



HAL
open science

La diversité pour redynamiser la ville ? Les migrants entrepreneurs comme ressource stratégique à Philadelphie

Hilary Sanders

► **To cite this version:**

Hilary Sanders. La diversité pour redynamiser la ville ? Les migrants entrepreneurs comme ressource stratégique à Philadelphie. Ariane Le Moing; Christèle Le Bihan; Saïd Ouaked. Les défis de la diversité culturelle dans le monde du travail au XXIe siècle: Politiques, pratiques et représentations en Europe et dans les Amériques, PIE-Peter Lang, 2020, Travail et Société, 280761082X. hal-04368178

HAL Id: hal-04368178

<https://univ-tlse2.hal.science/hal-04368178>

Submitted on 31 Dec 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Hilary Sanders

La diversité pour redynamiser la ville ? Les migrants entrepreneurs comme ressource stratégique à Philadelphie

Aux États-Unis, des gouvernements municipaux favorables à l'immigration et désireux de régénération urbaine portent un intérêt croissant aux migrants entrepreneurs et à leurs contributions économiques potentielles. A Philadelphie, des politiques urbaines d'accompagnement et d'accessibilité des services visent à remédier aux barrières affrontées par les migrants dans la conduite de leur activité entrepreneuriale et à améliorer leurs interactions avec les services municipaux. S'appuyant sur une étude de terrain menée en 2010-2011, ce texte examine les ressorts du soutien de la ville envers cette population, et la manière dont ce positionnement s'insère dans des stratégies de développement urbain.

Introduction

Il est largement admis que, aux États-Unis comme ailleurs, l'entrepreneuriat peut offrir une trajectoire avantageuse aux migrants, qui sont défavorisés sur le marché de l'emploi salarié à cause des obstacles tels que la non-reconnaissance des diplômes étrangers ou la discrimination ethno-raciale de la part des employeurs¹. Dans la majorité des pays développés, le taux d'entrepreneuriat chez les migrants est ainsi plus élevé que parmi la population née sur le territoire². Aux États-Unis, cette surreprésentation s'est accrue après la Grande Récession : en 2010, les personnes nées à l'étranger avaient plus de deux fois plus de chances de créer une entreprise que ceux nés aux États-Unis, et représentaient presque 30% de l'ensemble des nouveaux entrepreneurs, contre 13 % en 1996³.

La tendance entrepreneuriale des populations migrantes, et les retombées économiques qui en découlent, ne passent pas inaperçues chez les gouvernements locaux, notamment dans des villes désindustrialisées ou en déclin démographique. D'abord, la création de petites et de moyennes entreprises implique des opportunités d'emploi dans les centres urbains où elles sont implantées⁴. Si les recettes fiscales des bénéficiaires des entreprises et des revenus des salariés sont prélevées par l'état fédéré, cet argent public est néanmoins redistribué. Enfin, chez les commerçants, les migrants

¹ Waldinger, Roger, Howard Aldrich et Robin Ward (Ed.). *Ethnic Entrepreneurs: Immigrant Business in Industrial Societies*, Newbury Park, California, Sage Publications, 1990; Zhou, Min, « Revisiting ethnic entrepreneurship: Convergencies, controverses, and conceptual advancements », *International Migration Review*, n° 38, 2004, p. 1040- 1074.

² En 2007-2008, en moyenne dans l'ensemble des pays de l'OCDE, 12,6% des migrants en âge de travailler étaient entrepreneurs, contre 12,0% des personnes nés sur le territoire du pays (Desiderio, Maria Vincenza et Josep Mestres-Domenech, « Migrant Entrepreneurship in OECD Countries », *International Migration Outlook: SOPEMI*, OECD Publishing, 2011, p. 142).

³ Fairlie, Robert, « Kauffman Index of Entrepreneurial Activity: National Report 1996-2010 », Ewing Marion Kauffman Foundation, 2011, p. 10. Pour situer ces statistiques au niveau international, dans l'année 2007-2008, aux États-Unis, la proportion des migrants créant une entreprise était 1,8 fois supérieure à celle des personnes nées sur le territoire. En France et au Royaume-Uni, cette proportion chez les migrants était 1,29 et 1,26 fois supérieure à celle des personnes nées sur le territoire national en question. (Desiderio, Maria Vincenza et Josep Mestres-Domenech, *ibid*, p. 147).

⁴ Bowles, Jonathon. « A World of Opportunity », New York, Center for an Urban Future, 2007, p. 5.

entrepreneurs⁵ se distinguent par leur participation à la création ou au maintien des quartiers ethniques, qui sont devenus des destinations attirantes pour les « classes créatives » en quête de diversité et de produits exotiques à consommer⁶. En conséquence, des gouvernants attribuent à l'entrepreneuriat des migrants des effets de revitalisation des quartiers délaissés, l'activité commerciale amenée par les migrants pouvant contribuer à rendre ces quartiers désirables, voire engendrer un phénomène de gentrification⁷. La dynamique positive apportée par les migrants, qu'elle soit réelle ou supposée, est devenue d'autant plus attractive après la crise de 2008 et les restrictions budgétaires qu'elle a générées. Pour toutes ces raisons, les migrants entrepreneurs sont reconnus par un nombre croissant de municipalités états-uniennes comme des acteurs stratégiques du développement urbain.

Ces dynamiques sont particulièrement pertinentes à Philadelphie, cinquième ville des États-Unis, dont les pertes de population qui ont commencé dans les années 1950 sont le résultat du déclin du secteur industriel et du déplacement des classes moyennes vers les banlieues pavillonnaires. En 2000, la ville avait perdu plus de 20% des habitants par rapport à la population urbaine à son sommet, cinq décennies auparavant. Le phénomène était national, mais les villes d'immigration en ont moins subi les conséquences : la ville de New York, par exemple, a continué à croître à partir de 1980, malgré le départ d'une partie significative des habitants, grâce aux immigrés qui arrivaient en plus grand nombre.

