

RÉSUMÉ

Le monde dans une ville

La diversité migratoire et la politique urbaine en Europe

Engbersen, G. en P. Scholten (red.) (2018) *De wereld in een stad: migratiediversiteit en stedelijk beleid in Europa*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Partout en Europe, les villes définissent des politiques en vue d'intégrer différents groupes de migrants dans la société locale. Dans ce cadre, elles doivent tenir compte de la grande diversité existant parmi les migrants. Les migrants ne viennent plus seulement de quelques pays, mais sont désormais originaires d'une multitude de pays du monde entier. Ils présentent, en outre, de fortes différences en termes de motif de migration, d'âge, de milieu socio-économique, de formation, de durée de séjour et de statut juridique. Ils se distinguent par leurs besoins en infrastructures et leur adéquation au marché du travail. Par ailleurs, tous les migrants n'entrent pas aussi facilement en relation avec d'autres groupes. La présente étude exploratoire du Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (Conseil scientifique de la politique gouvernementale des Pays-Bas – WRR) intitulée *De wereld in een stad: migratiediversiteit en stedelijk beleid in Europa* (Le monde dans une ville : la diversité migratoire et la politique urbaine en Europe) donne un aperçu de la manière dont les grandes et moyennes villes européennes gèrent la forte diversité des migrants.



HAUSSE DE LA DIVERSITÉ DANS LES VILLES EUROPÉENNES

La migration internationale vers l'Europe occidentale est caractérisée par une diversité de plus en plus grande. Dans un passé pas si lointain, de grands groupes de migrants originaires d'un faible nombre de pays arrivaient en Europe occidentale ; aujourd'hui, ce sont de petits groupes qui proviennent d'un très grand nombre de pays. En 2017, les migrants domiciliés aux Pays-Bas représentaient 223 pays d'origine différents.

Cette diversité croissante se traduit non seulement par une multiplicité accrue des pays d'origine, mais aussi par une plus grande variété des raisons de migration, des niveaux de formation, des statuts et des durées de séjour. Les migrants viennent aux Pays-Bas pour le travail, l'asile, la famille ou les études. Ils sont peu, moyennement et hautement qualifiés. Ils possèdent divers statuts juridiques, qui peuvent être précaires ou, au contraire, très solides. Certains migrants s'établissent aux Pays-Bas de manière permanente, tandis que d'autres n'y séjournent que temporairement. En raison de cette hétérogénéité, nous parlons d'une « diversité migratoire ».

Les villes jouent un rôle central dans les différentes phases de prise en charge des migrants. Elles sont le lieu où les migrants arrivent et font pour la première fois connaissance avec la société dans laquelle ils s'établiront, temporairement ou non. Les villes offrent des possibilités de trouver un emploi, de suivre une formation et d'entrer en contact avec les habitants qui y résident. Il s'agit ici de jeter les bases de l'intégration et des relations avec les autres. Par ailleurs, il semble que les migrants s'identifient souvent plus rapidement et plus fortement à la ville dans laquelle ils vivent, qu'à leur pays d'établissement.

Les villes sont, outre le lieu d'arrivée, de plus en plus fréquemment également un point de départ pour les migrants. Ceux-ci vont, après un séjour de courte ou moyenne durée, retourner dans leur pays d'origine, migrer vers d'autres États ou changer de commune tout en restant dans le même pays. La population urbaine est de plus en plus flottante. Cette mobilité présente des défis. La politique urbaine doit cibler, d'une part, l'intégration des migrants qui s'établissent durablement et, d'autre part, les migrants qui séjournent de manière (très) éphémère.

La présente étude exploratoire du WRR *De wereld in een stad* analyse des exemples d'actions mises en place face à la hausse de la diversité migratoire dans les villes européennes, notamment à Amsterdam et Rotterdam. Les chapitres sont basés sur des projets de recherche internationaux dirigés par des chercheurs néerlandais (cf. encadré). Ce résumé présente quelques-unes des conclusions des projets examinés dans le cadre de l'étude. Parallèlement à celle-ci, est parue une autre étude exploratoire du WRR intitulée *De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland* (La nouvelle diversité. Hausse de la diversité d'origine aux Pays-Bas) qui analyse la diversité migratoire aux Pays-Bas. Les recommandations politiques définitives suivront dans un rapport ultérieur.

