



Les cadres de l'action publique locale en charge des politiques d'intégration des étrangers

Entre réseaux de villes européens et contraintes nationales

Anouk Flamant

DANS **POLITIQUE EUROPÉENNE 2018/3 N° 57**, PAGES 84 À 115
ÉDITIONS **L'HARMATTAN**

ISSN 1623-6297

ISBN 9782343137223

DOI 10.3917/poeu.057.0084

Date de mise en ligne : 23/01/2018

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-europeenne-2017-3-page-84?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour L'Harmattan.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Les cadres de l'action publique locale en charge des politiques d'intégration des étrangers: entre réseaux de villes européens et contraintes nationales

Cet article prend comme objet de recherche des agents municipaux chargés dans leurs administrations des politiques municipales pour les populations issues de l'immigration et engagés dans un groupe de travail du réseau de villes européen, Eurocities. Il s'agit de questionner ce que fait l'Europe à ces professionnels dans leur travail quotidien. Un premier regard sur ces professionnels s'intéresse à l'ensemble des freins, et en particulier l'adhésion des acteurs impliqués à leurs normes politiques, législatives et sociales nationales, à la construction d'un sens partagé. Néanmoins, un regard plus resserré sur les membres de ce groupe de travail permet de dévoiler les signes de professionnalisation de ces agents. Cette enquête dévoile ainsi les manières dont l'Europe est utilisée au niveau infranational comme une ressource cognitive pour définir leurs politiques locales sur la question migratoire.

City officers dedicated to migration issues: an action between European city networks and national policies

This article focuses on city officers working on integration policies and who are participating to a working group of a European network of cities, Eurocities. My article puts into question what Europe does to the daily activities of these city officers. Even if European activities are secondary in their daily job, it has consequences on their career and their way of acting in their municipalities. At first sight, legal, political and social norms are ruling the activities of these city officers that weaken their capacities to share common perspective on integration policies. However, with a focus on the more active members of this working group, I demonstrate how Europe is a cognitive resource that city officers use to define their local integration policies.

Les cadres de l'action publique locale en charge des politiques d'intégration des étrangers

Entre réseaux de villes européens et contraintes nationales

Anouk Flamant

ENS Lyon

En 2005, le réseau de villes Eurocities¹ a créé le groupe de travail « Migration & Intégration ». Ce dernier a un double objectif : promouvoir le rôle des villes dans le processus de communautarisation des politiques d'immigration et d'asile et être un lieu d'échanges d'expériences et de pratiques entre les représentants municipaux en matière de politiques d'intégration des populations étrangères². Depuis sa création, des agents municipaux se réunissent deux à trois fois par an dans l'une des villes membres ou à Bruxelles, dans les locaux du secrétariat du réseau de villes Eurocities.

Les représentants municipaux auxquels nous nous intéressons ne sont pas, pour reprendre des termes wéberiens, des acteurs qui vivent « *pour* » et « *de* » l'Europe. Ces cadres de l'action publique locale travaillent ensemble au sein du groupe de travail « Migration & Intégration » entre 2005 et 2012. Ils partagent deux principales caractéristiques. D'une part, ils occupent au

- 1 Le réseau de villes Eurocities a été créé en 1989 par six villes européennes non-capitales nationales (Barcelone, Birmingham, Francfort, Lyon, Milan, Rotterdam) et compte en 2005 plus d'une centaine de villes. Prenant le statut d'association non lucrative en 1991, ce réseau de villes a comme principal objectif la représentation des intérêts urbains dans l'espace politique communautaire. Progressivement, cette activité de lobbying est renforcée par un travail d'échanges de pratiques et d'expériences entre les villes membres. Sur l'histoire du réseau, voir Payre (2010).
- 2 Nous avons recours ici au terme d'« intégration » comme le groupe de travail le mobilise. Certaines municipalités privilégient des approches en matière de lutte contre les discriminations raciales ou d'égalité qui renvoient à des perspectives distinctes. Toutefois, le terme d'« intégration » est au cœur de la dénomination du groupe de travail et l'objectif du groupe est bien que les personnes étrangères adoptent une partie des codes et normes de la société d'accueil.