Au début des années 2000, la ville de Philadelphie est redevenue une porte d'entrée de l'immigration, un statut qu'elle avait perdu à la fin du 19^e siècle. Lors du recensement de 2010, la population étrangère avait atteint 12% du total, et la ville a pu constater une augmentation de la population pour la première fois en cinquante ans⁸. Ce changement était en partie la conséquence des regroupements familiaux à la suite de l'arrivée des réfugiés de l'Asie du Sud et de l'Europe de l'Est. L'espace vacant disponible dans le centre-ville a fait de Philadelphie un site idéal pour des programmes de réinstallation des réfugiés. La ville est aussi devenue une destination attractive pour des migrants installés dans un premier temps à New York, où le coût de la vie était plus élevé. Les principaux pays d'origine des migrants (Inde, Chine, Vietnam, Ukraine, et la République Dominicaine) sont révélateurs des sources bien distinctes des flux migratoires, entre réfugiés, travailleurs qualifiés (surreprésentés à Philadelphie) et travailleurs non-qualifiés⁹. Ils témoignent aussi de la grande diversité ethnique des populations migrantes à Philadelphie, une caractéristique représentative des villes de la côte Est. Une immigration sans groupe ethnique dominant les distingue des métropoles comme Chicago, Los Angeles ou Houston, où les migrants mexicains, racisés et associés à l'illégalité, représentent plus de 40% du total parmi la population étrangère.

Pendant la première année du mandat du maire Michael Nutter, un Démocrate, en 2008, les effets démographiques de l'immigration se faisaient déjà sentir, et semblaient capables de répondre aux objectifs fixés par le *Philadelphia Strategic Plan* de rajouter 75 000 résidents et de doubler le nombre de résidents ayant un diplôme universitaire. La perspective des impôts supplémentaires générés offrait une issue à la crise fiscale subie par la ville depuis des décennies, aggravée par la survenue de la récession économique mondiale. L'augmentation des populations migrantes à Philadelphie promettait d'ailleurs de repeupler des quartiers abandonnés et dégradés du centre urbain.

Par quels moyens les gouvernants de Philadelphie ont-ils encouragé l'entrepreneuriat de cette nouvelle population étrangère, et qu'est-ce qu'ils attendaient en retour ? L'analyse s'appuiera sur une analyse des politiques municipales à destination des migrants entrepreneurs, ainsi que sur une enquête de terrain menée à Philadelphie en 2010-2011, composée d'entretiens avec une trentaine d'agents municipaux et leurs responsables, ainsi que l'observation des échanges entre agents et usagers

⁵ Le terme « migrant entrepreneur » fait référence à des personnes nées à l'étranger, engagées dans une activité entrepreneuriale non-agricole.

⁶ Florida, Richard. *The Rise of the Creative Class*, New York, Collins, 2002.

⁷ Smith, Neil, « New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy », *Antipode*, n° 34, 2002, p. 434-457; Zukin, Sharon, « Consuming Authenticity », *Cultural Studies*, n° 22, 2008, p. 724-748.

⁸ U.S. Census Bureau, American Communities Survey. « 5 year estimate: 2007-2011 », 2012.

⁹ Hall, M., Singer, A., De Jong, G. & Roempke Graefel, D. « Geography of Immigrant Skills », New York, The Brookings Institute, 2011.

d'origine étrangère dans les agences de régulation des entreprises¹⁰. A partir de ces données, ce chapitre cherchera à déterminer la place des migrants entrepreneurs dans les stratégies urbaines de développement à Philadelphie.

Des migrants entrepreneurs en besoin d'accompagnement

Si être leur propre employeur peut offrir aux migrants un moyen de contourner certains obstacles à la réussite professionnelle, l'entrepreneuriat ne les libère pas pour autant des difficultés auxquelles chacun doit faire face. L'ouverture d'un commerce est un processus ardu, qui comporte des démarches auprès de nombreuses agences publiques et de multiples formulaires, inspections et examens, surtout dans le cas particulièrement complexe de l'ouverture d'un restaurant. L'entrepreneur doit avoir une connaissance approfondie des réglementations sécuritaires, sanitaires et financières à respecter, afin d'éviter les infractions pénalisées par amende ou par fermeture administrative. Or, les caractéristiques particulières des migrants entrepreneurs peuvent représenter autant d'entraves à la création et à la conduite de leur activité. Il en ressort que les migrants sont plus entrepreneuriaux que le reste de la population native, mais qu'ils échouent davantage dans la conduite de leur activité, et ceci dans la quasi-totalité des pays développés¹¹.

En dehors de l'accès au crédit, le manque de maîtrise du cadre réglementaire du pays d'accueil et les barrières linguistiques sont les principales difficultés qui distinguent les migrants entrepreneurs de leurs pairs nés aux États-Unis¹². Les procédures administratives pour obtenir les licences nécessaires à l'opération légale d'une entreprise sont méconnues par la plupart des entrepreneurs débutants, mais cette lacune pèse plus lourdement sur les populations migrantes. Selon une conseillère de l'*Office of Business Services* de Philadelphie, cette situation s'applique à tous les aspects de la réglementation des entreprises, y compris le respect du plan local d'urbanisme :

« Les barrières systémiques pour les gérants de commerce immigrés sont plutôt entre les personnes et le gouvernement. [...] Le fait que le gouvernement puisse réguler la façon dont leur commerce est géré leur semble bizarre, comme s'il s'agissait de réguler la façon dont vous gérez votre maison. Et le code de l'urbanisme est une idée qui n'existe même pas dans la plupart des pays. Les gens croient que vous pouvez juste ouvrir un salon de coiffure dans n'importe quel local, et ils ne comprennent pas jusqu'à ce qu'ils soient obligés de fermer. Pour eux c'est simplement leur choix de faire ce qu'ils veulent de leur local »¹³.