LES PROJETS DE RECHERCHE INTERNATIONAUX

DIVERCITIES : un projet de recherche sur la gouvernance de la diversité dans treize villes européennes et Toronto (www.urbandivercities.eu). Cette étude est coordonnée par Prof. Ronald van Kempen et Prof. Gideon Bolt de l'Université d'Utrecht. Les villes analysées dans l'étude sont : Anvers, Athènes, Budapest, Istanbul, Copenhague, Leipzig, Londres, Milan, Paris, Rotterdam, Tallin, Toronto, Varsovie et Zurich.

IMAGINATION : un projet de recherche sur la politique urbaine en matière de gestion de la migration d'Europe centrale et orientale (www.project-imagination.net). Ce projet est coordonné par Prof. Godfried Engbersen et Prof. Peter Scholten de l'Erasmus Universiteit de Rotterdam. Les villes analysées dans l'étude sont : Rotterdam et La Haye, Vienne et Linz, Stockholm et Göteborg, Istanbul et Edirne.

UPSTREAM : un projet de recherche portant sur des stratégies efficaces visant à harmoniser la politique d'intégration en Europe (www.project-upstream.eu). Ce projet est coordonné par Prof. Peter Scholten de l'Erasmus Universiteit de Rotterdam. Les villes analysées dans l'étude sont : Rotterdam et Amsterdam, Londres-Southwark et Bristol, Lyon et Saint-Denis, Madrid et Barcelone, Varsovie et Poznan.

ICEC : un projet de recherche sur une politique de développement de quartier axée sur la cohabitation interethnique (www.icecproject.com). Ce projet est coordonné par Prof. Sako Musterd de l'Université d'Amsterdam. Les villes analysées dans l'étude sont : Vienne, Stockholm et Amsterdam. Outre ces projets comparatifs internationaux, Prof. Sako Musterd a fourni une contribution basée sur une étude en cours concernant l'établissement initial des migrants demandeurs d'asile en Suède.

DIFFÉRENCES ENTRE VILLES EUROPÉENNES

Il existe de grandes disparités quant à la manière dont la migration se manifeste dans les villes. Des villes mondiales telles que New York et Londres sont de grandes puissances économiques qui ont été et sont formées par la migration. Elles occupent une place dans le haut de l'échelle des réseaux économiques mondiaux. Elles offrent de nombreuses possibilités tant aux migrants hautement qualifiés qu'aux peu qualifiés pour améliorer leur situation. Dans ces villes, la migration est un important moteur de l'économie et la diversité y est vue comme un phénomène positif. En revanche, dans les villes qui occupent une position plutôt périphérique dans le bas de l'échelle de ces réseaux mondiaux, les migrants hautement qualifiés ont moins d'opportunités. Ces villes attirent surtout des migrants peu qualifiés qui entrent en concurrence avec la population active locale pour les emplois en pénurie et peu rémunérés. La diversité migratoire y est beaucoup moins considérée comme un enrichissement économique ou culturel pour la ville. Dans la présente étude exploratoire, nous analysons différents exemples de villes européennes : des grandes villes telles que Londres, Paris, Athènes, Varsovie et Vienne, des villes moyennes comme Amsterdam, Anvers, Copenhague et Rotterdam, et des villes plus petites comme Saint-Denis, Malmö, Zurich et Tallin. Une attention particulière est également accordée à la ville de Toronto, l'une des villes les plus cosmopolites du monde, qui a une longue histoire en matière de gestion de la diversité.

DEUX GRANDES QUESTIONS POLITIQUES

Les villes d'immigration font face à deux grands défis politiques et administratifs. Premièrement, elles doivent décider si elles souhaitent mener une politique distincte pour les problématiques liées à la diversité et à l'intégration, ou si elles préfèrent inclure ces thématiques dans les domaines politiques traditionnels. Dans ce dernier cas, nous parlons de recentrage (*mainstreaming*). Deuxièmement, les villes doivent tenir compte des autres niveaux politiques, comme les niveaux national et européen. La coordination entre les différents niveaux de pouvoir est désignée par le concept de gouvernance multi-niveaux (*multi-level governance*).