sein de leurs municipalités des fonctions techniques et non électorales. Ils ont en charge une politique partagée en ce sens où les politiques d'immigration sont principalement régaliennes et font l'objet d'une lente communautarisation (Favell, 2010 ; Guiraudon, 2010). D'autre part, si être à Bruxelles ou se rendre dans une autre municipalité européenne revêt un caractère secondaire dans leur quotidien de travail, ces agents municipaux participent ensemble à des projets européens et produisent des documents partagés. Cela illustre la capacité qu'ont les membres de ce groupe à proposer des axes de travail communs et à promouvoir l'action des villes dans les politiques d'intégration des étrangers. Ainsi, l'Europe est une réalité exceptionnelle dans le quotidien de ces cadres de l'action publique locale. Ces derniers ne s'apparentent pas aux élites des institutions européennes qui constituent un « corps séparé » aux positions et dispositions sociales propres (Georgakakis et de Lassalle, 2007 ; Georgakakis, 2012). Ce ne sont pas non plus des « professionnels de l'Europe au local » au sens de Marine de Lassalle (2010). Les acteurs qu'elle observe appartiennent aux services Europe de leurs collectivités locales et parviennent à se constituer un capital sectoriel qu'ils utilisent sur la scène européenne. Pour les acteurs que nous étudions, il s'agit finalement de s'interroger sur les manières dont l'Europe constitue un « *vital field of professionalisation* » (un lieu vital de professionnalisation) (Buttner, Leopold, Mau et Posvic, 2015, 572). Si la catégorie de « professionnalisation » prête à confusion puisqu'elle est à la fois une catégorie analytique et une catégorie indigène aux acteurs (Demazière, 2009), nous l'utilisons pour décrire le processus par l'intermédiaire duquel des acteurs s'emploient à être reconnus et à jouir d'une certaine autonomie en partageant au sein d'un groupe de pairs des trajectoires comparables (par leur diplôme, leur formation, leur parcours professionnel), un sens partagé de l'action à promouvoir et des méthodes de travail standardisées importées depuis la scène européenne dans leurs tâches professionnelles. La notion de « professionnalisation » est utilisée dans cet article, plutôt que celle de « socialisation », afin d'interroger le processus dynamique entre l'individu et le groupe, la création d'un groupe de pairs, et la façon dont ces agents vont mobiliser l'Europe dans leurs pratiques professionnelles quotidiennes.

En se focalisant sur les participants de ce groupe de travail, notre question est la suivante : la participation à ce groupe de travail offre-t-elle des ressources suffisantes pour ces membres afin de se constituer comme un groupe professionnel ? En d'autres termes, observe-t-on des pratiques similaires et des expériences partagées entre les membres de ce groupe de travail qui permettent de définir une forme de professionnalisation commune à

l'Europe? Il s'agit donc d'interroger la capacité de « professionnalisation » de l'Europe, soit autrement dit d'être un lieu ressource pour construire de mêmes manières d'être et d'agir sur les scènes européenne et infranationale.

Encadré 1. Méthodologie et matériaux d'enquête

L'étude de ce groupe de travail « Migration & Intégration » a été menée dans le cadre de notre recherche doctorale (Flamant, 2014) fondée sur une approche inductive et qualitative. Pour cet article, nous mobilisons une série d'entretiens auprès des membres les plus investis au sein du groupe de travail « Migration & Intégration » entre 2010 et 2014. Dix entretiens semi-directifs formels, de visu ou téléphonique, principalement avec ces représentants de villes européennes, constituent le cœur de notre matériau. Ces entretiens formels ont été complétés par des échanges informels avec les membres du groupe lors de nos séances d'observations. Nous avons observé directement trois réunions du groupe de travail entre 2010 et 2012, l'une à Gand, l'une à Amsterdam et l'une à Londres. Ces réunions se déroulent sur une journée complète et articulent aussi bien des présentations de dispositifs mis en place par les villes que des points d'actualité sur les orientations et législations des institutions européennes. Dans le cas d'Amsterdam en 2012 et Londres en 2010, ces journées de travail se sont déroulées le lendemain de conférences « Integrating cities » que nous avons aussi observées. À Londres, la conférence a été l'occasion de lancer la Charte européenne des villes intégratrices et à Amsterdam, de présenter les nouvelles villes signataires. Ces conférences sont aussi des moments d'échanges avec des universitaires et des représentants des institutions sur les politiques d'immigration en Europe. Ces observations étaient non participantes puisque nous n'avons pas pris part aux discussions sauf interpellation directe. L'observation a donc été de cinq journées complètes de travail et s'est prolongée lors des déjeuners et dîners organisés les soirs et lors de moments plus informels avec certains membres du groupe. Cette participation aux réunions du groupe de travail nous a permis d'être destinataires des comptes rendus et des documents présentés et discutés dans ce groupe entre 2008 et 2012 (une cinquantaine de documents). Ces documents de travail ont été complétés par des publications du réseau de villes Eurocities, principalement données à l'issue des entretiens.