La mission principale des agences de régulation – protéger les consommateurs des locaux insalubres, des biens et des services frauduleux – est mal comprise par des migrants venus des pays où une partie conséquente de l'activité commerciale se déroule en dehors du contrôle étatique. Étant donné que le pouvoir détenu par les agences municipales pour déterminer qui peut exercer une activité commerciale donnée, sous quelles conditions, et dans quel environnement matériel leur semble souvent injustifié, voire invasif, cette incompréhension peut s'accompagner par un rejet du cadre réglementaire. Par ailleurs, le déficit d'information qui en résulte peut être aggravé par les barrières linguistiques. Faute d'une communication claire lors des échanges avec les agents municipaux, les usagers qui ont une faible maîtrise de l'anglais risquent de manquer l'occasion de résoudre des problèmes ou de se renseigner sur les réglementations à respecter.

¹⁰ Les entretiens semi-directifs menés avec les agents municipaux, qui se sont déroulés sur leur lieu de travail, ont suivi la trame d'un guide d'entretien élaboré dans l'objectif de rendre compte de l'accessibilité des services municipaux aux migrants et aux migrants entrepreneurs. Les périodes d'observation des échanges ont aussi donné lieu à des échanges informels avec une vingtaine de migrants entrepreneurs et leurs accompagnateurs. Cette enquête de terrain ne prétendait pas cependant offrir un portrait détaillé de ce public, ni d'un secteur de marché précis.

¹¹ Dans la période 1998-2008, en moyenne dans l'ensemble des pays de l'OCDE, 91,3% des entreprises tenues par un migrant ont persisté d'une année à l'autre, contre 94,3% des entreprises tenues par une personne née sur le territoire (Desiderio, Maria Vincenza et Josep Mestres-Domenech, *op. cit.*, p.146).

¹² Bowles, Jonathan, *op. cit.*, p. 29-31 ; Desiderio, Maria Vincenza, « Policies to Support Immigrant Entrepreneurship », Washington, D.C., Migration Policy Institute, 2014, p. 5.

¹³ Entretien mené en juillet 2010 à Philadelphie.

Etant donné ces contraintes, certains gouvernants municipaux tentent d'encourager l'entrepreneuriat des migrants – et d'afficher publiquement leur soutien – par le biais des programmes ciblés envers ce public, par exemple à Détroit via l'initiative « ProsperUS Detroit », qui offre des formations destinées aux immigrés et aux minorités¹⁴. Dans des villes progressistes telles que San Francisco ou Washington D.C., des politiques conçues pour rendre les services publics plus accessibles aux migrants au sens large – notamment aux usagers non-anglophones – ont l'effet notable de faciliter les démarches administratives des entrepreneurs d'origine étrangère, ce que la communication externe des mairies ne manque pas de souligner. A Philadelphie, les équipes municipales en place depuis 2008 ont adopté les deux stratégies : une meilleure diffusion de l'information et un travail sur l'accessibilité des services municipaux relatifs aux entreprises.

Dans un premier temps, l'agence qui régule les activités des entreprises, *Licenses & Inspections*, a entrepris des efforts de communication en langue étrangère pour sensibiliser les migrants entrepreneurs vis-à-vis du cadre réglementaire. L'intégralité du site-web de l'agence est accessible dans une trentaine de langues, et des livrets d'information sur les étapes nécessaires pour ouvrir plusieurs types d'entreprise sont disponibles dans huit langues. Par ailleurs, lorsque des problèmes spécifiques sont identifiés par les autorités, tels que la méconnaissance d'une nouvelle réglementation sur les bennes à ordures parmi les commerçants de Chinatown à Philadelphie, des campagnes d'information s'appuyant sur des lettres ou des brochures traduites dans la langue cible sont mises en place dans les secteurs concernés.

Les barrières linguistiques subies par une partie des migrants entrepreneurs sont quant à elles prises en compte dans le cadre d'une politique d'accessibilité destinée à l'ensemble des usagers non-anglophones. Le décret municipal en vigueur depuis 2008, *Executive Order 9-08*, prévoit des services d'interprétariat et de traduction dans l'ensemble des administrations municipale : elles créent l'obligation de fournir gratuitement un interprète en cas de besoin et de traduire la documentation municipale dans les langues les plus parlées parmi les résidents de la ville¹⁵. Lors des interactions avec des usagers non-anglophones, notamment, les agents municipaux sont formés à appeler un service d'interprétariat téléphonique via un téléphone à double récepteur. Cette mise à disposition des outils linguistiques représente ainsi une sorte d'« action positive » qui servirait à modifier la prise en charge uniforme des usagers pour atteindre l'égalité d'accès.

Des services d'accompagnement et de conseil technique offerts gratuitement par la municipalité en langue étrangère participent également à mieux informer cette population des procédures nécessaires pour opérer une entreprise légalement, souvent par le biais des services différenciés, adaptés à certaines populations nationales ou régionales. A travers « Americorps Vista », un programme de service public financé par l'État fédéral, l'*Office of Business Services* a pu créer plusieurs postes en conseil technique pour les entrepreneurs, chacun possédant une compétence linguistique et/ou culturelle qui correspond aux communautés étrangères de la ville. Après une première année d'essai (2010-2011) pendant laquelle deux contractuels ont travaillé auprès d'entrepreneurs d'origine russe et caribéenne, la municipalité a étendu le programme aux communautés mexicaines, portugaises, chinoises et vietnamiennes. Le *Department of Commerce* participe également au financement de cours organisés par des associations qui fonctionnent indépendamment et reçoivent des contributions financières depuis d'autres sources. Le *Welcoming Center for New Pennsylvanians*, par exemple, offre des cours en anglais aux migrants entrepreneurs qui sont adaptés à des groupes nationaux particuliers. Ainsi, chaque groupe aborde séparément les problèmes de communication rencontrés avec la clientèle anglophone et les administrations municipales. Selon le personnel de cette association, cette approche permet de mieux libérer la parole et d'analyser les problèmes spécifiques à chaque groupe.

Dans leur ensemble, ces politiques offrent l'opportunité à de nombreux migrants de mettre

¹⁴ Tobocman, Steve, « Revitalizing Detroit: Is There a Role for Immigration? », Washington, D.C., Migration Policy Institute, 2014, p. 11.