L'ÉMERGENCE D'UNE POLITIQUE GÉNÉRIQUE : REMARQUES CONCERNANT LE RECENTRAGE

La présente étude montre que de plus en plus de décideurs politiques dans les villes optent pour une approche générique qui ne cible pas des groupes de migrants en particulier, mais l'ensemble de la société urbaine (cf. van Breugel et Scholten 2018 ; Bolt et van Liempt 2018). Ils choisissent d'inclure les questions d'intégration et de diversité dans leur politique générale, par exemple dans le domaine de l'enseignement, du logement et du marché du travail.

Le recentrage est considéré comme une stratégie politique incontournable, car il n'est pas réellement possible de prendre en compte une grande hétérogénéité des groupes d'origine. Une autre raison pour laquelle le recentrage est privilégié est le fait qu'opérer une distinction entre les personnes d'origine immigrée et les autochtones est souvent peu pertinent ou souhaité. Toutefois, deux remarques méritent d'être soulignées concernant le recentrage.

Tout d'abord, cette inclusion peut mener à la dilution de la politique en matière de diversité. Les thèmes de l'intégration et de la diversité ne sont alors pas couverts par la politique générale, ce qui crée une politique d'intégration incohérente et entraîne une diminution de la prise de conscience du problème.

Une seconde observation porte sur le fait que le recentrage tient insuffisamment compte des problèmes urgents rencontrés par certains groupes de migrants, tels que les demandeurs d'asile. Ceux-ci ont souvent besoin d'un accompagnement spécifique au cours de leurs premières années de séjour, car un réseau social capable de les soutenir leur fait défaut. Dès lors, il est nécessaire de définir une politique ciblée pour l'intégration des demandeurs d'asile (cf. van Breugel et Scholten 2018 ; Bolt et van Liempt 2018).

TENSIONS ENTRE NIVEAUX DE POUVOIR : LA QUESTION DE LA GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX

La politique urbaine doit prendre en compte les compétences des différents échelons de pouvoir. La politique migratoire est définie tant au niveau national qu'à l'échelle européenne. Cependant, étant donné que les conséquences de la migration se font le plus sentir au niveau urbain, les villes ont tout intérêt à disposer d'une politique d'intégration efficace. Cette situation provoque parfois des tensions, par exemple lorsque la législation de l'Union européenne ne tient pas compte des effets à l'échelle locale ou quand l'État national réduit les dépenses en matière de politique d'intégration.

Toutefois, les villes peuvent exercer une certaine influence sur ces niveaux de pouvoir supérieurs. Ce fut entre autres le cas lorsque La Haye et Rotterdam se sont souciées de l'intégration des travailleurs migrants venant de l'UE. Ces villes ont veillé à ce que leurs souhaits parviennent à l'UE par l'intermédiaire du gouvernement central, notamment par les ministres des Affaires sociales et de la Migration. Nous constatons ainsi que les communes tentent, par le bas, d'améliorer l'harmonisation et que par là les niveaux de pouvoir supérieurs prennent conscience des conséquences de la migration pour les villes et les régions (Van Ostaijen ; Scholten et Snel 2018).

Outre des initiatives d'harmonisation locales, nous observons également une collaboration entre les villes des Pays-Bas. Un exemple néerlandais est le « Polentop » (sommets polonais) qui fut organisé en décembre 2007 par les communes de Rotterdam et de La Haye afin d'étudier les répercussions locales de la migration de main-d'œuvre venant de l'UE. Quarante-deux autres communes ont participé à cette conférence, qui fut la première d'une longue série. Ces conférences ont eu une grande influence sur la politique nationale et ont été à l'origine de la commission parlementaire temporaire « Lessen uit recente arbeidsmigratie » (Leçons tirées de la récente migration de main-d'œuvre) (2011) (cf. Van Ostaijen et al. 2018).

