin d'améliorer les rapports avec la population italienne. Le projet mobilise le très riche milieu du volontariat et du tiers-secteur turinois. La problématique des liens et des réseaux sociaux, du capital humain et social est donc très prégnante dans le projet. La question de l'immigration et des phénomènes de marginalité qu'elle peut engendrer est essentiellement appréhendée en termes de déficit de liens sociaux, de trop faible densité des réseaux sociaux, d'absence de valorisation des ressources contenues dans la société locale, que ce soit à l'échelle de la ville ou du quartier. On trouve là une illustration de la prégnance des thèmes du développement local, du "community building" et du capital social dans certaines politiques publiques italiennes et qui trouve un écho dans la doctrine européenne de l'approche intégrée, du partenariat et de la gouvernance.

Le projet *The Gate* a retenu la méthode de *l'Action Planning* qui consiste à créer des groupes de travail rassemblant des membres de l'administration, des travailleurs sociaux, urbanistes, experts et des habitants et qui se réunissent régulièrement depuis la construction du problème jusqu'à l'élaboration des lignes d'action concrète. *L'action planning* est définie par le Comité *The Gate* comme "*an interactive design practice*" qui n'a pas simplement pour ambition de faire participer les bénéficiaires de l'action à la construction du contenu de l'action mais, au-delà, à la construction d'une capacité organisationnelle de la communauté locale. Capacité qui pourra ensuite être réutilisée pour d'autres projets. La présupposition qui est à l'origine de *l'Action Planning* est que la communauté locale ne manque ni de ressources ni de compétences mais d'un contexte organisationnel lui permettant de développer en son sein des rapports de coopération. Les processus que met en branle *l'Action planning* visent donc tout autant à produire des actions qu'à

¹⁷ Le lancement du projet en 1996 a été accompagné de la création d'un comité de projet, entité de droit privé directement responsable devant la Commission Européenne, et composé de représentants de l'administration communale, de travailleurs sociaux, de consultants et de représentants d'associations du tiers-secteur et d'habitants..

constituer une capacité d'auto-organisation de la communauté locale notamment en la tramant de réseaux de relations.

Une des ambitions du projet *The Gate* est de développer la capacité d'organisation des populations immigrées et de leurs institutions de représentation présentes sur le site et de leur permettre d'entrer dans des relations de coopération à la fois avec les institutions publiques mais aussi avec les représentants de la population italienne présente sur les lieux. Dans cette perspective, une ligne d'action intitulée "*Alla ricerca di Legami perduti*" (A la recherche des liens perdus) visent à exploiter les activités économiques et commerciales du quartier pour créer des liens d'inter-connaissance et d'inter-reconnaissance entre les différentes communautés présentes sur le quartier. Le projet comporte ainsi une action visant à valoriser une sorte de "District gastronomique pluri-ethnique", avec une aide à l'aménagement d'espaces commerciaux et de restauration, la constitution d'une coopérative de gestion des espaces communs du marché, une formation à la création et à la gestion de l'entreprise ("*Formazione imprenditoriale*").

Dans le cadre de la ligne d'action "Si l'économie est sociale", une action a consisté à ouvrir un Guichet municipal préposé à l'aide des immigrés travaillant illégalement et voulant s'insérer dans le marché du travail légal. Une autre action, qui ne s'adresse pas spécifiquement aux communautés étrangères a consisté à faciliter la création de sociétés coopératives. Le marché quotidien accueillant de plus en plus de vendeurs d'origine étrangère, on peut considérer que cette action fait partie d'un des objectifs de l'opération visant à structurer les communautés étrangères notamment à travers la structuration de leurs activités économiques. Dans ce cadre, l'association Apolié a été créée pour proposer des parcours d'insertion à des travailleurs en situation irrégulière et pour accompagner la création d'entreprises par des travailleurs immigrés.

Un autre volet de l'opération est relatif à la sécurité –"Réseaux de sécurité". Il consiste notamment à impliquer les populations étrangères dans la prise en charge des phénomènes de criminalité et de marginalisation. Une action a notamment consisté à constituer une équipe d'accompagnement et de médiation culturelle autour des ressortissants étrangers toxicomanes. Une autre action a vu la création d'un espace d'information à destination des résidents étrangers, *Extra-Inforna*. Ce centre dispense des informations à destination des immigrés et recense les situations d'exploitation par le travail ou le logement. D'autres activités relevant du domaine culturel ou sportif visent également à constituer des liens entre communautés et à valoriser les ressources propres de chaque communauté, à favoriser leur structuration interne afin de les rendre capables d'entrer dans des relations de coopération avec les autres composantes de la société locale : financement du Centre culturel Italo-arabe Dar al Hikma afin que celui-ci puisse ouvrir ses activités (cours divers, débats, expositions) sur le quartier et la ville ; Organisation de fêtes multi-ethniques ; constitution d'équipes de football communautaires, etc.

Ce thème de l'organisation des réseaux sociaux est également au cœur du projet expérimental NAFIDAT, lancé à l'initiative de la Commune de Turin dans le cadre de *The Gate* et qui a été retenu et financé par la DG Affaires Sociales et Emploi de l'UE. Ici aussi, l'accent est mis sur la question des liens puisqu'il s'agit de repérer les situations de discriminations qui résulteraient du "manque de lien entre les services en place". L'objectif est des proposer des "outils des méthodes d'intégration des politiques visant à lutter contre la discrimination" et d'échanger les bonnes pratiques avec les quatre autres villes européennes présentes dans le projet (Anderlecht BE, Randers DK, Roubaix FR, Sheffield UK). Une des activités développées dans le cadre du projet vise à faire participer les acteurs locaux, cette participation est conçue comme "un moyen de revitaliser le territoire pour établir ces liens (ce que nous pouvons organiser, comment établir les liens)". La participation est non seulement un moyen mais aussi un but de l'opération, elle fait partie des résultats escomptés de l'opération. "La participation des acteurs locaux est "censée constituer un moyen de revitaliser le territoire et d'établir tous les liens possibles". On le voit, le thème du capital social, de la construction d'une capacité d'auto-organisation et de coopération des populations étrangères est central dans le projet *The Gate*. Le thème de *l'imprenditorialità*, *l'entrepreneurship*, est une composante de cette volonté de globale de structurer les communautés étrangères afin de les intégrer dans une communauté de quartier capable de sécréter ses formes de coopération et d'organisation. En ce sens, et comme le souligne le site internet de *The Gate*, "La razza (sic) rinforza economia".