Cette étude de cas questionne l'hypothèse selon laquelle une interaction régulière entre des acteurs similaires issus de différents Etats membres, et en particulier au sein de réseaux de villes, partageant des outils tels que le *benchmarking*, l'identification de bonnes pratiques, conduit à une « européanisation horizontale » (Kern et Bulkeley, 2009 ; Guiraudon, 2010) ou à des processus de diffusion de politiques publiques (Tews *et al.*, 2003 ; Saurruger, Surel, 2006). Ces travaux insistent principalement sur la transformation des instruments d'action publique et moins sur leurs effets sur les acteurs engagés sur la scène européenne. De surcroît, leur regard se porte en premier lieu sur les acteurs et politiques nationales. Peu de travaux consacrés à l'Europe s'intéressent aux acteurs infra-nationaux (Pasquier et Weisbein, 2004). Notre perspective ici est bien de s'intéresser à des acteurs infra-nationaux, en l'occurrence des acteurs municipaux, en s'interrogeant sur leurs pratiques professionnelles. Nous souhaitons démontrer qu'évoquer une « européanisation horizontale » de leurs pratiques est probablement un terme trop fort en raison des contraintes qui pèsent sur eux. En revanche, ces agents municipaux ont des usages de l'Europe (Woll et Jacquot, 2010 ; Graziano *et al.*, 2013), aussi bien de légitimation, c'est-à-dire d'utilisation de ressources européennes pour affirmer leur position, que cognitifs, à travers la diffusion de concepts, de modes de faire dans leurs propres actions. Ce processus n'est pas linéaire mais ces différents usages sont utilisés conjointement par ces acteurs infra-municipaux. Par cet intermédiaire, cet article contribue également aux réflexions qui s'intéressent à la gestion des minorités dans les villes européennes (Vermeulen et Penninx, 2000 ; Penninx *et al.*, 2004 ; Arnaud, 2005 ; Garbaye, 2005) et en particulier sur les dynamiques de convergence et de divergence de l'action publique locale articulées avec les cadres normatifs nationaux (Scholten *et al.*, 2015 ; Downing, 2015 ; Schiller, 2017). Néanmoins, en adoptant un regard microsociologique et en se focalisant sur celles et ceux qui participent à la scène européenne, l'ambition de cet article est bien de s'intéresser aux mécanismes de professionnalisation d'un groupe d'acteurs à l'Europe. Finalement, à l'instar de ce qu'Antoine Vion a analysé sur les professionnels de l'urbain en Europe (Vion, 2006), il s'agit de considérer ce groupe de travail au prisme des nouvelles formes de coopération professionnelle transnationale qu'il produit et sur ce que ces coopérations impliquent dans les activités quotidiennes de ces agents municipaux chargés des politiques d'intégration des immigrants.

Dans un premier temps, cet article analysera les freins à la construction d'un sens partagé entre les agents municipaux en raison de l'importance revêtue par les logiques nationales aussi bien dans le champ administratif que dans le

champ politique en matière de politique d'intégration. Néanmoins, conclure à l'absence de professionnalisation serait trop hâtif. En resserrant dans une deuxième partie notre analyse sur les membres les plus investis dans ce groupe de travail, le « noyau dur », nous montrerons qu'ils ont des trajectoires comparables et acquièrent des compétences communes qu'ils mobilisent au niveau infranational. Dans cette perspective, l'Union européenne constitue principalement une ressource plurielle pour justifier et affirmer une politique municipale sur la question migratoire et leurs positions au sein de leurs administrations municipales. Comprendre la professionnalisation à l'Europe de ces acteurs municipaux revient à analyser les ressorts d'une professionnalisation qui s'effectue principalement en référence à des espaces infranationaux.

L'impossible construction d'un sens partagé en Europe sur les politiques municipales d'intégration des étrangers ?

L'émergence d'un groupe de professionnels au niveau européen chargés des politiques d'intégration des étrangers au niveau local est freinée par leur dépendance aux normes des champs administratifs et politiques nationaux auxquels ils appartiennent. En effet, évoquer un espace professionnel partagé, c'est-à-dire un espace au sein duquel de mêmes règles s'appliqueraient avec des acteurs partageant des normes et capacités d'action, est au premier abord inexact pour décrire les relations qu'ont les membres de ce groupe de travail. Ces représentants municipaux, bien qu'échangeant régulièrement, évoluent dans des espaces nationaux distincts. En partant des objectifs de ce groupe de travail, nous montrerons que la diversité géographique des municipalités investies dans le groupe de travail et la variété des profils des agents municipaux accentuent cette difficulté à partager une même vision sur la politique à mener à l'égard des étrangers, difficulté renforcée par leur forte dépendance aux normes de leurs champs administratifs et politiques nationaux.