ASPECTS D'UNE POLITIQUE POUR LA DIVERSITÉ MIGRATOIRE

Outre l'étude des questions politiques susmentionnées, les contributions fournissent diverses informations sur six phases différentes de la gestion de la diversité migratoire. Ces phases se déroulent parfois simultanément et tous les migrants ne passent pas nécessairement par l'ensemble de celles-ci. Nous distinguons les phases suivantes : *accès, accueil, séjour, établissement, relations et départ*. Pour chacune d'entre elles, nous donnons quelques exemples décrits dans les projets de recherche européens.

1. ACCÈS

Dans le cas des demandeurs d'asile, des choix stratégiques doivent être opérés quant à leur lieu d'arrivée. Lorsque les demandeurs d'asile arrivent dans de grands bassins d'emploi, leurs chances d'intégration économique sont plus élevées. En revanche, la répartition des demandeurs d'asile dans l'ensemble du pays a moins d'effets positifs sur leur intégration économique. Une politique axée sur la répartition géographique des réfugiés peut en tenir compte (Musterd 2018).

2. ACCUEIL

Une fois entrés sur le territoire, les nouveaux arrivants doivent établir le plus rapidement possible un lien avec le pays et la ville. À l'instar des Expat Centers, des centres d'assistance pour réfugiés reconnus pourraient accompagner les nouveaux demandeurs d'asile vers les zones d'emploi et d'habitat appropriées. Ces centres pourraient exercer un rôle d'intermédiaire afin de faire correspondre l'offre et la demande d'emploi (Musterd 2018). Des projets plus vastes sont également possibles. À Vienne par exemple, le projet Start Coaching Vienna propose aux migrants de l'UE des consultations individuelles dans leur langue maternelle. Ces nouveaux arrivants suivent ensuite un parcours comprenant différents modules, dont un cours de langue. Lors d'événements spéciaux, des informations sont fournies dans 20 à 25 langues concernant le marché du travail, vivre ensemble, la santé, l'enseignement, l'accueil de jour, le logement et le lancement d'une entreprise (Van Ostaijen et al. 2018).

3. SÉJOUR

Outre un lien avec leur nouveau pays ou leur nouvelle ville, les nouveaux arrivants ont également besoin d'un logement, de soins de santé et, parfois, d'une formation. Tous les migrants ne restent pas suffisamment longtemps dans leur ville d'arrivée pour pouvoir accéder aux organismes officiels. C'est pourquoi il est nécessaire de prendre des mesures pour les citoyens UE temporaires. Plusieurs villes européennes sont déjà actives en la matière. En Suède par exemple, il existe un point de contact pour les plaintes et les soucis des migrants de l'UE et des projets d'information sur la santé sexuelle sont spécialement mis en place pour les citoyens de l'UE roms, qui sont particulièrement vulnérables. Rotterdam expérimente en offrant des infrastructures pour court séjour sur le marché de l'immobilier, propose des cours de langue à titre volontaire et crée des classes spéciales dans les écoles pour les enfants non néerlandophones. Par ailleurs, des efforts sont fournis en vue d'améliorer l'enregistrement des citoyens de l'UE (Van Ostaijen et al. 2018).

4. ÉTABLISSEMENT

Un nombre considérable de migrants s'établissent de manière permanente. Une bonne situation socio-économique est primordiale pour leur intégration. La plupart des pays européens, dont les Pays-Bas, tentent d'atteindre une égalité des chances sur le marché du travail, notamment en signant des accords avec des acteurs privés et publics. La réussite de tels accords dépend fortement de la prise de conscience du problème par les institutions elles-mêmes (Bolt et Van Liempt 2018). L'égalité des chances sur le marché du travail peut également être favorisée par d'autres moyens. Citons l'exemple du programme d'action français Emplois d'Avenir, qui vise à diminuer le chômage des jeunes issus de « zones prioritaires ». Il s'agit d'un dispositif doté d'un important budget de 3,5 milliards d'euros. Les jeunes reçoivent un contrat d'un an qui peut être renouvelé jusqu'à trois ans. En 2013, 100 000 jeunes français ont signé un contrat. Aucune distinction n'est opérée entre les jeunes d'origine immigrée et les autochtones. Un point-clé de ce programme est le fait que les contrats de travail doivent obligatoirement inclure une composante de formation dans le cadre de laquelle les jeunes sont encadrés pendant leur parcours. Cette formation a pour but d'augmenter leurs chances de trouver un emploi régulier à l'issue du programme (Bolt et Van Liempt 2018).