Le projet The Gate se heurte néanmoins à des difficultés relatives à la très faible structuration des populations immigrées sur place. Le projet entend valoriser les ressources intrinsèques des communautés mais ces ressources sont à la fois rares et peu stabilisées (Della Porta, 1999). Les populations étrangères présentes sur le quartier sont constituées essentiellement d'hommes, parfois en situation irrégulière et qui se situent le plus souvent dans une stratégie de retour au pays. Hormis quelques exceptions les communautés ethniques sont donc très faiblement structurées. La démarche s'est donc révélée à la longue davantage top-down que ses promoteurs ne l'auraient souhaité du fait notamment de l'absence de réseaux sociaux préexistants. Le Comité a pour une bonne part été contraint de coopter les participants (Santangelo, 1999). La construction et la diffusion d'une identité de quartier parmi les membres des minorités ethniques se sont ainsi avérées plus qu'incertaines. En revanche, les effets sur l'identité de quartier des résidents les plus stables, Italiens et vieux immigrants, est plus évidente. Tout se passe comme si l'action avait davantage travaillé l'image et l'identité du quartier à destination des populations les plus enclines à y développer des stratégies de long terme que celle des populations étrangères. Certains vont même jusqu'à noter que l'opération *The Gate* fait figure davantage de valorisation cosmétique de la multi-ethnicité d'un quartier promis à une reconquête par une élite "radical-chic", à l'image des quartiers qui le bordent au Sud.

Au-delà de ces limites, il faut bien constater qu'autour d'un projet The Gate, on voit clairement qu'une ville prend en charge tout un volet de la politique d'immigration abandonné par le niveau étatique. A travers des activités proposant des parcours d'insertion à la fois dans la communauté citoyenne et dans le marché du travail légal, la ville produit des politiques positives d'intégration qui pallie les carences d'une législation nationale qui se contente de codifier les conditions d'entrée sur le territoire et de réprimer les flux clandestins.

3. LE TRAVAIL IDENTITAIRE DES VILLES

Dans une Europe gagnée par le "tournant néo-libéral", l'heure ne semble plus être à la régulation du développement économique et de ses effets sur la ville, ses quartiers et ses habitants mais au contraire à sa stimulation par des facilités faites aux entreprises pour leur implantation (Harvey 1989, Deakin & Edwards, 1993, Jessop 1997). La tentative d'encourager l'insertion par l'économique, de réconcilier les approches sociales (et sociétales) et économiques visibles dans le rapprochement effectué entre la notion d'"empowerment" et d'"entrepreneurship", de projet pédagogique et de projet économique, montre que l'identité des "minorités ethniques", et plus largement la culture des villes, est aujourd'hui considérée comme un capital (Zukin, 1991). Reste que la manière dont les sociétés nationales gèrent les particularismes identitaires reste déterminante dans les stratégies de présentation des "minorités ethniques". A Turin, en l'absence de doctrine nationale très explicite en matière de statut des "minorités ethniques" et de leurs modes d'intégration à la société nationale, ce sont les thèmes du développement local et humain, de l'enrichissement du capital social des communautés par la mise en synergie des acteurs et des groupes –thèmes qui gouvernent déjà les politiques territoriales- qui inspirent les innovations locales en matière de "traitement" des "minorités ethniques"¹⁸. C'est donc davantage une intégration à la société et à l'identité locale qui est recherchée que l'adhésion à une identité nationale déjà fragile¹⁹. A Birmingham, l'accent mis sur la particularité "ethnique" est par exemple devenu un moyen important de rationaliser les pratiques de la municipalité qui organise ses clients en groupes spécifiques, ayant des besoins séparés, qu'elle identifie comme l'expression des cultures variées qui les caractérisent. Seules les structures qui organisent leurs revendications sur un mode communautaire homogène ont une chance de bénéficier des largesses municipales. A Lyon en revanche, les associations subventionnées doivent respecter le principe de la laïcité : l'accent est mis sur les handicaps sociaux et c'est par rapport à la notion de "jeunes en difficulté" que les jeunes "issus de l'immigration" se définissent. Ces critères sont néanmoins mouvants :

¹⁸ Il faut néanmoins relativiser la diffusion de ce paradigme. Les politiques innovantes d'implication des minorités ethniques dans la construction des politiques urbaines est le plus souvent le fait de nouvelles élites politico-administratives urbaines qui usent des ressources disponibles au niveau national et européen pour s'imposer et pour transformer "par la bande" des administrations municipales traditionnellement peu perméables à la fois aux principes managériaux et aux problématiques des minorités ethniques

certaines jeunes "bangladeshis" de Birmingham se présentent comme ayant une culture anglaise quand les "jeunes beurs" ont pour leur part du mal à s'assumer comme Français. De ce point de vue, l'identité des "minorités ethniques" doit elle-même être comprise de façon réticulaire et plurielle, et c'est avant tout la prise en compte du territoire de résidence qui devient la variable pertinente pour repérer des regroupements qui ne recoupent ni le modèle sociétaire ni le modèle communautaire (Wirth, 1980) : c'est en grande partie par rapport à l'espace de la ville que les individus vont interpréter (*performed*) leurs expériences (Gottdiener, 1985) : on est de tel quartier souvent avant d'être français, tunisiens ou marocains.