Diversité des enjeux liés à l'immigration et à l'intégration en Europe

Dès 2004, les membres du réseau de villes Eurocities rédigent un document intitulé « *Contribution to good governance on the reception and integration of immigrants and asylum seekers* »³ (Contribution à la bonne gouvernance dans la réception et l'intégration des migrants et des demandeurs d'asile) à

3 Document rédigé par le forum Affaires sociales, réseau de villes Eurocities, 2004.

destination de la DG Justice et affaires intérieures (JAI)⁴. Ce document est à la fois un engagement des villes à promouvoir des politiques locales en matière d'intégration des populations étrangères⁵ et la revendication d'être des interlocutrices privilégiées des institutions européennes et des États membres sur ces politiques. Les municipalités insistent sur le fait qu'elles sont les autorités confrontées au quotidien à la mise en place de mesures d'accueil et d'intégration de ces populations. L'année suivante, sept villes créent le groupe de travail « Migration & Intégration » à Turku⁶. Leur objectif est double : pouvoir bénéficier de potentiels financements dans le cadre de programmes européens de soutien à l'intégration des migrants⁷ et échanger entre elles sur leurs enjeux et pratiques en matière d'immigration. Progressivement, le nombre de membres croît et une quinzaine de villes en moyenne participent aux rencontres bi ou triannuelles du groupe. Notons que le nom du groupe de travail « Migration & Intégration » reflète un attachement fort des villes européennes à penser en termes de « intégration », et non à la lutte contre les discriminations ou à la promotion de la citoyenneté, et de s'inscrire dans les orientations promues par la Commission européenne et les États membres. Cet attachement à l'intégration se retrouve aussi bien pour les gouvernements locaux que nationaux (Joppke et Leslie-Seidle, 2012).

Entre 2005 et 2012, dix-neuf réunions sont organisées par ce groupe de travail avec trente-neuf municipalités distinctes. Notons tout d'abord qu'un grand nombre d'entre elles ne participe que très peu au groupe de travail. Dix-sept municipalités, soit l'équivalent d'un tiers des participants, n'assistent qu'à trois réunions entre 2005 et 2012. Douze d'entre elles ne participeront que

4 Les directions générales ont évolué à plusieurs reprises au cours de la période étudiée, et changeant ainsi les interlocuteurs du groupe de travail. En 1999, la Commission Prodi crée la direction Justice et affaires intérieures (DG JAI), devenue en 2007 la direction Justice, Liberté, Sécurité (DG JLS). En 2010, la DG JLS subit de nouveaux changements avec la création de la DG Affaires intérieures et migrations et la DG Justice et droits fondamentaux (Douillet et de Maillard, 2011).

5 Les termes utilisés dans le document sont « immigrés and demandeurs d'asile » avec la précision suivante : « sont concernés les nouveaux arrivants – immigrés et demandeurs d'asile –, les personnes en situation irrégulière, et les minorités ethniques déjà établies ». En d'autres termes, il s'agit de considérer l'ensemble des personnes ayant eu un parcours migratoire, qu'elles soient ou non citoyens européens ou extra-européens, ainsi que leurs descendants.

6 Ces sept villes sont : Helsinki (Finlande), Mannheim (Allemagne), Rotterdam (Pays Bas), Tampere (Finlande), Turku (Finlande), Utrecht (Pays Bas), Vienne (Autriche). Document interne au groupe de travail « Migration & Intégration », 2012.

7 Cela s'inscrit notamment dans la volonté des membres du groupe de travail de bénéficier du programme préparatoire financier INTI (2003-2006) de la DG JLS.

deux fois à ces échanges, ce qui témoigne d'un resserrement du groupe de travail autour d'une vingtaine de municipalités.

Tableau 1. Répartition des municipalités par origine géographique (2005-2012)

Europe du Nord*	Europe des 9	Europe du Sud	PECO
10	20	7	2

* Nous utilisons le terme de « Europe du Nord » car c'est la dénomination géographique la plus proche. En effet, l'Europe du Nord regroupe les pays de langue scandinave (la Norvège, la Suède, le Danemark) et fenniques (Finlande, Estonie). Ici, le Danemark devrait théoriquement être regroupé au sein de l'Europe des 9, mais son histoire migratoire le rapproche de l'Europe du Nord et les villes danoises restent très peu impliquées dans le groupe de travail.

Deux principaux constats s'imposent concernant l'origine géographique des villes. D'une part, la diversité géographique des municipalités met en évidence la domination des municipalités de l'Europe des 9, qui composent la moitié des participants. Pour ces municipalités, l'enjeu migratoire est ancien et constitue une thématique au sein desquelles elles s'investissent. À l'autre bout du spectre, les municipalités issues des pays de l'Europe centrale et orientale (PECO) sont très peu présentes puisqu'elles ne sont que deux (Riga en Estonie et Brno en République tchèque). La question de l'immigration a été construite qu'au cours des années 1990 et plus encore au cours des années 2000 comme un problème au sein des anciens pays du bloc soviétique (Darley, 2010). Ainsi, les municipalités consacrent peu de moyens financiers et humains au niveau européen. En revanche, les municipalités d'Europe du Nord investissent le groupe de travail « Migration & Intégration » tout comme les villes de l'Europe du Sud. Si l'immigration constitue un phénomène relativement récent pour ces deux sous-espaces européens (Hooghe *et al.*, 2008), cette question s'est constituée comme un enjeu à résoudre. La place des municipalités d'Europe du Nord est encore plus forte si l'on ne considère que les municipalités ayant participé à plus de la moitié des réunions, soit neuf réunions. En effet, sur les douze municipalités, la moitié est issue d'Europe du Nord, et parmi celles de l'Europe des 9, trois d'entre elles sont néerlandaises (Amsterdam, Rotterdam, La Haye). À l'inverse, les pays européens avec une histoire migratoire ancienne, comme le Royaume Uni ou la France, sont quasi absents. Pour ce qui est de la France, Lyon participe entre 2006 et 2010 tandis que Nantes commence à y participer en 2011. Les municipalités d'Europe du Sud ne participent pas sur la durée, sauf Barcelone, et les PECO sont eux absents.

