



**e-Migrinter**

16 | 2017  
Récits d'exilés

---

## Schiller, Maria, *European Cities, Municipal Organizations and Diversity : The New Politics of Difference*

Amandine Desille

---



### Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/e-migrinter/962>

DOI : [10.4000/e-migrinter.962](https://doi.org/10.4000/e-migrinter.962)

ISSN : 1961-9685

### Éditeur

UMR 7301 - Migrinter

### Référence électronique

Amandine Desille, « Schiller, Maria, *European Cities, Municipal Organizations and Diversity : The New Politics of Difference* », *e-Migrinter* [En ligne], 16 | 2017, mis en ligne le 01 janvier 2018, consulté le 20 mai 2021. URL : <http://journals.openedition.org/e-migrinter/962> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/e-migrinter.962>

---

Ce document a été généré automatiquement le 20 mai 2021.

Tous droits réservés

---

# Schiller, Maria, *European Cities, Municipal Organizations and Diversity : The New Politics of Difference*

Amandine Desille

---

## RÉFÉRENCE

Schiller, Maria (2016) *European Cities, Municipal Organizations and Diversity : The new Politics of Difference*, Londres, Palgrave Macmillan, 254 p. (Global Diversities series)

## Introduction

- 1 Dans son ouvrage *European Cities, Municipal Organizations and Diversity The New Politics of Difference*, Maria Schiller (2016) entreprend d'analyser l'émergence d'une nouvelle organisation municipale : les services de promotion de la « diversité ». Ce faisant, elle interroge l'évolution des politiques d'accueil des immigrés telles que formulées par les municipalités de grandes villes européennes. En effet, la notion de « diversité » correspond ici à une étiquette attribuée aux politiques publiques mises en œuvre pour répondre aux besoins d'une population locale de plus en plus hétérogène (p. 2). Alors que les questions d'identité collective et d'appartenance sont au cœur des débats, les politiques de la « diversité » se développent en lieu d'une politique multiculturelle, dont l'efficacité est remise en question cette dernière décennie par les décideurs publics.
- 2 Les politiques de la diversité définissent la diversité comme un fait démographique, qui dépasse la ligne de fracture immigrés/nationaux pour prendre en compte les notions de genre, d'âge, d'orientation sexuelle, ou de handicaps. La diversité offre l'avantage d'une notion floue, et donc consensuelle. De plus, elle est conçue comme une valeur positive et même source de profit. Par exemple, les immigrés ou la population

Lesbienne Gay Transgenre Bisexuelle Queer (LGTBQ) font l'objet de stéréotypes socio-économiques forts, où leur rôle perçu dans le développement d'activités économiques est au cœur des logiques qui sous-tendent ces politiques de la diversité. Enfin, elle est basée sur l'individu : le concept de diversité ne prend plus en compte le collectif, et en conséquence, ne s'attèle pas à déconstruire les mécanismes de production des inégalités. Dans une approche néolibérale, le pouvoir public se désengage des problèmes structurels, pour valoriser l'individu.

- 3 Pour le public français, ce domaine politique est encore à ses débuts : les questions de diversité émergent dans le débat public autour des années 2000 (Bereni et Jaunait, 2009). Si l'enquête de pré-terrain menée par M. Schiller dans plusieurs villes européennes indique qu'aucune des municipalités des cinq plus grandes villes françaises n'a adopté le terme « diversité » (*Ibid.*, p. 7), ces dernières sont bien entendu confrontées aux questions relatives à l'hétérogénéité de leur population en termes d'origine nationale, de genre, d'orientation sexuelle, etc. Des analyses ont été produites ces deux dernières décennies, concernant par exemple la nouvelle participation de conseillers municipaux « divers » (Cartier, Coutant, Masclat et Siblot, 2010), ou la prise en compte de l'hétérogénéité des résidents de la ville dans la mise en place de politiques publiques municipales (Flamant, 2014 ; Masclat, 2001 ; Palomares, 2005). Ainsi, si la diversité ne fait pas encore l'objet d'organisations municipales éponymes en France, à l'instar des départements municipaux de la diversité étudiés par M. Schiller, Milena Doytcheva (2007) a montré que les villes françaises mettent en place des politiques de lutte contre les discriminations et de discrimination positive qui y ressemblent fort : « [...] dans un pays comme la France où l'application d'une affirmative action en faveur de minorités infériorisées semble impossible, ce sont bien les mesures de la lutte contre les exclusions, dont la politique de la ville, qui dessinent la « voie étroite » d'une action positive à la française » (Doytcheva, 2007 : 23).