L'intégration des territoires métropolitains dans une compétition à l'échelle européenne renforce cette logique de différenciation spatiale (Dunford, Kafkalas 1992), en faisant fructifier les atouts conférés par les "cultures urbaines". Mais si la compétition urbaine débouche sur une certaine réactivation de la citadinité, elle n'en est pas moins réacommodée à la sauce du capitalisme hi-tech et de l'industrie et les autorités locales multiplient leurs efforts pour faire renaître les centres urbains en y attirant des activités économiques et des groupes sociaux valorisés et valorisants (Soldatos 1991). Cette renaissance concomitante de ce que nous appellerons la "culture citadine" sous l'action conjointe des mutations du système productif et des nouvelles politiques urbaines a pris notamment la forme de grandes opérations d'urbanisme de requalification de ces centres. En ce sens, l'apport du FEDER qui co-finance des programmes pluriannuels de développement durable des villes et quartiers en crise contribue directement au travail de renouvellement identitaire des villes et de leurs habitants.

Le paradigme culturaliste très prégnant dans la pratique et la théorie du projet urbain a sans doute préparé le terrain pour le déploiement par les édiles entrepreneurs des démarches de marketing urbain fondés sur l'identité. Il y a fort à parier en effet que "l'accentuation de la dimension visuelle et la mise en scène des espaces bâtis participent des logiques socio-économiques dominantes. A l'aspect visuel de l'urbain se conjugue une valeur esthétique ; à cette dernière correspond un marché, c'est-à-dire la possibilité de commercialiser les urbanisations" (Genestier, 1993). La culture permet dès lors de fournir les informations basiques à toute activité économique qui ne crée pas (plus) de produits matériels comme à Birmingham, Lyon et Turin. Ainsi que le souligne Sharon Zukin (1995, p. 7), *"Building a city depends on how people combine the traditional economics factors of land, labor, and capital. But it also depends on how they manipulate symbolics language of exclusion and entitlement. The look and feel of cities reflect decisions about what – and who – should be visible and what should not, on concepts of order and disorder, and on uses of aesthetic power. In this primal senses, the city has always had a symbolic economy."*

3.1. Birmingham : "Diversity is strength and wealth" (*The Bid*, 2001)

En octobre 2001, lors d'un Forum culturel significativement intitulé *"Black City, White Mask"*, plusieurs commentateurs ont déploré le manque de soutien public à l'égard des "cultures noires" (*Black culture*)²⁰, et l'absence d'infrastructures et de salles de spectacle²¹ (notamment dans le centre ville) pour les accueillir. Organisé par le BRAP en présence de nombreux intervenants issus du "monde culturel noir" et des responsables culturels municipaux (*BCC Leisure and Culture*) et régionaux (*West Midlands Arts*), cette rencontre visait non seulement à rappeler le "racisme institutionnel" persistant dans les administrations publiques ("*Even inspite of the profound changes in demography and culture, Birmingham is at its very core a white city where issues of race and diversity are treated with fear and suspicion*", BRAP, 2001b), mais également à engager une mise en réseaux des différents acteurs des *"Black Culture"*. De ce point de vue, la candidature de Birmingham au titre de ville européenne de la culture en 2008 semble amorcer un vaste inventaire et une vaste consultation des forces vives de la ville dans le domaine culturel. L'enjeu, rappelé dans le cadre des grandes rencontres Highbury 3 (BCC, 2001d) organisées en février 2001 par la municipalité pour réunir les "forces vives" de la ville et réfléchir aux besoins et aux potentiels de la ville, est en particulier de contribuer à transformer l'image d'une ville grise, industrielle et dont les tensions "raciales" des années 80-90 ont entaché l'image (en la matière, les récentes "émeutes raciales" de Bradford constituent un repoussoir particulièrement efficace aux yeux des responsables *brummies*) en une ville harmonieuse, moderne et où il fait bon vivre. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si son équipe s'est installée au cœur du désormais "quartier culturel" de Birmingham, Brindleyplace.

Cette candidature est guidée par six préceptes (*Ibid*) :

1. une définition de la culture large, fondée sur son observation telle qu'elle se manifeste dans l'environnement physique et social de la région, et non pas seulement au niveau des arts ;
2. une perspective historique, où la culture présente tout comme celle du futur est enracinée dans le passé ;
3. une approche exploratoire, curieuse et ouverte à tout ce qui se fait, de manière à rechercher constamment de nouvelles connaissances ("*The Learning City*") ;
4. un partenariat entre les individus comme fabrique de la culture ;
5. chaque individu est créatif à sa manière. La candidature de Birmingham doit chercher à exposer, soutenir et célébrer cette créativité ;
6. la diversité de couleur, de croyance et d'origine est la seule force la plus importante de la région. Chaque individu dispose d'un héritage particulier qui, comme une cellule dans un organisme complexe, devient une partie intégrale de la culture globale.

Le recensement et la mise en réseaux des initiatives culturelles "black" constituent une part importante du travail de l'équipe chargée de préparer cette candidature. Conjuguée aux efforts de la municipalité, qui contribue notamment à l'organisation au mois d'octobre d'un *"Black History Month"* (BCC, 2001) qui permet chaque année d'inventorier les "forces vives" de l'action culturelle des "minorités ethniques" locales, et à ceux du Regional Arts Board for the West Midlands qui développe un plan particulier pour l'art "black" et celui des "minorités ethniques" (WMA, 2001), une certaine dynamique semble exister pour favoriser le développement culturel des "minorités ethniques". De ce point de vue, la culture et l'esthétique doivent permettre d'activer *"the potential of Birmingham's rich cultural mix"* (BCC, 2001d, 46). L'approche demeure néanmoins foncièrement

²⁰ A noter qu'au Royaume-Uni, "Black" est une couleur polychrome : il est courant de considérer que les minorités non blanches, principalement les Antillais et les Asiatiques, sont « blacks ». Une définition qui rejoint finalement notre propre définition des « minorités ethniques », c'est-à-dire l'ensemble des populations sujettes au racisme.

²¹ En dehors de *The Drum*, une salle de spectacle située dans le quartier de Aston, et qui semble principalement voire exclusivement dédiée aux formes d'expression artistique communautaire

communautaire, soucieuse de "support the development of an arts sector that recognises and values equally the work and contributions made to the arts by people from a range of cultural backgrounds" (*Ibid*, p.12), mais contribuant également à marginaliser ces expressions culturelles de la production académique, à l'image de l'architecture sociale développée par les promoteurs du *Convention Quarter* (Zukin, 1991).