Tableau2. Répartition par origine géographique des municipalités présentes à plus de neuf réunions (2005-2012)

Europe du Nord	Europe des 9	Europe du Sud
6	5	1

Un investissement massif se fait donc de la part des municipalités d'Europe du Nord et des Pays-Bas dans ce groupe de travail « Migration & Intégration ». Ceci est renforcé par le fait que deux présidents du groupe de travail sont originaires de ces régions. Rotterdam est la première municipalité présidente du groupe de travail (2005-2007), puis en 2012, la représentante de la ville d'Helsinki, après avoir été vice-présidente (2009-2011), est élue présidente du groupe.

Par conséquent, la pluralité des municipalités investies dans le groupe de travail « Migration & Intégration » rend plus complexe l'adoption de mêmes termes pour décrire et définir les populations visées. La difficile mise en cohérence des termes freine la construction d'un sens partagé, premier marqueur pour évoquer la professionnalisation d'un groupe. En effet, les membres du groupe de travail « Migration & Intégration » décrivent distinctement les populations visées par leurs travaux. Les représentants municipaux de pays avec une immigration récente, comme les villes du Sud de l'Europe ou d'Europe du Nord privilégient le terme de « non-national » ou de « né à l'étranger » pour définir le public visé par leurs dispositifs. Ce terme est même affiné par les villes finlandaises qui évoquent celles et ceux qui sont étrangers et qui n'ont pas comme langue maternelle le finnois ou le suédois⁸. Ce choix est justifié par le fait que les compétences linguistiques sont perçues comme centrales pour permettre l'intégration des populations étrangères et de leurs enfants. Quant aux représentants municipaux issus de pays avec une histoire migratoire plus ancienne, la focale se fait davantage sur les descendants de ces populations étrangères. Par exemple, les représentants de municipalités allemandes ont à l'esprit la mise en place de dispositifs pour des personnes dont l'un des parents a immigré. De manière équivalente, les municipalités françaises, bien que faiblement présentes, privilégient le terme d'« immigré », que la personne considérée ait ou non la nationalité française.

8 Document interne au groupe de travail « Migration & Intégration », précisions des municipalités sur les termes utilisés par la statistique nationale et par les représentants municipaux dans leurs travaux, 2012.

Ces variations sémantiques font écho aux philosophies nationales au sein desquelles les modalités de participation à la société d'accueil des populations étrangères sont pensées. Certains représentants municipaux insistent même sur l'existence de « modèles » nationaux d'intégration qui pénalisent les échanges d'expériences. Cela est d'autant plus perceptible pour les acteurs municipaux dont le territoire national a une longue histoire d'immigration et un passé colonial. Les représentants des villes de Lyon et de Nantes insistent dans les entretiens sur la singularité des dispositifs mis en place en France, ce qui les distingue de leurs homologues européens. De façon assez comparable, en évoquant les « minorités ethniques et noires », le représentant municipal de Leeds défend l'idée d'un processus chronologique dans les dispositifs mis en œuvre par les municipalités.

« Je pense que nous avons beaucoup souligné dans ce groupe les différences et les similitudes. Nous avons probablement des éléments communs avec Amsterdam concernant l'histoire coloniale et le passé des migrants. [...] Les villes du Nord de l'Europe sont très actives dans Eurocities et ils en sont à ce point : faire l'expérience de l'immigration à une échelle importante depuis 15-20 ans, ils commencent à s'intéresser aux migrants. Le Royaume-Uni a bien avancé depuis ce point, [...] nous sommes à différentes étapes⁹. »

L'origine géographique variée des participants les conduit à avoir des perceptions différentes de l'immigration en raison de son importance contemporaine et de son historicité. L'expérience nationale constitue à cet égard un frein pour définir les jalons communs d'une politique locale à l'égard des étrangers dont l'un des marqueurs le plus évident est l'adoption de mêmes termes pour construire un sens partagé. Cette dynamique s'accompagne d'une discordance des règles administratives et des normes nationales au sein desquelles ces représentants municipaux s'inscrivent.

Des normes et représentations nationales qui contraignent la construction d'un groupe de professionnels.