## Diversité : un nouveau paradigme ?

- 4 La question centrale de l'ouvrage est celle de l'émergence de la notion de diversité comme un nouveau paradigme remplaçant en pratique les théories multiculturelles et assimilationnistes. Ces dernières décennies, la diversité est encouragée par les politiques européennes qui cherchent de nouveaux moyens d'adapter la ville aux différences. De la même manière, le concept fait l'objet d'un intérêt scientifique important, amplifié par le succès de la notion de *superdiversity* (Vertovec, 2007). Cependant, le terme soulève également la polémique et de nombreuses questions sont débattues. Le caractère flou du terme – qui explique son succès – semble entraîner sa dilution dans les politiques publiques et les pratiques des fonctionnaires. Dans ce contexte, M. Schiller, et c'est là l'objet de son ouvrage, se propose de comparer les dispositifs institutionnels et les pratiques professionnelles des fonctionnaires municipaux avec le débat théorique.
- 5 Le point de départ de l'analyse, est la prise en compte du niveau intermédiaire : la ville est au centre, située entre pratiques et discours des immigrants d'une part et de l'administration centrale d'autre part. L'approche de M. Schiller s'inscrit dans la lignée de travaux antérieurs sur la ville et le multiculturalisme (par exemple John Friedmann et Angelika Lehrer (1997) à Francfort, Kristin Good (2009) dans des villes canadiennes ou Alexandre Tandé (2013) pour la région Bruxelles-capitale). En effet, M. Schiller

étudie principalement le rôle des agents institutionnels. Elle assume que les politiques publiques ne sont pas seulement basées sur des idées : au-delà des cadres paradigmatiques qui sous-tendent la formation des politiques, la façon dont les idées sont interprétées et mises en œuvre au travers de description de poste, de programmes d'activités et de procédures de travail, entre autres, par les agents inscrits dans des contextes institutionnels particuliers a un poids décisif (p. 9).

- 6 M. Schiller a mené une ethnographie des pratiques des fonctionnaires à Amsterdam (Pays-Bas), Anvers (Belgique) et Leeds (Angleterre). En combinant diverses méthodes, elle analyse les différences entre ce qui est dit (*via* les entretiens), et ce qui est fait (*via* l'observation participante). Son ouvrage rend compte du développement de ces nouveaux départements, qui ont pris la place de départements municipaux mis en place pour promouvoir le droit des femmes, l'égalité des chances, entre autres dénominations. Elle souligne l'importance des trajectoires individuelles et des pratiques des fonctionnaires. Enfin, elle analyse ces pratiques au miroir du débat théorique. Deux aspects fondamentaux de ce débat théorique sont mis en avant : en premier lieu, l'origine de la notion de diversité, et les différences qu'elle opère avec les paradigmes d'assimilation et de multiculturalisme ; et en second lieu, le développement de la diversité dans un contexte institutionnel particulier : celui des départements municipaux, où les activités des agents municipaux ont un rôle crucial pour la mise en œuvre de la politique municipale.
- 7 Dans un premier temps, M. Schiller revient sur les origines du concept de diversité. La *diversity* est héritée des *affirmative action policies* développées aux États-Unis dans les années 1960. Ces politiques de lutte contre les discriminations ciblent surtout le marché du travail. Il faut attendre les années 1990 pour que la *diversity* remplace le terme d'*affirmative action*, et adopte une rhétorique positive et volontariste. Dans ce chapitre, M. Schiller compare le concept de diversité avec les deux paradigmes d'assimilation et de multiculturalisme. À partir de trois catégories d'analyse, qu'elle nomme « soi et les autres », « culture » et « égalité », elle analyse la force du concept de diversité au prisme des résultats de son travail de terrain. Par exemple, les questions identitaires liées à la diversité (soi et les autres) doivent prendre en compte différentes positions sociales (genre, race, handicap, orientation sexuelle), la diversité s'approchant ainsi des théories de l'intersectionnalité. Pourtant, sur le terrain, les positions multiples et complexes des individus ne sont pas vraiment prises en compte par les agents. En réalité, les agents, lors de leur travail d'identification de « groupes cibles », peinent à se détacher des catégories ethnicité/genre/âge héritées des politiques multiculturelles, et les reprennent. Lorsqu'il s'agit de la culture, les pratiques correspondent assez largement à la théorie : l'adoption d'une politique de la diversité au lieu d'une politique multiculturelle a relégué la culture – associée aux différences culturelles entre chaque groupe ethnique par exemple – au second plan, et M. Schiller observe un désengagement des villes sur les questions de culture. Enfin, alors que les détracteurs de la notion de diversité considèrent que les politiques de la diversité maltraitent les questions d'égalité des chances, les acteurs des départements centrent leurs actions sur l'égalité. Ces derniers admettent que la mise en œuvre d'une politique de diversité fait l'objet d'une large liberté d'interprétation : en général, l'objectif non-avoué de leur travail est celui des questions de lutte contre les discriminations et d'égalité des chances.