3.2. Lyon : "Un rituel d'agglomération" (Millénaire 3, 2000)

Le contexte d'unification européenne, de mondialisation des échanges, de foisonnement identitaire et de renouvellement des technologiques est également porteur de nouvelles perspectives de développement économique, social et culturel pour l'agglomération lyonnaise. Comme à Birmingham, le risque de ségrégation d'un certain nombre de quartiers populaires ou des banlieues périphériques de la ville de Lyon représente un des défis majeurs tant sur le plan urbain que culturel. Dans le contexte franco-lyonnais néanmoins, il vaudrait mieux parler de relégation et d'exclusion, tant la problématique de l'intégration des "minorités ethniques" est pensée ici en termes d'exclusion spatiale et socio-économiques, et beaucoup moins en termes culturels (Delarue 1991, Roman 1993). A Lyon, la création en 1998 d'une Mission de prospective et stratégie, Millénaire 3, visait ainsi la mise en œuvre d'une action concertée entre les différentes composantes de la société lyonnaise, élargie à l'agglomération. Régulièrement, des forums de discussions, précédés de cahiers synthétisant les principales problématiques abordées, ont été engagés sur des thèmes divers comme l'éducation, la citoyenneté, la santé, la sécurité, la culture, la mémoire, l'environnement ou encore les nouvelles technologies. Plus de 20 cahiers ont ainsi été édités depuis février 1998. Dans la perspective internationale qui est la sienne, cette structure a contribué à asseoir l'idée que le développement de Lyon devait se fonder sur son ouverture : "Aujourd'hui, cette ouverture est un facteur majeur de cohésion sociale, affirme le projet d'agglomération élaboré par la Mission prospective et stratégique du Grand Lyon. Plusieurs centaines de milliers d'habitants d'origines ethniques, culturelles, religieuses et nationales diverses sont présents depuis des années ou des décennies dans l'agglomération et s'y enracinent. Ce n'est que si chacun adopte une attitude d'ouverture, de dialogue et de reconnaissance des cultures et des différences que cette mutation rapide, souvent brutale, sera enrichissante et bénéfique pour l'agglomération lyonnaise, et non-facteur de tensions voire de rupture au sein de la société lyonnaise. C'est aussi une condition essentielle du développement économique de la région lyonnaise. Dans toute son histoire, Lyon n'a jamais autant rayonné que quand elle s'est ouverte au monde" (Grand Lyon Prospective, 2000).

A la différence de Birmingham toutefois, Lyon dispose d'un patrimoine urbain demeuré quasiment inchangé depuis plus d'un siècle, et qui fait l'objet depuis une dizaine d'années d'une attention et d'une valorisation particulière (notamment par une politique de mise en lumière des monuments). La ville a ainsi obtenu le prestigieux label de patrimoine mondial de l'humanité délivré par l'UNESCO grâce à une forte mobilisation de ses acteurs économiques et culturels. De ce point de vue, Lyon se soucie moins de réhabiliter le bâti comme c'est le cas à Birmingham et dans une moindre mesure à Turin, que de favoriser l'émergence d'une identité d'agglomération nécessaire à son affirmation économique. L'un des principaux enseignements de l'analyse socio-culturelle des habitants de l'agglomération lyonnaise commandée en 1997 par la Mission prospective dans le cadre de l'élaboration du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise (Lyon 2010), fut ainsi de montrer que les moteurs du changement étaient désormais situés moins au sommet de la hiérarchie sociale qu'au centre : "c'est ce qui explique l'accélération du changement, dorénavant tiré par une élite nombreuse constituée de "gens ordinaires" : les employés, les femmes salariées, les diplômés du secondaire, les habitants des banlieues." (Grand Lyon Prospective, 1998). C'est en particulier dans ces communes de 20 000 à 100 000 habitants (Bron, Caluire, Vénissieux, Meyzieu, Rillieux, etc.) et où vit la majeure partie des "minorités ethniques" de l'agglomération lyonnaise, que l'on trouve les forces "les plus défricheuses et innovantes qu'en moyenne nationale. Là se concentre la pugnacité et l'expérimentation lyonnaises, la recherche de sens, les prises de risques en profondeur. Ce sont les laboratoires du changement lyonnais, qui demandent une certaine visibilité et une forte empathie des leaders locaux" (*ibid.*).

De ce point de vue, il devient nécessaire de réintégrer ces forces vives dans le tissu local et de combler la ségrégation spatiale par "des manifestations populaires et sur des projets issus de la vie sociale métropolitaine ; en un mot s'enrichir des différences mutuelles" (Grand Lyon Prospective, 2000, p. 8). On ne s'étonnera pas dans ces conditions de voir célébrer "la place exceptionnelle du Défilé de la Biennale de la danse (...) dans le cœur et l'esprit des acteurs de l'agglomération ! (...) Le défilé, c'est la banlieue qui est accueillie au centre de la ville-centre !" (Grand Lyon Prospective, 2000). Parce qu'il parvient à faire travailler ensemble des "grands lyonnais" (sic) de toutes origines sociales et culturelles et venus de tous les coins de l'agglomération, le Défilé apparaît comme le symbole d'une identité lyonnaise rassemblée et dynamique tout comme la mise en scène d'une intégration réussie. Millénaire 3 semble ainsi percer "le secret de la force et du rayonnement du Défilé (...) dans le fait que cet événement se situe à la convergence de toute une série de dynamiques et d'enjeux majeurs pour la période actuelle et qui ont besoin de s'incarner dans une manifestation symbolique" (cité in Biennale de la Danse de Lyon, 2001a, p. 14). En donnant accès à un même espace public aux différents groupes sociaux et "ethniques" qui peuplent l'agglomération, le Défilé incorpore symboliquement des images de la ville (le centre et la banlieue) et des pratiques culturelles différentes (la culture de la rue et la culture académique) dans une même culture publique. De ce point de vue, les "minorités ethniques" et les artistes deviennent eux-mêmes un moyen culturel de produire l'espace de la ville, tout en confirmant l'hégémonie culturelle du centre ville où cet événement est mis en scène.