¹⁵ Ces initiatives trouvent une légitimité dans le *Civil Rights Act* de 1964, qui a interdit, entre autres, les discriminations sur critère de race ou d'origine nationale dans les services publics. Par la suite, une jurisprudence s'est imposée selon laquelle la discrimination sur critère de langue équivaut à ces critères prohibés (surtout à l'origine nationale), afin d'obliger certaines écoles publiques à créer des programmes d'éducation bilingue.

leur entreprise en conformité avec les régulations municipales, ce qui peut effacer en partie leur vulnérabilité en les protégeant des risques auxquels ils s'exposeraient en opérant « au noir ». La connaissance et le respect des codes municipaux protègent également la qualité du produit ou du service vendu, qui doit répondre à des régulations spécifiques, favorisant la réussite de l'entreprise sur le long terme. Ainsi, l'accès à l'entrepreneuriat « légal » aide les bénéficiaires à participer pleinement dans l'espace économique de la ville. Selon un attaché du maire de Philadelphie, les dépenses destinées à améliorer leur accès à l'information, ne relèvent pas d'un souci de justice sociale : « ce n'est pas de la charité – c'est dans notre intérêt de les aider »¹⁶. Pour l'administration de Michael Nutter, diplômé de *Wharton Business School* et anciennement manager d'investissements, s'adapter aux difficultés affrontées par les migrants entrepreneurs équivaut à investir dans leurs contributions futures à la collectivité.

Une réception partielle des politiques d'accessibilité

Comment ces efforts d'encouragement de l'entrepreneuriat des migrants sont-ils reçus par leurs bénéficiaires ? Tandis que les migrants sont souvent attirés par les grandes villes pour les opportunités économiques qui s'y trouvent, c'est aussi dans ces lieux que les codes municipaux sont les plus complexes, et que la nécessité de gérer des masses d'utilisateurs rend les services les moins abordables. Mieux vaut souligner que des politiques d'accompagnement et d'accessibilité, aussi efficaces qu'elles soient, ne peuvent pas répondre à l'ensemble de ces obstacles.

Les données récoltées par l'agence *Licenses and Inspections*, disponibles jusqu'en 2011, indiquent une utilisation finalement assez restreinte de l'outil d'interprétariat téléphonique, censée améliorer les échanges entre les utilisateurs et les agents municipaux. Les appels vers le service d'interprétariat du *Language Line*, s'ils ont atteint 270 en 2009, n'ont pas dépassé 100 les années suivantes¹⁷. L'usage relativement faible des services d'interprétariat ne proviendrait pas des inquiétudes concernant le coût du service¹⁸, les budgets alloués à cette prestation étant suffisants selon le coordinateur du programme. Des impératifs contradictoires dans l'organisation du travail des agents « au guichet » seraient plus pertinents ; tandis que les agents sont évalués en fonction de leur rapidité, le recours aux interprètes rallonge de façon significative le temps de l'échange. Du côté des utilisateurs, le droit de solliciter un interprète reste peu connu et empêche les migrants entrepreneurs non-anglophones de formuler une demande claire. Ce constat vient réaffirmer que le manque d'information est le motif principal du non-recours aux droits sociaux de la part des publics vulnérables¹⁹. Certains utilisateurs ont souligné également qu'ils préféreraient échanger avec des agents qui parlent leur langue, plutôt que de passer par un interprète au téléphone. Pour une vendeuse de légumes qui a commencé des études supérieures en Chine avant d'émigrer, le défaut de personnel bilingue est d'ailleurs un signe de la pauvre qualité des services aux Etats-Unis :

« C'est mieux quand l'employé parle la langue tout de suite, quand vous pouvez leur parler directement. Ça marche mieux à Shanghai. La plupart des gens à l'accueil parlent l'anglais, le japonais et le coréen. [...] En Amérique, les gens commencent à apprendre le chinois, mais ils devraient apprendre plus. Les jeunes gens devraient se mettre à travailler plus le chinois, parce que c'est une langue importante »²⁰.

L'enquête suggère que, parmi ceux qui étaient informés des services disponibles, certains migrants ayant un niveau minimal ou opérationnel d'anglais, mais dont l'accent empêchait fortement la compréhension étaient rétifs à exiger un service considéré comme un « traitement spécial » stigmatisant, qui porterait atteinte à l'image valorisante du migrant qui peut se débrouiller sans aide.

¹⁶ Entretien mené en juillet 2010 à Philadelphie.

¹⁷ Department of Licenses and Inspections, « Annual Report 2011 », City of Philadelphia, 2012.

¹⁸ Selon le coordinateur de la politique d'accès linguistique, le prix des appels au *Language Line* s'élevait à \$0,85 centimes par minute à Philadelphie en 2011.

¹⁹ Warin, Philippe. « Mieux informer les publics vulnérables pour éviter le non-recours », *Informations sociales*, n° 178, 2013, p. 54.

²⁰ Entretien mené en octobre 2011 à Philadelphie.

Les services d'accompagnement et de conseil technique permettent au contraire une interaction directement en langue étrangère, et dans une démarche de prévention et de résolution des problèmes qui est à l'initiative des agents eux-mêmes, chargés d'aller à la rencontre des entrepreneurs d'origine étrangère. Un conseiller du programme « Americorps Vista » affecté à Chinatown à Philadelphie remarque que cet accompagnement, même minimal, peut remédier à une réaction passive d'évitement lorsque des problèmes de conformité aux régulations apparaissent :

« Les Chinois ne savent vraiment pas où chercher des services, donc les aider revient souvent à leur indiquer le bon chemin. [...] Sinon, même quand ils ont un problème, ils l'ignorent, ou ils ne veulent pas en parler. Ils laissent s'accumuler les infractions parce qu'ils ne comprennent pas le problème ni comment l'aborder »²¹.