- 8 Le deuxième angle d'analyse théorique de M. Schiller, concerne l'évolution des bureaucraties locales modernes, principales actrices de l'institutionnalisation de la diversité. Du travail fondateur de Max Weber, à la contribution de Michael Lipsky sur les agents de l'État (*street-level bureaucrats*), aux nouvelles conceptions de la « nouvelle gestion publique », M. Schiller revient brièvement sur un siècle d'analyses des institutions de l'État. Encore une fois, elle met en miroir le débat théorique avec ses observations de terrain. Premièrement, elle confirme la tendance à la modernisation des bureaucraties locales, via quatre changements principaux observés sur le terrain : une nouvelle organisation matricielle<sup>1</sup> qui remplace l'organisation hiérarchique ; l'importance de la gestion par la performance ; l'évolution des relations fonctionnaires/ politiciens ; et enfin, celle des relations entre fonctionnaires et populations, avec la mise en place de partenariats entre les associations et les acteurs privés. Deuxièmement, la tendance à la diversification, soit le recrutement de migrants et leurs descendants dans la fonction publique, se confirme. Ici, le département pour la diversité joue le rôle de pionnier d'une « bureaucratie représentative de facto » (p. 90). De ces deux tendances naissent deux injonctions pour les fonctionnaires en charge : être entrepreneurial et être authentique. L'authenticité des agents est conçue comme une vertu professionnelle, et leurs liens biographiques avec leurs postes (comme par exemple le fait qu'ils aient eux-mêmes vécu une expérience migratoire), comme un gage d'efficacité.
- 9 M. Schiller s'interroge sur les liens entre l'engouement pour le concept de diversité d'une part, et le rôle accru de départements municipaux, à la suite des reformes de décentralisation, d'autre part. Ce faisant, elle offre un nouveau cadre analytique qui permet de comprendre la façon dont s'articulent les réponses politiques à une hétérogénéité croissante au sein de la population urbaine. Elle élabore une typologie qui prend en compte le niveau national et régional (politiques publiques, législations, transferts de fonds), les échanges entre les villes (réseaux internationaux de villes, réseaux nationaux de villes, liens entre les acteurs politiques d'une ville à l'autre, liens entre les administrateurs d'une ville à l'autre) et le contexte local (parti politique auquel le maire est affilié, mobilisation de la société civile, structure et culture de l'administration locale, image de la ville, évènements locaux). Les articulations entre ces trois niveaux permet ainsi de saisir les variations qui s'opèrent d'une ville à l'autre, et les différents sens que prennent ces politiques de la diversité. À Leeds, M. Schiller observe l'importance de la législation sur l'égalité. Mais elle remarque également que, depuis 2006, l'introduction de la diversité a permis à la ville de s'éloigner des cadres nationaux sécuritaires et assimilationnistes. À Amsterdam, les agents municipaux affirment que la ville est discrétionnaire quand il s'agit d'intégration. Cependant, M. Schiller note que le département bénéficie de transferts du gouvernement national, qui influencent les projets. À Anvers, l'élément déclencheur est la montée en puissance de l'extrême droite. Dans cette ville, la politique de la diversité est formulée en réponse à deux dynamiques contradictoires : les décrets et fonds de la région Flandres, qui suivent une logique conservatrice ; et le désir de la municipalité d'intégrer les questions de diversité, et ce dans une dynamique d'innovation sociale.
- 10 En reprenant la question centrale qui motive sa recherche, M. Schiller analyse plus particulièrement le remplacement des politiques de minorités ou d'égalité telles que mises en œuvre jusqu'aux années 1990 par des politiques de diversité, et ce dans les trois villes qui constituent le terrain. M. Schiller procède non seulement à une analyse