3.3. Turin : "Internationalisation et entrée dans la société multiethnique" (Torino Internazionale, 2001)

Dans le cas de Turin, le lien entre valorisation des ressources communautaires et identitaires des minorités ethniques dans les politiques urbaines, d'une part, et le processus de reconstruction identitaire de la ville dans son ensemble, d'autre part, apparaît très nettement quand on examine une autre initiative lancée par les juntes du maire Valentino Castellani : le plan stratégique *Torino Internazionale* qui entend donner à Turin le statut de ville internationale, notamment en la donnant à voir comme ville sachant gérer son entrée dans la société multi-ethnique.

Les transformations profondes du contexte politique local induit par une crise politique nationale a permis l'émergence au début des années 1990 d'un personnel politique nouveau (issu de la société civile et notamment des réseaux associatifs et de l'Université) et d'un personnel administratif et professionnel d'un nouveau type qui a pénétré l'administration municipale et quelques agences périphériques. Ce nouveau personnel politico-administratif largement représenté durant les deux mandats de Valentino Castellani (1993-2001) a promu de nouveaux thèmes politiques -l'internationalisation, la culture et le tourisme comme outils de transformation de la ville et des politiques urbaines, l'ouverture à la société multi-culturelle- et de nouveaux modes de production de l'action publique urbaine -thèmes du développement local, des approches intégrées, de la participation- dans le but explicite de fonder les politiques urbaines sur de nouveaux dispositifs de gouvernance urbaine laissant une place beaucoup plus grande à la société civile et à ses intérêts organisés et de tourner le dos à la partitocratie.

Le plan part de l'analyse que, du fait de la présence imposante de la grande industrie fordiste et du plus grand groupe industriel italien sur son territoire, FIAT, Turin a toujours fonctionné comme une grande bureaucratie, cantonnant les acteurs dans des fonctions et des identités strictement délimitées, préservant la cohérence de son fonctionnement interne en limitant les contacts avec l'environnement extérieur (Bagnasco, 1986, 1988, 1990). Cette situation a amené la ville à ne pas valoriser ce qui n'entrait pas directement dans le processus industriel : sa richesse culturelle et patrimoniale (l'architecture baroque, la gastronomie, son statut de berceau du cinéma), sa richesse sociale (densité des tissus associatifs, compétence des réseaux catholique et laïcs et d'assistance) et sa diversité culturelle. Le plan stratégique vise à valoriser ces richesses cachées afin de faire de Turin une ville internationale, diverse, plurifonctionnelle et ouverte sur le monde. La valorisation de la diversité ethnique et culturelle fait partie de cette volonté d'ouverture et d'internationalisation socio-culturelle.

Sur cette base s'est fait jour la volonté d'associer et d'organiser les populations étrangères, de leur permettre de valoriser leurs propres ressources –identitaires, culturelles, organisationnelles- dans le cadre de la production de politiques urbaines partenariales. Cette inspiration, on l'a vu, est très nette dans le projet *The Gate* portant sur le quartier de Porta Palazzo. Elle est aussi présente dans le plan stratégique *Torino Internazionale*. On a dans ce plan une confirmation des thèses de Henri Lefebvre (1968) ou encore Charles Tilly (1992) selon lesquelles les villes seraient avant tout des lieux d'auto-organisation de la société civile et de la construction de liens entre les différents pans de la société civile. L'une des idées à la base du plan stratégique est qu'une ville ne peut figurer en bonne position dans la compétition urbaine à l'échelle européenne que si elle est capable de se doter d'une identité forte. Et cette identité est d'autant plus forte que si elle est partagée et a été construite et/ou réactualisée dans le cadre d'interactions multiples entre les institutions politiques et la société civile. Autrement dit, l'identité urbaine ne naît pas d'une construction politique orchestrée par les institutions mais de processus d'inter-reconnaissance entre les différents pans de la société civile dont les minorités ethniques (Pinson; 2002). Le plan stratégique a donc promu une méthode faisant la part belle aux dispositifs de constructions interactives d'orientations stratégiques mobilisant les groupes et institutions de la société civile.

Parmi les orientations stratégiques du plan, certaines renvoient à la nécessité pour Turin de s'ouvrir à la société multi-ethnique, de fonder son statut de métropole sur une valorisation de la diversité ethnique et culturelle. La ligne stratégique n°6 du plan stratégique de Turin intitulée "Améliorer la qualité urbaine" comporte des actions qui peuvent concerner les populations immigrées. L'objectif 6.1 vise notamment à produire de nouvelles centralités afin de susciter de l'intégration territoriale et sociale. Il s'agit de permettre à des quartiers périphériques de devenir ou rester vivables en développant leur propre identité, en y renforçant les réseaux sociaux. La "construction de l'identité des lieux" se fait à travers la régénération physique mais aussi à travers des actions de développement local participatives, qui peuvent impliquer les minorités ethniques. Une action prévoit notamment la création d'un réseau de Centres d'information (*Infocentri*) voués à améliorer les relations entre administrations municipales et les populations, notamment les populations marginalisées, sur le modèle du centre d'informations monté dans le cadre de *The Gate (Extra-Informa)*. Enfin, une autre action vise à créer un *Social Park* et caractériser Turin sur la scène européenne comme un lieu d'excellence en matière de travail et de politiques sociales, et de tiers-secteur. Il s'agit de valoriser en Italie et en Europe, le travail pionnier d'acteurs Turinois sur des nouvelles problématiques et de nouveaux modes d'action en matière d'action sociale notamment en direction des immigrés.