Si des débats existent sur les publics visés par les travaux du groupe de travail « Migration & Intégration », les contraintes légales nationales pèsent sur l'émergence de pratiques communes. En effet, les observations et les

9 Entretien avec le chef du département « Adult social care », municipalité de Leeds, le 18 juin 2010 (en anglais). Pour une présentation détaillée des trajectoires des personnes rencontrées, voir annexe I.

entretiens conduits sur ce groupe de travail entre 2010 et 2012 révèlent que plusieurs mesures préconisées localement sont refusées par leurs homologues au motif que cela ne correspond pas à leur cadre législatif national. Cet argument est régulièrement mobilisé au sein du groupe de travail « Migration & Intégration » et plus largement dans les discussions internes aux municipalités. Trois thématiques illustrent les blocages inhérents à la construction de normes partagés entre les représentants des municipalités : la discrimination positive, les questions religieuses et le recours au *benchmarking* comme méthode de travail.

Premièrement, certains membres du groupe de travail identifient la discrimination positive comme un levier efficace pour favoriser l'accès aux emplois publics pour les populations étrangères. Cette méthode est évoquée dans la Charte des Villes d'intégration à travers l'onglet « Les municipalités comme employeurs »¹⁰ et fait l'objet de discussions entre les villes afin de la mettre concrètement en œuvre. Ainsi, à Gand, en mai 2010, le groupe de travail « Migration & Intégration » est consacré à la présentation par la responsable du service municipal gantois « Égalité des chances » des dispositifs mis en place pour répondre à cet objectif d'« employeur ». Parmi les dispositifs évoqués, la discrimination positive est envisagée à travers une mention sur les offres d'emplois municipaux stipulant que les candidats avec certains critères (sexe, origines ethniques, âge) seront favorisés. La représentante de la municipalité d'Amsterdam, chargée de mission « discrimination et émancipation des femmes », indique avoir recours à un dispositif équivalent pour recruter des personnes aux profils plus diversifiés au sein de son administration¹¹. Cependant, la discrimination positive va à l'encontre de certaines législations nationales comme les représentants des villes finlandaises de Tampere et d'Helsinki le précisent. Alors même qu'une telle expérience a été menée à Helsinki au milieu de la décennie 2000, elle a finalement été abandonnée en raison de ces manquements à la législation finlandaise¹².

10 La Charte comporte quatre rubriques engageant les maires en tant que « responsables politiques », « prestataires de services », « employeurs », « acheteurs de biens et de services ». Le texte de la Charte est disponible à l'adresse suivante : <http://nws.euocities.eu/MediaShell/media/Charter-forWebFINAL_French.pdf>.

11 Notes d'observation de la réunion du groupe de travail « Migration & Intégration », 31 mai-1^{er} juin 2010.

12 Entretiens avec les représentants des municipalités finlandaises, menés en décembre 2014 (en anglais).

L'opposition à la discrimination positive de certains représentants municipaux ne s'explique pas uniquement par des contraintes juridiques nationales mais aussi en raison de ce qu'ils jugent être pertinent pour les populations étrangères. Lorsque nous évoquons la possibilité de la discrimination positive en entretien, le représentant de la ville de Barcelone s'y oppose, certes parce que l'emploi des étrangers dans la fonction publique espagnole est interdit en droit, mais aussi parce qu'il la juge inadéquate.

« La discrimination positive, de toute manière, je n'y suis pas favorable. Je suis en faveur d'une politique de suppression des barrières. La discrimination positive peut être contre-productive. [...] Ce que nous devons faire, c'est mener une action pro-active. Mais de toute façon, le processus de sélection fait que le premier élément [pour être recruté], c'est la nationalité espagnole...¹³ »

Cet entretien met à jour les contradictions entre le cadre adopté collectivement au sein du groupe de travail avec les réticences, pour des raisons juridiques et politiques, à mettre en œuvre certains des engagements promus. Par conséquent, seulement 1,4 % du personnel municipal barcelonais est né à l'étranger et 0,1 % est de nationalité étrangère¹⁴. À l'inverse, à Oslo, dont le pourcentage d'étrangers est équivalent à Barcelone en 2010 (22 %), 18 % des employés municipaux sont étrangers. Ces disparités législatives, qui s'appuient sur des philosophies nationales d'intégration diverses en Europe (Brubaker, 1997 ; Favell, 2001 ; Entzinger, 2005 ; Entzinger, Penninx et Verbeek, 2015), impactent très directement la mise en œuvre par les agents municipaux des dispositifs promus par le groupe de travail « Migration & Intégration ». Dès lors, l'adoption de pratiques communes par ces représentants municipaux est largement contrainte par les normes nationales qui s'imposent à eux ainsi que leurs représentations de ce qu'une politique à l'égard des étrangers doit être.