des textes, mais aussi, elle analyse les questions de matérialité de ces départements : où sont-ils ? Comment sont organisés les bureaux ? Quelle est leur place dans l'organigramme de l'administration municipale ? Quelle relation le département entretient-il avec les instances politiques de la mairie ? Qui a été recruté pour y travailler ? À partir de ces observations, elle interroge le « mode de production » (Bourdieu, 1977) des politiques de diversité. M. Schiller rend compte du décalage entre ce qui est dit et ce qui est fait (*the implementation gap*). D'une part, elle observe une continuité avec les politiques multiculturelles, notamment parce que les agents rétablissent les anciennes catégories socio-culturelles (à travers les « groupes-cibles ») que l'approche diversitaire tentait de faire disparaître. D'autre part, les activités ne concernent pas les bénéfices économiques de la diversité. Le seul profit envisagé et le fait que d'anciens départements municipaux ont été fusionnés et forment un seul département pour la diversité, ce qui a permis de réduire leurs coûts.

- 11 Afin de réconcilier les apparentes contradictions entre les idées issues du multiculturalisme, de l'assimilation et de la diversité, M. Schiller développe la notion de pragmatisme paradigmatique (*paradigmatic pragmatism*). Elle assure que les politiques de diversité ne sont pas un recyclage du multiculturalisme, ni une « étiquette », mais introduisent bien un changement. De là, on peut parler d'un nouveau paradigme qui sous-tend la mise en place d'une politique municipale, bien que ce dernier côtoie d'autres idées. L'adoption d'une politique de la diversité transforme la structure municipale : un seul département prend dorénavant en charge les questions de genre, les droits LGBTQ, l'accès des personnes handicapées, les questions d'âge et de religion. Toutefois, l'approche par groupe-cible concorde avec le multiculturalisme ; et les programmes anti-radicalisation et de citoyenneté civique avec les politiques d'assimilation. Les politiques locales, contrairement à la théorie selon laquelle elles seraient plus pragmatiques, parce que proches des problèmes concrets, combinent à la fois des réponses pratiques et des considérations paradigmatiques ou idéologiques (même si parfois, les agents doivent se débattre avec des objectifs contradictoires).

## Principales contributions de l'ouvrage à l'étude des politiques d'accueil de la ville

- 12 L'ouvrage de M. Schiller contribue aux différents travaux produits à partir de l'analyse des politiques d'accueil des immigrés au niveau de la ville. À partir d'une nouvelle réalité institutionnelle, elle veut interroger le développement d'un « paradigme » comme celui de « diversité », non seulement à travers le cadre des idées et des standards qui sous-tendent ce paradigme, mais aussi à partir des pratiques de ces agents. Alors que les idées et standards forment le cadre qui permet la « mise en administration » de la présence d'une population hétérogène dans la ville, les politiques sont également le fruit de pratiques : ainsi, la façon dont les acteurs institutionnels négocient cette mise en administration est un facteur crucial. M. Schiller propose un travail de synthèse du cadre théorique, et sa mise en relation avec les pratiques des agents. Ainsi, à notre avis, un des apports principaux de l'ouvrage est l'approche ethnographique adoptée par M. Schiller. De la matérialité des départements aux *street-level bureaucrats*, eux-mêmes recrutés parce qu'ils représentent une certaine idée de la diversité, les trois organisations prennent vie au fil des pages.