On voit qu'à Turin, les expériences d'implication des minorités ethniques dans les processus de production de l'action publique urbaine participent doublement au travail identitaire qu'a entrepris la ville, notamment à travers son plan stratégique. Il s'agit de valoriser les communautés et les identités ethniques comme composantes sociales d'une ville accédant au statut de métropole internationale ; il s'agit ensuite de positionner Turin comme "district" de l'action sociale et du tiers-secteur prétendant à l'excellence. D'ailleurs, Turin a déposé sa candidature pour la localisation en ces murs de la future Agence européenne du Tiers secteur.

Cependant, il convient de noter que cette thématique de la multiculturalité est une dimension parmi d'autres du plan stratégique. On peut même se demander s'il ne s'agit pas du parent pauvre de la mobilisation qu'a suscité le plan *Torino Internazionale*. De nombreux interlocuteurs nous ont indiqué que deux types bien distincts de réseaux s'étaient constitués lors de l'élaboration du plan. L'un réunissant les représentants des associations à vocation sociale, du tiers-secteur, l'autre réunissant les élites économiques et politiques. Les impératifs de développement économique semblent dominer. Des perspectives de récupération cosmétique de la multi-ethnicité peuvent apparaître incidemment, mais elles sont largement soumises à l'enjeu premier du positionnement économique de la ville dans un contexte européen compétitif.

CONCLUSION

Les villes et l'Europe sont deux niveaux institutionnels qui se construisent dans une concurrence vis à vis des Etats-Nationaux et qui ont recours à des formes d'action publique présentant des caractéristiques similaires : trans-sectorialité, association du secteur privé et de la société civile, valorisation des ressources locales latentes, partenariat. Cette conjonction des pratiques et des discours locaux et communautaires sur l'action publique se double d'une appréhension commune du territoire comme réalité complexe et comme sujet. Les coopérations entre les villes et l'Union Européenne autour de projets intégrés de régénération urbaine tendent à renforcer une vision des territoires selon laquelle leur compétitivité se construit à travers l'activation de synergies entre les acteurs qui y opèrent et la valorisation du capital humain et social (Rouault, 2001). Les identités, les réseaux sociaux que recèlent les territoires et leurs composantes constituent donc des ressources essentielles pour la construction et la mise en œuvre des politiques locales. Les "minorités ethniques" peuvent ainsi être mobilisées dans le cadre de ces politiques et amenées à développer dans le cadre de processus d'action leurs ressources en termes d'identité, d'*entrepeneurship* et en termes de réseaux sociaux de coopération. Potentiellement, une voie nouvelle d'intégration pourrait ainsi s'ouvrir prenant la forme de l'implication dans des dispositifs de projet.

Mais alors que l'urgence, plus ou moins fantasmée, qu'impose la compétition territoriale²² amène les élus urbains à sélectionner parmi les "lieux" de leur ville ceux dont le "génie" est le plus valorisable sur la scène de la compétition entre eurocités, le projet devient avant tout un moyen de faire émerger les lieux ou les groupes sociaux les plus valorisants dans le cadre d'un plan de communication. Les efforts consentis pour améliorer le cadre de vie concernent avant tout les lieux valorisés comme vecteur d'une identité urbaine conçue comme l'image exportable de la ville. Le "projet de ville" est destiné à doter la ville dans son ensemble d'un certain nombre de vocations "stratégiques" et d'une identité visible à l'extérieur définies en termes essentiellement économiques. Il "formule une ambition globale, partagée par l'ensemble des acteurs urbains, en forme de futur voulu sur le long terme" (Bouinot et Bermills, 1995, p. 85). L'eurocompétition urbaine voit s'opposer des acteurs collectifs villes qui sont le résultat d'un travail de construction de coalitions entre intérêts politiques, économiques et sociaux. Ces coalitions sont d'autant plus solides et pérennes que leur construction a permis l'émergence d'une identité forte et partagée. Pour assurer ce partage de l'identité urbaine, les élites locales peuvent considérer qu'accrocher les identités "ethniques" à l'identité urbaine est essentiel pour offrir le spectacle d'une communauté urbaine fédérée autour d'un projet commun.

De ce point de vue, l'influence de l'UE ne doit pas forcément être recherchée dans la transformation des régimes nationaux de citoyenneté, mais aussi dans celle des formes de l'action publique. On serait ainsi passé d'une gestion sociale des "minorités ethniques" envisagée au mieux sous l'angle de l'assistanat et au pire du point de vue de la soumission à des normes et des principes fortement centralisés et standardisés, à des politiques plus "*responsive*" et territorialisées, où ces minorités sont de plus en plus appelées à devenir "actrices" et "productrices" de la transformation de leurs conditions d'existence et de leurs modalités d'intégration à la société urbaine. Or, par des initiatives de nature incitative, l'UE a semble-t-il accompagné les changements de pratiques et de discours qui, même s'ils ne remettent pas fondamentalement en cause les "régimes d'intégration" des Etats-Nations, n'en transforment pas moins la place et le rôle de la différence dans la société, en appréhendant désormais l'identité – ethnique ou non- comme une ressource.

²² Ce sentiment de concurrence est monnaie courante parmi les élus et fonctionnaires comme parmi les habitants des villes, et ce quelle que soit la taille de ces dernières (cf. J. Bouinot et B. Bermills, 1995)

Cette culture comme "mode de vie" est en effet incorporée dans des "produits culturels", autrement dit des matériaux écologiques, historiques, festifs ou architecturaux qui sont développés, mis en scène, voire vendus par les villes dans la compétition européenne. Parce que la culture est devenue un système de production des symboles, toute tentative pour encourager les gens à acheter des produits s'inscrit dans le cadre une industrie culturelle dont les villes sont aujourd'hui partie prenante. Et dans un monde où les styles développés dans les rues sont désormais recyclés dans les mass médias, en particulier les magazines et les émissions de modes et de musique, ou encore les séries télévisées, *"the cacophony of demands for justice is translated into a coherent demand for jeans."* (Zukin, p. 9). La confluence entre la culture commerciale et l'identité "ethnique", ce *Cocaculturalism* pour reprendre l'expression de Henry Louis Gates, Jr. (1993, 117), devient dès lors un élément essentiel de la compétition entre les villes européennes. Et tandis que les multiples dimensions et conflits de la culture sont réduite à une représentation visuelle cohérente, la question de l'intégration des "minorités ethniques" se trouve dès lors étroitement enlacée à l'enjeu économique de la culture des villes.