5. RELATIONS

Que ce soit pour les migrants ou pour la société dans son ensemble, il est essentiel que les nouveaux arrivants nouent des relations avec leur environnement. Grâce à des projets initiés d'en haut (*top-down*), les nouveaux arrivants entrent assez facilement en contact avec des organismes tels que des établissements d'enseignement ou des sociétés de logement. Un exemple en la matière est le projet viennois Miteinander Lernen, qui propose des cours de langue essentiellement à des femmes d'origine turque. Les participants ont particulièrement apprécié, outre les cours, le contact avec les enseignants. Ces enseignants peuvent offrir de l'aide pour les petites choses du quotidien et élargissent ainsi le cadre de vie des participants (Hoekstra 2018).

Les contacts avec d'autres nouveaux arrivants ont principalement lieu dans le cadre de projets initiés par la base (*bottom-up*). Ces échanges restent souvent limités au même groupe d'origine, mais les projets de quartier peuvent momentanément favoriser des contacts interethniques. À cet égard, il ne s'agit pas en premier lieu de créer des amitiés, mais plutôt des « visages connus » dans le quartier. Le centre de quartier d'Amsterdam De Handreiking dispose, par exemple, d'un espace commun où des activités sont organisées. Les habitants participent surtout aux activités de leur propre cercle social (et parfois dans leur propre langue), mais apprennent aussi occasionnellement à connaître les autres. Toutefois, ces projets requièrent un encadrement professionnel. Il convient d'éviter que d'autres habitants se sentent moins les bienvenus en raison, par exemple, de la supériorité numérique d'un groupe déterminé (Hoekstra 2018).

6. DÉPART

Plusieurs villes s'engagent localement dans une politique de retour. À Rotterdam par exemple, il est question de retour forcé pour les étrangers multirécidivistes et criminels, et de retour volontaire pour les migrants de l'UE refusés qui ne disposent pas de moyens de subsistance suffisants ou qui ont de graves problèmes médicaux. À l'instar de certaines autres villes, la commune de Rotterdam travaille avec l'organisation chrétienne polonaise Barka afin d'organiser une prise en charge et un accueil appropriés dans le pays d'origine. En raison de son succès, cette collaboration a désormais été étendue à l'échelle nationale (Van Ostaijen et al. 2018).

BIBLIOGRAPHIE

- Bolt, G. et I. van Liempt (2018) « Stedelijke diversiteit en beleid: hoe gaan nationale en lokale overheden om met de groeiende diversiteit in steden », pp. 57-77 dans G. Engbersen et P. Scholten (éd.) *De wereld in een stad: migratiediversiteit en stedelijk beleid in Europa*, La Haye : Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Breugel, I. van et P. Scholten (2018) « Mainstreaming als strategie voor integraal omgangsbeleid? Een verkenning van ervaringen in enkele Europese steden », pp. 79-96 dans G. Engbersen et P. Scholten (éd.) *De wereld in een stad: migratiediversiteit en stedelijk beleid in Europa*, La Haye : Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Hoekstra, M. (2018) « Verbinding creëren in de buurt door beleidsinterventies. Inzichten uit Amsterdam, Stockholm en Wenen », pp. 97-107 dans G. Engbersen et P. Scholten (éd.) *De wereld in een stad: migratiediversiteit en stedelijk beleid in Europa*, La Haye : Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Musterd, S. (2018) « Lasten spreiden of kansen vergroten: de betekenis van de Port-of-Entry van asielzoekers. Inzichten uit Zweden », pp. 23-32 dans G. Engbersen et P. Scholten (éd.) *De wereld in een stad: migratiediversiteit en stedelijk beleid in Europa*, La Haye : Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Ostaijen, M. van, P. Scholten et E. Snel (2018) « Intra-EU mobiliteit en stedelijk beleid », pp. 33-55 dans G. Engbersen et P. Scholten (éd.) *De wereld in een stad: migratiediversiteit en stedelijk beleid in Europa*, La Haye : Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.