Ces services peuvent être une ressource utile pour les migrants entrepreneurs avec qui les agents arrivent à entrer en contact et qui acceptent de dialoguer avec des représentants de la municipalité. Or, la plupart des conseillers interrogés avaient le sentiment que leur démarche était peu efficace lorsqu'ils ne partageaient pas la langue et l'ethnicité de la communauté migrante en question. Ils affirmaient ne pas être l'interlocuteur de choix pour ces usagers, qui se tournaient davantage vers des structures tenues par leurs compatriotes.

En effet, ce sont les stratégies d'évitement de l'interaction directe avec les agents municipaux qui révèlent les lacunes des politiques d'accompagnement et d'accessibilité mises en place par la municipalité. Le recours aux intermédiaires familiaux et professionnels, incalculable mais massif selon le personnel de l'agence de régulation, permet aux entrepreneurs d'origine étrangère de communiquer dans leur langue maternelle avec une personne de « confiance ». Il peut s'agir d'un proche, d'un enfant bilingue, ou d'un consultant professionnel (*expeditor*), qui se charge de représenter son client auprès des services municipaux. Ces derniers sont rémunérés pour le retrait, la rédaction et le dépôt des dossiers, ainsi que pour leur temps d'attente et d'échange avec les agents municipaux. Ils sont souvent issus de la même communauté ethnique que leur client, ou à défaut, parlent la même langue. Or, la confiance accordée à ces consultants fait régulièrement l'objet d'abus par ceux qui demandent des tarifs excessifs et multiplient les actions à facturer. Le processus nécessaire pour faire un recours face à une amende élevée ou une fermeture administrative, par exemple, rapporte davantage qu'une réponse rapide aux notifications d'infraction en amont des pénalités. Selon un des employés administratifs bilingues de *Licenses & Inspections*, habituée à revoir régulièrement les mêmes consultants,

« C'est triste, parce que les gens profitent tellement d'eux. J'essaie de leur apprendre ce que je peux, pour qu'ils ne soient pas obligés de se fier à ces gens. Ils ont juste besoin de plus d'information pour pouvoir faire les choses par eux-mêmes. Ces gens qu'ils embauchent les font payer des frais ridicules, juste pour des choses comme obtenir la copie d'une licence ! C'est triste de voir combien ils paient, et ce n'est vraiment pas nécessaire »²².

Malgré cela, pour la majorité des employés municipaux, la prestation offerte par les consultants est largement préférable aux interactions directes avec des usagers maîtrisant mal l'anglais. Selon la directrice de ce même service de licences,

« avec les consultants, c'est plus facile pour le client et plus facile pour nous. Ce que nous voulons, vraiment, c'est un dossier complet, et les consultants sont expérimentés, ils connaissent le processus, donc les chances d'obtenir cela sont bien plus grandes »²³.

Ainsi, en ayant recours à un système parallèle qui est toléré, voire encouragé par les autorités, les migrants entrepreneurs eux-mêmes endossent le coût de leur adaptation à la bureaucratie américaine. Tout en étant des bénéficiaires réels ou potentiels des politiques d'accompagnement et d'accessibilité, ils sont néanmoins confrontés à des barrières individuelles et structurelles qui exigent

²¹ Entretien mené en octobre 2011 à Philadelphie.

²² Entretien mené en octobre 2011 à Philadelphie.

²³ Entretien mené en octobre 2011 à Philadelphie.

un effort supplémentaire de leur part. De ce point de vue, la difficulté de cette « incorporation bureaucratique »²⁴, et le recours conséquent à des ressources familiales ou communautaires, tendent alors à étayer la construction du migrant entrepreneur en tant qu'usager particulièrement méritant, qui contribue à la collectivité à travers son activité entrepreneuriale mais qui demande peu d'aide pour les démarches nécessaires pour être en règle. En effet, dans la culture étatsunienne, le migrant entrepreneur est une figure mobilisatrice, qui suscite une adhésion immédiate, car il représente le *self-made man* emblématique, et contribue ainsi à étayer la foi des Américains dans la supériorité de leur système social et de sa protection de l'égalité des chances²⁵. Pour les gouvernants municipaux, cette population est alors un groupe qui véhicule l'ensemble des caractéristiques positives associées à l'immigration, faisant de lui le moyen idéal de poursuivre des objectifs plus ambitieux pour le devenir de la ville.

Les migrants entrepreneurs, symboles d'une ville nouvelle

Au-delà des bénéfices espérés de l'activité entrepreneuriale des migrants, encouragés tant bien que mal par des politiques d'accompagnement, l'instrumentalisation de cette population dans le cadre d'une transformation de l'image de la ville porte également la promesse de produire des richesses économiques. Car le soutien des migrants entrepreneurs a une portée symbolique, ce public étant un emblème idéal de la ville telle qu'elle est désirée par les gouvernants de Philadelphie : dynamique, ouverte et internationale, loin du stigmate de la pauvreté endémique qui ronge le centre-ville depuis des décennies. La valorisation de l'immigration récente permet également de gommer une histoire de fractures raciales, marquée par la ségrégation résidentielle et l'exode des populations blanches vers les banlieues pavillonnaires.

L'encouragement des migrants entrepreneurs est d'ailleurs une manifestation nouvelle d'une volonté bien établie parmi les élites de Philadelphia de rendre la ville plus internationale. Comme le souligne Judith Goode dans son analyse de la « campagne pour de nouveaux immigrés » lancée en 2001, des efforts pour à la fois stimuler l'immigration et pour « rendre Philadelphie une ville de classe mondiale » datent du milieu des années 1990s²⁶. Le Pennsylvania Economy League, un *think tank* consacré à la proposition de politiques publiques susceptibles d'« améliorer le climat économique et la compétitivité au sein de l'Etat », participait à cet engouement pour l'immigration en tant que source de croissance. Partant du postulat que les migrants sont des membres de la société qui sont « au moins aussi productifs que des natifs », qui compensent partiellement l'exode urbain des classes moyennes, génèrent des recettes fiscales et soutiennent la consommation, l'organisation incitait les gouvernants municipaux à encourager l'immigration des étrangers qualifiés ou en passe de le devenir²⁷. Cette perspective a pu trouver des adeptes parmi le conseil municipal et de futurs adjoints au maire ou acteurs administratifs, créant un consensus autour du fait la ville de Philadelphie avait besoin de devenir une ville plus internationale et accueillante pour les étrangers afin de prospérer.