Reste que la question de l'influence directe de l'UE demeure posée. Il demeure en effet difficile pour le moment de distinguer l'influence communautaire des effets de congruence des logiques d'institutionnalisation des villes et de l'UE et/ou, plus globalement, des régimes d'intégration des sociétés dans un nouvel esprit du capitalisme.

BIBLIOGRAPHIE

Anwar M., 1986, *Race and Politics. Ethnic Minorities and the British Political System*, Londres, Tavistock.

Arnaud L., 1999, *Politiques sportives et minorités ethniques. Le sport au service des politiques sociales à Lyon et à Birmingham*, Paris, L'harmattan.

ASDIC, 1999, *La mobilisation autour de la compagnie Zanka dans le Défilé de la Biennale de la Danse 1998*, Rapport établi pour le PLIE de Lyon, Association ALLIES.

Autrement, 1976, "Contre-pouvoirs dans la ville. Enjeux politiques des luttes urbaines", 6.

Badie B, 1995, *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard.

Bagnasco A., 1977, *Tre Italie : la problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Il Mulino.

Bagnasco A., 1986, *Torino : un profilo sociòlogico*, Torino, G. Einaudi.

Bagnasco A., 1988, "Torino : la fabbrica e la città", *Spazio e società*, n°42, juil-sept.

Bagnasco A. (a cura di), 1990, *La città dopo Ford. Il caso di Torino*, Torino, Bollati Boringhieri.

Bagnasco A., Le Galès P., 1997, "Les villes européennes comme société et comme acteur", in Bagnasco A., Le Galès P. (dir.), *Villes en Europe*, Paris, La découverte.

Ball W., Solomos J., 1990, *Race and Local Politics*, Londres, MacMillan, 1994.

Banks, M. et al. 2000, *Cultural Industries and the City*, Summary of ESRC Cities, Competitiveness & Cohesion Research Programme, 5, Liverpool, Liverpool John Moores University.

Barber A., 2001, *The ICC, Birmingham : A Catalyst for Urban Renaissance*, The University of Birmingham

The Bid, *Birmingham Bid for European Capital of Culture 2008*, dactylographié, 2001.

Biennale de la Danse. 2001, *Le Défilé 2002*, Dossier partenaire.

Birmingham City Council. 2001a, *Challenges for the Future. Race Equality in Birmingham*, Report of the Birmingham Stephen Lawrence Inquiry Commission.

- 2001b, *Repositioning Birmingham to be one of Europe's Top 10 Preferred Locations for New Industry and Commerce by 2010*, Report of the Director of Economic Development to Cabinet.

-2001c, *Black History Month. Past, Present, Future*, Plaquette illustrée.

-2001d, *Highbury 3. Dynamic, diverse, different*, Report of proceedings.

-2000, *Beacon Council Scheme 2000 Application : Town Centre Regeneration*, dactylographié.

-1996, *Policy Framework 1996/1997*

Boltanski L., Chiapello E., 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.

Bonifazi, C., 1998, *L'immigrazione straniera in Italia*, Bologna, Il Mulino.

- Bouamama S., 1994, *Dix ans de marche des Beurs*, Paris, Epi/Desclée de Brouwer.
- Bouinot J., Bermills, B., 1995, *La gestion stratégiques des villes. Entre compétition et coopération*, Paris, Armand Colin.
- Boutinet, J.-P. 1993, *Anthropologie du projet*, Paris, PUF.
- BRAP, 2001a, *Birmingham Race Action Partnership*, dactylographié.
- 2001b, *Black City, White Mask. Race, Racism and the Cultural Services : Issues for Birmingham*, dactylographié.
- BASEC, 2001, *Birmingham & Solihull Entrepreneurship Consortium*, dactylographié
- Burns D., 2000, "Can Local Democracy Survive Governance ?", *Urban Studies*, Vol.37, N°5-6, 963-973.
- Caune, J., 1999, *Pour une éthique de la médiation. Le sens des pratiques culturelles*, Grenoble, PUG.
- 1996, "Toutes les pratiques culturelles se valent-elles ?", *Hermès*, 20, p. 169-203.
- 1992, *La culture en action. De Vilar à Lang : le sens perdu*, Grenoble, PUG.
- Cardon D., Heurtin J.-P., Lemieux C., 1995, "Parler en public", *Politix*, 31, p. 5-19.
- Castells M., *La question urbaine*, 1977, Paris, François Maspéro.
- Costa-Lascoux J., 1991, "Des lois contre le racisme", in Pierre-André Taguieff dir., *Face au racisme : Analyses, hypothèses, perspectives*, Paris, La Découverte, p. 105-131.
- Deakin N., Edwards J., 1993, *The Enterprise Culture and the Inner City*, Londres, Routledge.
- Delarue J.-M., 1991, *Banlieues en difficulté, la relégation*, Paris, Syros.
- Della Porta D., 1999, "Immigrazione e protesta", *Quaderni di sociologia*, XLIII, n°21, pp. 14-44.
- De Rita G., Bonomi A., 1998, *Manifesto per lo sviluppo locale : dall'azione di comunità ai Patti territoriali*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Dubois, V., 1995. *La culture comme catégorie d'intervention publique. Génèses et mise en formes d'une politique*, Thèse de doctorat de science politique, IEP, Université Lumière-Lyon II.
- Dunford M., Kafkalas G, 1992, *Cities and Regions in the new Europe*, London, Belhaven Press.
- Duran P., 1995, "Le partenariat public-privé entre réglementation et régulation", *Revue économique et financière*, n spécial "Partenariats public-privé" et développement territorial".
- & Thoenig J.-C., "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue française de science politique*, XXXXVI, 4, août 1996, p. 580-623.
- Evers A., Wintersberger H. (eds), 1990, *Shifts in Welfare Mix. Their Impact on Work, Social Services and Welfare Policies*, Francfort, Campus.
- Gates Jr, H-L., 1996, *The Future of Race*, New York, Vintage Books
- Genestier P., 1993, "Que vaut la notion de projet urbain ?", *L'architecture d'aujourd'hui*, n°288, sept.