La question religieuse provoque aussi des débats entre les représentants municipaux et laisse apparaître le poids des règles et des normes nationales. À la même réunion du groupe de travail à Gand en mai 2010, la loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public est en cours de discussions en France. Rapidement, la discussion s'oriente autour des possibilités pour les villes de lutter contre les discriminations à caractère religieux. Là encore,

13 Entretien avec le représentant de la ville de Barcelone, le 4 mai 2011, à Barcelone (en espagnol).

14 Il s'agit dans ce cas de contractuels d'associations communautaires payés par les fonds municipaux.

les prises de position des représentants municipaux se caractérisent par l'évocation récurrente de leur contexte et de leur législation nationale, et donc des difficultés à promouvoir des pratiques communes entre les municipalités européennes. Cette question religieuse est systématiquement évacuée du groupe de travail « Migration & Intégration » entre 2005 et 2012. Deux principales raisons expliquent ce choix : à la fois parce que cette question est porteuse d'opposition entre les membres, et d'une forte emprise de décisions nationales, mais aussi pour limiter la collusion qui pourrait s'établir entre immigration et islam ce qu'ils se refusent¹⁵. L'appartenance de ces acteurs municipaux à leur espace politique national contraint les possibilités de diffusion de mêmes pratiques professionnelles au sein du groupe de travail.

Enfin, le *benchmarking* est une méthode de travail révélatrice des oppositions qui traversent le groupe de travail. Cela est le cas pour les représentants de la ville de Lyon et de la ville de Barcelone qui ont tous deux participé à de tels projets. Dans les deux cas, ils évoquent lors des entretiens le fait que le *benchmarking* est inopérant puisqu'il ne rend pas compte des variations législatives et culturelles. Le représentant de la ville de Lyon insiste sur cette incapacité des autres représentants des municipalités à envisager les valeurs spécifiques inhérentes à la République française que l'universalisme et l'égalité seraient.

« Il y a deux choses qui parasitent l'échange à l'échelle européenne, c'est déjà les lunettes pour déchiffrer la réalité. *Il y a des cultures nationales qui sont extrêmement fortes et des spécificités législatives et donc on a X manières de le traiter, de voir les choses et donc de les voir et donc les transposer, c'est pas possible, on peut même pas l'imaginer.* Nos amis anglais sont très en avance sur un certain nombre de choses, l'évaluation, les critères ethno-raciaux etc. Nous, on a développé des approches processus, non-discrimination, universelles. [...] *Il y avait un choc culturel de fond*¹⁶. »

15 Cette position fait probablement débat au sein du réseau de villes. En effet, par la suite, un groupe de travail est créé en 2015 relatif à la radicalisation et l'extrémisme violent au sein d'Eurocities dans lequel la question de la radicalisation religieuse est abordée à travers les enjeux de précarité socio-économique mais aussi à travers la question de l'arrivée de demandeurs d'asile en Europe. Voir Eurocities report, « *Cities responses on preventing radicalisation and violent extremism: social inclusion as a tool?* », octobre 2016.

16 Entretien avec le représentant de la ville de Lyon, le 22 avril 2010, Lyon. (nous soulignons)

Le représentant de la ville de Barcelone insiste également sur les difficiles comparaisons inter-municipales dans des contextes législatifs nationaux distincts.

« Au départ, avec le premier projet de *peer review* auquel nous avons participé [*Inticities*], les mots que l'on utilisait ne me plaisaient pas. J'étais très critique. Un benchmark de quoi? [...] Il y a un indicateur qui est celui du nombre de fonctionnaires étrangers dans la municipalité. Cela paraît parfait. En Espagne, il y a une loi qui dit que pour être fonctionnaire, il faut avoir la nationalité. Il n'y a aucun étranger puisque c'est illégal. De fait, sur cet indicateur, nous obtenons zéro!¹⁷ »

Ce poids des représentations nationales et des normes législatives en matière de politique d'intégration des étrangers sont autant d'éléments qui expliquent la difficile construction d'un sens partagé et donc d'une professionnalisation à l'Europe de ces représentants municipaux. Cela est renforcé par la contrainte politique qui pèse sur eux.

Des pratiques municipales contraintes par les agendas politiques.

De façon unanime, les membres du groupe de travail « Migration & Intégration » insistent sur la contrainte que représente l'agenda politique de leurs élus sur leurs actions communes. Plus exactement, la tension entre leur posture d'agents administratifs et de représentants d'une politique municipale contraint la manière dont ils abordent la question de l'intégration au sein du groupe de travail. C'est ainsi qu'en février 2010, à Londres, l'un des représentants de la ville de Barcelone qui prend la parole pour présenter le lobbying effectué auprès de la commissaire chargée des Affaires intérieures occupe des fonctions au sein du cabinet de l'adjoint au maire de Barcelone. Cet investissement partisan pèse sur les relations qui s'établissent entre les représentants des groupes de travail et constitue un frein à l'émergence de mêmes normes et représentations entre eux. Les représentants municipaux les plus investis dans le groupe de travail (voir *infra.*) sont les plus critiques face à cet investissement partisan. Ils insistent au contraire sur la nécessité de traiter de manière technique cet enjeu, quitte à « faire le dos rond », comme le souligne une des membres du groupe de travail, en période d'élections. Cette posture illustre que pour ces représentants municipaux,