- 13 L'observation puis l'analyse de ces pratiques participent à la compréhension de ce terme, emprunté au monde de l'entreprise américaine, et qui gagne en popularité. Les nombreux débats qui ont suivi l'adoption du concept de *superdiversity* de Steven Vertovec ont surtout jeté le doute sur la capacité de la « diversité » à engendrer des catégories analytiques. En général, la notion d'intersectionnalité paraît beaucoup plus appropriée, lorsqu'il s'agit de développer un cadre théorique et méthodologique qui prend en compte les différents aspects des identités, prises ensemble, pour définir les positions de pouvoir des individus (p. 40). Mais M. Schiller ne se propose pas de replacer la notion de diversité comme une catégorie analytique, sinon de la mettre à l'épreuve, en faisant dialoguer débat théorique et pratiques observées sur le terrain.
- 14 Le cadre analytique qu'elle propose s'attache en fait aux raisons qui ont poussé certaines villes à introduire un département de la diversité. En plus du niveau national, régional et de la ville, M. Schiller introduit le niveau des « réseaux ». Il est tout à fait intéressant d'insérer ce niveau intermédiaire des réseaux, puisque l'Union européenne diffuse des idées *via* ces réseaux, notamment l'idée que les villes sont au cœur des questions d'intégration (voir par exemple Jørgensen (2012) ou Leitner (2008)). Finalement, le cœur du propos est l'adoption de la notion de diversité, héritée d'un « pragmatisme paradigmatique », qui synthétise certaines propositions des théories assimilationnistes, multiculturelles et de luttes contre les inégalités, et permet aux départements municipaux de traiter des questions liées à la présence d'une population hétérogène, en s'éloignant de débats politiques moins consensuels.
- 15 En général, *European Cities, Municipal Organizations and Diversity: The New Politics of Difference* apporte un nouvel éclairage empirique sur l'évolution des mécanismes institutionnels qui forment les cadres de l'immigration et du vivre-ensemble, et sur les agents de l'état qui les perpétuent, et ce dans les villes européennes d'aujourd'hui.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- Bereni, Laure ; Jaunait, Alexandre (2009) Usages de la diversité, *Raisons Politiques*, vol. 35, p. 5-9.
- Bourdieu, Pierre (1977) *Outline of a theory of practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 255 p.
- Cartier, Marie ; Coutant, Isabelle ; Masclat, Olivier ; Siblot, Yasmine (2010) Promotion et marginalisation des candidats de la « diversité » dans une commune de la banlieue parisienne, *Politix*, vol. 91, n° 3, pp. 179-205.
- Doytcheva, Milena (2007) Une discrimination positive à la française ? Ethnicité et territoire dans les politiques de la ville, Paris, La Découverte, 228 p.
- Flamant, Anouk (2014) Droit de cité ! - Construction et dilution d'une politique municipale d'intégration des étrangers dans les villes de Lyon, Nantes et Strasbourg (1981-2012), Lyon, Université Lumière Lyon 2, 650 p.
- Th. Doct : Sc. Po. : Lyon : 2014.

- Friedmann, John ; Lehrer, Ute Angelika (1997) Urban policy responses to foreign in-migration, *Journal of the American Planning Association*, vol. 63, n° 1, p. 61.
- Good, Kristin (2009) *Municipalities and multiculturalism : the politics of immigration in Toronto and Vancouver*, University of Toronto Press. Toronto.
- Jørgensen, Martin Bak (2012) The Diverging Logics of Integration Policy Making at National and City Level, *International Migration Review*, vol. 46, n° 1, pp. 244–278.
- Leitner, Helga (2008) The Politics of Scales and Networks of Spatial Connectivity : Transnational Interurban Networks and the Rescaling of Political Governance in Europe, in Sheppard, E. ; McMaster, R. B. (eds.) *Scale and Geographic Inquiry : Nature, Society, and Method*, Oxford, John Wiley & Sons, pp. 236–255.
- Masclat, Olivier (2001) Une municipalité communiste face à l’immigration algérienne et marocaine, *Genèses*, vol. 45, n° 4, pp. 150-163.
- Palomares, Elise (2005) L’ethnisation des politiques locales et sociales, *Contretemps*, n° 13, p. 93.
- Tandé, Alexandre (2013) *Lutter contre les discriminations éthno-raciales et/ou promouvoir la diversité ? : le développement d’une action publique ambiguë en région de Bruxelles-Capitale (1997-2012)*, Lille, Université Lille 2, 485 p.  
Th. Doct : Sc. Po. : Lille : 2013.
- Vertovec, Steven (2007) Super-diversity and its implications, *Ethnic and Racial Studies*, vol. 30, n° 6, pp. 1024-1054.

## NOTES

1. Le terme *matrix organization* ou organisation matricielle en français est utilisé par deux enquêtés pour décrire une organisation municipale où les responsabilités ne relèvent plus d’une hiérarchie en forme de pyramide. Au contraire, les responsabilités managériales suivent deux lignes : une ligne fonctionnelle et une ligne liée aux projets en cours. Ainsi, un même individu peut avoir deux responsables hiérarchiques au moins (p. 82).

---

## AUTEURS

### AMANDINE DESILLE

Docteure en géographie, Migrinter – UMR 7301, CNRS/Université de Poitiers  
amandine.desille@gmail.com