- Gilroy, P., 1987, *There Ain't No Black in the Union Jack*, Londres, Routledge.
- Glaser B.G., Strauss A., 1995, "La production de la théorie à partir des données", *Enquête*, 1, pp. 183-195.
- Grand Lyon Prospective. 2000a, "Une agglomération compétitive et rassemblée. 21 priorités pour le 21^{ème} siècle", *Les Cahiers Millénaire* 3, 21.
- 2000b, "Le défilé de la biennale de la danse vu par Millénaire 3", dactylographié.
- 1998, "Analyse socio-culturelle des habitants de l'agglomération lyonnaise. Spécificités et évolution", Rapport réalisé par la Cofremca, *Les Cahiers Millénaire* 3, 2.
- Giddens A., 1991, *Modernity and Self-Identity*, Cambridge, Polity.
- Gootdiener, M. 1985, *The Social Production of Urban Space*, Austin, University of Texas Press.
- Harvey D., 1989, "From Managerialism to Entrepreneurialism : the Transformation in Urban Governance in Late capitalism", *Geografiska Annaler*, 71B (1), pp. 3-17.
- Harvey D., 1989, *The Urban Experience*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- Hassenteufel, P., "Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes", in CURAPP, *Les méthodes au concret*, Paris, PUF, 2000.
- Jazouli A., 1986, *L'action collective des jeunes maghrébins de France*, Paris, CIEMI/L'Harmattan.
- Jessop B., 1997, "The Entrepreneurial City : Re-imagining Localities, Redesigning Economic Governance, or Restructuring Capital", in Jewson N., MacGregor S. (eds), *Transforming Cities. Contested Governance and New Spatial Divisions*, London; Routledge.
- Jobert B., dir., 1994, *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan.
- Lapeyronnie, D., 1993, *L'individu et les minorités. La France et la Grande-Bretagne face à leurs immigrés*, Paris, PUF.
- Lefebvre H., 1968, *Le droit à la ville*, Paris, Anthropos.
- Le Galès P., 1995, "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1, février.
- Macpherson W., 1999, *The Stephen Lawrence Inquiry Report*, OMCS.
- Maurice, M., 1989, "Méthode comparative et analyse sociétale. Les implications théoriques des démarches internationales", *Sociologie du travail*, 2, p. 182.
- Mayer, M, 1997, "Les mouvements sociaux comme acteurs politiques dans les villes européennes : leur évolutions entre les années soixante-dix et quatre-vingt-dix", in Bagnasco A., Le Galès P. (dir.), 1997.
- Melucci A., 1988, "Getting Involved: Identity and Mobilization in Social Movements", in Klandermans, B., Kriesi, H., Tarrow S., *From Structure to Action*, Greenwich, CT, JAI Press, pp. 329-348.
- Melucci A., 1990, *Sistema politico, partiti e movimenti sociali*, Milano, Feltrinelli.
- Muller P., 1990, "Les politiques publiques entre secteur et territoires", *Politiques et management public*, vol.8-3, sept.

- Muller P., Rouault S., 1997, "Une grammaire européenne de l'expérimentation sociale", in Christian Lequesne et Andy Smith dir., "Interpréter l'Europe", *Cultures et Conflits*, p. 75-97.
- Pinson G., 2002, "Political Government and Governance: Strategic Plan and the Reconstruction of a Political Capacity in Turin", *International Journal of Urban and Regional Research*, forthcoming.
- Policy Studies Institute Report, 1997,
- Quassoli F., 2001, "La citoyenneté niée : les politiques d'immigration récentes en Italie", ronéo.
- Rhodes RAW, 1997, *Modern Governance*, London, Macmillan.
- Roman J., 1993, *Ville, exclusion et citoyenneté. Entretiens de la ville II*, Paris, Esprit.
- Rouault S., 2000, "De l'insertion professionnelle à la valorisation du capital humain : un changement de paradigme accompagné par l'Union Européenne ?", *Politique européenne*, 2, septembre, p. 49-66.
- Santangelo M., 1999, *I Progetto Piloti Urbani, progetti integrati di trasformazione urbana nel quadro delle politiche comunitarie di coesione e sviluppo*, Tesi di laurea, Politecnico di Torino, Facoltà di Architettura.
- Saunders P., 1986, *Social Theory and the Urban Question*, Londres, Hutchinson.
- Soldatos P., 1991, *Les nouvelles villes internationales, profil et situation stratégique*, Aix-en-Provence, SERDECO.
- Solomos, J. & Back, Les, 1995, *Race, Politics and Social Change*, Londres, Routledge
- Stone C., 1989, *Regime Politics. Governing Atlanta 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas.
- Tilly C., 1992, *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe. 990-1990*, Paris, Aubier (éd. orig. : *Coercion, Capital and European States*, Cambridge MA, Blackwell, 1990).
- Tomas F., 1995, "Projets urbains et projets de ville", *Les Annales de la recherche urbaine*, n°68-69.
- Torino Internazionale, 1998, *I dati fondamentali. Informazioni sintetiche per la costruzione del piano*, Torino.
- Torino Internazionale, 2000, *Il piano strategico della città*, Torino.
- Toussaint J.-Y., Zimmermann M (dir.), 1998, *Projet urbain. Ménager les gens, aménager la ville*, Sprimont, Mardaga.
- West Midlands Arts. 2001, *Shifting Perspectives. West Midlands Arts Black and Minority Ethnic Arts Action Plan*.
- Wirth L., 1980, *Le Ghetto (1928)*, Grenoble, PUG.
- Zukin S., 1995, *The Cultures of Cities*, Malden, Blackwell
- 1991, *Landscapes of Power. From Detroit to Disney World*, Berkeley, University of California Press.
- 1988, *Loft Living : Culture and Capital in Urban Change*, Londres, Radius.