Dès son arrivée au pouvoir en 2008, l'administration du maire Nutter a donc manifesté ses ambitions internationales pour Philadelphie, et l'association étroite de cette vision avec un accroissement de l'immigration, en organisant l'*International Philadelphia Working Group*. Ce comité d'experts était chargé de réfléchir aux moyens de mettre en œuvre l'engagement pris dans le décret relatif à l'accès linguistique. Les propositions de ce regroupement d'une trentaine d'acteurs politiques, sociaux et privés sont aussi censées participer aux objectifs d'« améliorer le profil

²⁴ Marrow, Helen. « Immigrant Bureaucratic Incorporation: The Dual Roles of Professional Missions and Government Policies », *American Sociological Review*, n° 74, 2009, p. 756-776.

²⁵ Honig, Bonnie. *Democracy and the Foreigner*, Princeton University Press, 2003. D'après Honig, la croyance populaire que les migrants arrivent à mieux à s'en sortir financièrement grâce à leurs qualités personnelles aide à « rassurer les travailleurs sur la possibilité d'une ascension au sein d'une économie que tient rarement cette promesse, tout en [les] disciplinant à croire que l'économie récompense justement le dévouement et le travail acharné » (*ibid.*, 74).

²⁶ Goode, Judith. « The Campaign for New Immigrants in Urban Regeneration: Imagining Possibilities and Confronting Realities », in Glick Schiller, N., et Caglar, A. (Eds.), *Locating Migration: Rescaling Cities and Migrants*. Cornell, New York, Cornell University Press, 2011, p. 151.

²⁷ Pennsylvania Economy League. « Immigration in Philadelphia: A Call to Action », 2000, p. 7.

international de Philadelphie et son rôle dans l'économie mondiale » et d'« élever son statut en tant que destination internationale »²⁸. En effet, tout en soulignant la nécessité de s'adapter aux nouvelles populations migrantes en offrant une assistance linguistique dans les services publics, le rapport du comité présente l'immigration comme synonyme de participation dans la globalisation. La volonté de rendre la ville plus « accessible aux marchés mondiaux » se révèle notamment dans la proposition d'investir dans l'aéroport de Philadelphie afin d'augmenter le nombre de vols directs vers l'international. Ainsi, en même temps qu'elle s'apprêtait à offrir des services nouveaux aux usagers d'origine étrangère, dont les entrepreneurs, la ville faisait la promotion d'une identité internationale dont le développement était souhaité par un large éventail d'acteurs des secteurs politiques, associatifs et privés.

La politique d'accessibilité des services municipaux, mise en avant dans les agences de régulation des entreprises, donne une preuve de l'ouverture de la ville envers les populations étrangères, un positionnement qui correspond aux valeurs d'un public plus large que celui des migrants eux-mêmes. Les « cosmopolites », un groupe social composé de « personnes diplômés, exerçant des métiers intellectuels, qui ont vécu à l'étranger et qui rejettent l'ethnocentrisme » sont particulièrement sensibles à ce positionnement de la part des pouvoirs publics²⁹. Par ailleurs, ce sont les résidents que les gouvernements locaux ont le plus intérêt à attirer et à maintenir dans la population urbaine grâce aux capitaux financiers et culturels qu'ils amènent, ainsi qu'à leur effet sur les prix immobiliers. Ayant appris à considérer la diversité ethnique et culturelle comme une qualité en milieu scolaire et surtout universitaire, où le concept est devenu une valeur consensuelle, les membres de ce groupe social recherchent souvent un lieu de vie habité par une population aux origines diverses³⁰. Dans le texte du décret municipal relatif aux politiques linguistiques, la mairie affirme que « la ville de Philadelphie devient un centre régional de diversité culturelle, et les populations croissantes de minorités linguistiques ont joué un rôle important dans l'amélioration de la vie économique, civique et culturelle de la ville »³¹. La contribution culturelle des migrants se présente comme une évidence, qui justifie les efforts d'adaptation de la part de la ville. On pourrait donc comprendre la promotion de la diversité qui enrobe et accompagne le discours sur les politiques d'accessibilité comme porteuse d'une norme implicite selon laquelle l'immigration rend la ville plus attractive en apportant une « richesse culturelle » à l'espace public.

Or, malgré la gentrification d'une quinzaine des secteurs de recensement dans les limites de la municipalité entre 2000 et 2014³², dont cinq dans le quartier d'immigration de South Philadelphia, le niveau des revenus des habitants de presque la moitié des 372 secteurs de la ville ont baissé pendant la même période, produisant une réduction du revenu médian des habitants de 10%³³. Comme au niveau national, la gentrification et la montée des valeurs immobilières qui y est associée sont des phénomènes qui se produisent rarement dans les quartiers africains-américains qui prédominent dans le centre-ville de Philadelphie³⁴. Dans ce contexte, le recadrage du récit de la ville autour de la diversité, et la visibilité d'une politique favorable aux migrants entrepreneurs en particulier, a le potentiel de faire connaître une évolution dans la population qui est largement perçue comme positive. Il est d'ailleurs révélateur que la mairie ait nommé « Global Philadelphia » le programme chargé d'exécuter la politique linguistique de la ville, car les membres de cette classe cosmopolite sont à la fois ceux qui sont les plus aptes à accepter les conséquences sociales de la globalisation, c'est-à-dire l'accroissement des migrations, et ceux qui sont les mieux apprêtés à tirer profit d'une

²⁸ International Philadelphia Work Group. « An International Destination Point », 2008. Rapport interne publié par l'Office of the Managing Director, City of Philadelphia, p. 4.

²⁹ Haubert, J. & Fussell, E. « Explaining Pro-Immigrant Sentiment in the U.S.: Social Class, Cosmopolitanism, and Perceptions of Immigrants », *International Migration Review*, n° 40, 2006, p. 503.

³⁰ Edelman, L., Riggs Fuller, S., & Mara-Drita, I. « Diversity Rhetoric and the Managerialization of Law », *The American Journal of Sociology*, n° 106, vol. 6, 2001, pp. 1589-1641.

³¹ Executive Order 9-08, *op. cit.*

³² Pew Charitable Trust. « Philadelphia's Changing Neighborhoods: Gentrification and Other Shifts since 2000 », Philadelphia Research Initiative, 2016, p. 8.

³³ Pew Charitable Trust, *ibid.*, p. 38.

³⁴ Hwang J., « Pioneers of Gentrification: Transformation in Global Neighborhoods in Urban America in the Late Twentieth Century », *Demography*, n° 53, vol. 1, 2016, pp. 189-213.

économie globalisée dans leur travail. Des politiques tolérantes envers les résidents migrants d'origine souvent modeste s'insèrent ainsi dans une stratégie d'attraction des populations plus désirables. Ainsi, elles participent à une stratégie plus large de *branding* destiné aux résidents potentiels de la ville³⁵.

Conclusion

Peu coûteuses pour la municipalité en moyens humains et financiers, les politiques d'accessibilité des services et d'accompagnement des migrants entrepreneurs représentent un investissement rentable pour les gouvernants qui les mettent en place. En ciblant des barrières d'information et de langue qui entravent les populations étrangères dans leur activité entrepreneuriale, favorisent la réussite d'un public particulièrement vulnérable à l'échec. La communication publique sur le positionnement de la ville offre d'ailleurs une opportunité de revendiquer une part de responsabilité dans la réussite des migrants largement considérés comme exemplaires en raison d'une éthique de travail supposée supérieure à la norme. Or, un bilan mitigé ressort des dispositifs, en raison de la tolérance du système parallèle des consultants professionnels, système qui facilite le travail des agents municipaux, mais qui transfère le coût de l'accompagnement vers les usagers eux-mêmes. Dans les agences de régulation des entreprises concernées, les agents et les usagers d'origine étrangère semblent s'accorder pour estimer que la capacité des migrants de s'en sortir sans aide confirme les représentations positives à leur égard, ce qui compenserait les dépenses engendrées par le recours aux consultants et l'apprentissage par l'erreur.

La mise en place d'une bureaucratie plus « représentative » de la population serait une alternative possible, une autre issue aux difficultés d'accessibilité que connaissent les migrants entrepreneurs, ainsi que l'ensemble des usagers d'origine étrangère. Selon les partisans de cette approche, la représentation « passive » d'une population minoritaire par des agents possédant les mêmes caractéristiques (linguistiques, par exemple) se traduirait en représentation « active » via la prise de décisions qui bénéficient à ce public³⁶. Des administrations représentatives des populations migrantes faciliteraient certainement la communication avec elles, et répondraient aux souhaits exprimés par les usagers d'origine étrangère : une amélioration des compétences linguistiques des agents est d'ailleurs un objectif à long terme prôné par les associations engagées sur la question de l'accès linguistique à Philadelphie. Quoique l'approche multiculturelle comporte des limites techniques et impose des contraintes gestionnaires, elle a néanmoins le potentiel de résoudre partiellement les problèmes de confiance et de communication qui peuvent dissuader les migrants entrepreneurs non-anglophones d'aborder les services municipaux qui réglementent leurs activités. En offrant des services plus adaptés aux besoins des migrants, cette stratégie pourrait s'attaquer au problème du non-recours aux droits sociaux et prévenir l'exploitation exercée par les intermédiaires professionnels. Une volonté politique dans ce domaine se traduirait par des campagnes de sensibilisation pour stimuler des candidatures d'individus polyglottes dans la fonction publique, voire par des recrutements prioritaires parmi ce public. L'ambivalence dont les migrants entrepreneurs font l'objet, en tant qu'utilisateur des services municipaux, laisse douter que de telles actions de discrimination positive seront à l'ordre du jour. Finalement, la volonté de la municipalité de Philadelphie d'encourager l'entrepreneuriat chez les migrants semble s'inscrire dans une ambition plus large de changer la réputation et la démographie de la ville. Les nouveaux quartiers d'immigration du centre-ville auraient un rôle stratégique dans cette transformation ; idéalisés dans l'influent ouvrage de Jane Jacobs³⁷ et par des générations successives de classes moyennes et

³⁵ Sanders, Hilary, « Immigrant Rights as an Exercise in Urban Branding : The Case of Philadelphia (2008-2015) », in Thomas Lacroix et Amandine Desille (Eds), *International Migrations and Local Governance: A Global Perspective*, Palgrave MacMillan, 2018.

³⁶ Meier, Kenneth et Laurence O'Toole, "Political Control versus Bureaucratic Values: Reframing the Debate", *Public Administration Review*, n° 66, 2006, p. 179.

³⁷ Jacobs, Jane, *The Death and Life of Great American Cities*, New York : Random House, 1961.

supérieures lassées des zones pavillonnaires dépourvues de piétons et des immeubles aseptisés qui remplacent l'animation des trottoirs, ces quartiers seraient susceptibles d'attirer de nouveaux résidents à la recherche d'un environnement authentique et cosmopolite. C'est cette deuxième migration, et son potentiel de faire augmenter les valeurs immobilières, qui seraient l'objectif principal poursuivi par les autorités locales. Or, contrairement aux prophéties optimistes de Richard Florida, la prospérité ne suit pas le goût des « classes créatives » de façon mécanique. La pauvreté et la ségrégation raciale peuvent continuer à s'aggraver à proximité des zones dont les commerces attirent la consommation des populations plus aisées, comme le cas de Philadelphie le montre.

Dans une étude des villes dont les gouvernants avaient tenté de reproduire la réussite de Bilbao après l'installation du musée Guggenheim, l'urbaniste Elsa Vivant identifie une « croyance dans le rôle magique de la culture » pour décrire les espoirs souvent irréalistes des autorités locales vis-à-vis des infrastructures culturelles prestigieuses qui ne répondent pas aux besoins des habitants immédiats des sites de ces projets³⁸. De manière similaire, le gouvernement municipal de Philadelphie semble croire au rôle magique de la diversité, dont une des incarnations les plus emblématiques dans l'environnement urbain est le commerçant d'origine étrangère. Cet engouement pour la diversité, « devenue une sorte de concept sacré dans la vie américaine contemporaine », est pourtant critiqué dans la mesure qu'il participe à occulter la conscience de classe et la reconnaissance des inégalités sociales qui alimentent la stratification ethno-raciale aux Etats-Unis³⁹. A Philadelphie, jusqu'au jour où des investissements substantiels et des réformes structurelles dans les domaines du travail et du logement s'attaquent aux racines de la pauvreté et concrétisent l'image de la ville accueillante et inclusive de sa diversité vers laquelle les gouvernants municipaux souhaitent tendre, l'instrumentalisation des migrants entrepreneurs dans le cadre des stratégies de développement urbain risque de perdurer.

³⁸ Vivant, Elsa, « L'instrumentalisation de la culture dans les politiques urbaines : un modèle d'action transposable ? », *Espaces et sociétés*, n°4, vol. 131, 2017, p. 51

³⁹ Michaels, Walter Benn, *La diversité contre l'égalité*, Paris : Raisons d'agir, 2009, p.32.

Sources

- Department of Licenses and Inspections. « Annual Report 2011 », City of Philadelphia, 2012.
- Desiderio, Maria Vincenza. « Policies to Support Immigrant Entrepreneurship », Washington, D.C., Migration Policy Institute, 2014.
- Desiderio, Maria Vincenza et Josep Mestres-Domenech. « Migrant Entrepreneurship in OECD Countries », International Migration Outlook: SOPEMI, OECD Publishing, 2011.
- Edelman, L., Riggs Fuller, S., & Mara-Drita, I. « Diversity Rhetoric and the Managerialization of Law », *The American Journal of Sociology*, n°106, vol. 6, 2001, p. 1589-1641.
- Executive Order 9-08. « Access to City programs and Activities for Individuals with Limited English Proficiency », City of Philadelphia, Office of the Mayor, 2008.
- Fairlie, Robert. « Kauffman Index of Entrepreneurial Activity : National Report 1996-2010 », Ewing Marion Kauffman Foundation, 2011.
- Florida, Richard. *The Rise of the Creative Class*, New York, Collins, 2002.
- Goode, Judith. « The Campaign for New Immigrants in Urban Regeneration: Imagining Possibilities and Confronting Realities », in N. Glick Schiller et A. Caglar (Eds.), *Locating Migration: Rescaling Cities and Migrants*, Cornell, New York, Cornell University Press, 2011, p. 143-165.
- Hall, M., Singer, A., De Jong, G. & Roempke Graefe1, D. « Geography of Immigrant Skills », New York, The Brookings Institute, 2011.
- Haubert, J. & Fussell, E. « Explaining Pro-Immigrant Sentiment in the U.S.: Social Class, Cosmopolitanism, and Perceptions of Immigrant », *International Migration Review*, n° 40, 2006, p. 489-507.
- Honig, Bonnie. *Democracy and the Foreigner*, Princeton University Press, 2003.
- Hwang J., « Pioneers of Gentrification: Transformation in Global Neighborhoods in Urban America in the Late Twentieth Century », *Demography*, n° 53, vol. 1, 2016, pp. 189-213
- International Philadelphia Work Group. « An International Destination Point », 2008. Rapport interne publié par Office of the Managing Director, City of Philadelphia.
- Jacobs, Jane, *The Death and Life of Great American Cities*, New York, Random House, 1961.
- Marrow, Helen. « Immigrant Bureaucratic Incorporation: The Dual Roles of Professional Missions and Government Policies », *American Sociological Review*, n° 74, 2009, p. 756-776.
- Meier, Kenneth et Laurence O'Toole. « Political Control versus Bureaucratic Values: Reframing the Debate », *Public Administration Review*, n° 66, 2006, p. 177-192.
- Michaels, Walter Benn, *La diversité contre l'égalité*, Paris : Raisons d'agir, 2009
- Mintz, Jonathan. « Annual Report 2007 », Department of Consumer Affairs, New York City, 2008. Pennsylvania Economy League. « Immigration in Philadelphia: A Call to Action », 2000.

- Pew Charitable Trust. « Philadelphia's Changing Neighborhoods: Gentrification and Other Shifts since 2000 », Philadelphia Research Initiative, 2016.
- Sanders, Hilary, « Immigrant Rights as an Exercise in Urban Branding : The Case of Philadelphia (2008-2015) », in Thomas Lacroix et Amandine Desille (Eds), *International Migrations and Local Governance: A Global Perspective*, Palgrave MacMillan, 2018.
- Smith, Neil. « New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy », *Antipode*, n° 34, 2002, p. 434-457.
- Tobocman, Steve. « Revitalizing Detroit : Is There a Role for Immigration ? », Washington, D.C., Migration Policy Institute, 2014.
- U.S. Census Bureau, American Communities Survey. « 5 year estimate: 2007–2011 », 2012.
- Vivant, Elsa, « L'instrumentalisation de la culture dans les politiques urbaines : un modèle d'action transposable ? », *Espaces et sociétés*, n°4, vol. 131, 2017, pp. 49 – 66.
- Waldinger, Roger, Howard Aldrich et Robin Ward (Eds.). *Ethnic Entrepreneurs : Immigrant Business in Industrial Societies*, Newbury Park, California, Sage Publications, 1990.
- Warin, Philippe. « Mieux informer les publics vulnérables pour éviter le non-recours », *Informations sociales*, n° 178, 2013, p.52-62.
- Zhou, Min. « Revisiting ethnic entrepreneurship: Convergencies, controverses, and conceptual advancements », *International Migration Review*, n° 38, 2004, p. 1040-1074.
- Zukin, Sharon. « Consuming Authenticity », *Cultural Studies*, n° 22, 2008, p. 724-748.