17 Entretien avec le directeur des services de l'immigration, de l'intégration et de coopération internationale, municipalité de Barcelone, président du groupe de travail « Migration & Intégration », (2008-2012), le 4 mai 2011, dans son bureau, Barcelone, en espagnol (nous traduisons).

leur action doit être technique et non politique. Ce discours atteste de leur familiarité avec les règles du jeu politique bruxellois, à savoir l'accent mis sur des compétences d'expertise et non politiques, notamment au sein de la Commission européenne (Robert, 2001). À l'inverse, d'autres représentants municipaux, moins investis et irrégulièrement présents, adoptent des positions plus partisans dans le groupe de travail.

Plus largement, les modalités de participation à ce groupe de travail « Migration & Intégration » relaient les prises de position politique locales sur l'intérêt ou non de s'investir sur la scène européenne. Si la présidence du groupe de travail est assurée entre 2007 et 2012 par deux municipalités dirigées par une coalition de gauche, ce critère ne suffit pas à comprendre l'implication des municipalités. En effet, il s'agit plus largement de s'intéresser à la façon dont les différentes majorités politiques s'investissent sur les questions européennes. C'est ainsi que le désinvestissement progressif des municipalités britanniques au sein du réseau de villes Eurocities s'explique aussi par la défiance des équipes municipales à l'égard de la scène européenne.

« Je crois que pour les villes britanniques, quand il y a un gouvernement vraiment de droite, c'est difficile d'investir la scène européenne. Mais ce n'est pas le cas pour les villes scandinaves par exemple. Le président d'Eurocities était de Stockholm et il était vraiment droite libérale, pas du tout de gauche ! Je crois que cela fonctionne de la même manière pour les villes finlandaises et norvégiennes. Bien sûr, les partis conservateurs s'intéressent moins à la scène européenne, mais ce n'est pas si évident [selon les villes]. »

Enfin, les municipalités d'Europe du Nord s'opposent souvent aux méthodes de travail des villes de l'Europe du Sud dans le groupe de travail. Ces dernières sont parfois perçues par leurs homologues du Nord de l'Europe comme adoptant des positions « conservatrices » dans la gestion des populations étrangères. À plusieurs reprises dans les entretiens, les représentants municipaux des villes d'Europe du Nord et néerlandaises insistent sur le fait que la classe politique envisage l'intégration principalement par le prisme d'un effort à produire de la part des populations étrangères. Par-delà la réalité des dispositifs mis en place aux quatre coins de l'Europe, ces disparités politiques qui reposent sur des dynamiques nationales rendent complexe les échanges transnationaux de pratiques. Le processus de professionnalisation du groupe à l'Europe est donc contraint par les normes nationales qui structurent leurs modes de faire et d'agir.

Cette première section dévoile comment la professionnalisation à l'Europe ne se produit pas automatiquement à travers l'appartenance commune à un groupe de travail, ici celui intitulé « Migration & Intégration » du réseau de villes Eurocities. L'adoption de normes et de représentations communes, d'« un sens partagé », et de pratiques municipales qui en découleraient, permettant d'affirmer une professionnalisation à l'Europe de l'ensemble de ces représentants municipaux, est donc contrainte en raison des normes juridiques, des dynamiques politiques et des représentations nationales à l'œuvre sur ce que doit être une politique à l'égard des populations étrangères. Dans cette perspective, notre enquête participe à comprendre le processus de lente communautarisation des politiques d'immigration en Europe et des freins à leur européanisation. Malgré cela, en portant un regard microsociologique sur les représentants les plus investis au sein du groupe de travail entre 2007 et 2012, une partie d'entre eux a eu des trajectoires universitaires et professionnelles similaires. Dès lors, leur participation à ce groupe de travail « Migration & Intégration » les conduit à utiliser singulièrement les ressources européennes dans leur propre espace infranational. Il s'agit *in fine* d'asseoir leur place et leurs compétences au sein de leurs administrations municipales, en justifiant leurs pratiques par un détour par l'Europe. Dans cette perspective, il est possible d'évoquer pour eux une professionnalisation à l'Europe.

La construction d'une professionnalisation à l'Europe mobilisée dans les espaces infra-nationaux

Les trajectoires universitaires et professionnelles de ces acteurs municipaux engagés dans le groupe de travail « Migration & Intégration » laissent entrevoir des parcours communs pour un petit nombre d'entre eux. En ayant les questions d'intégration des étrangers et/ou de lutte contre les discriminations raciales au cœur de leurs missions, ces représentants municipaux se professionnalisent sur la question de l'immigration par l'intermédiaire de leur investissement européen. Ce groupe de travail, en se construisant sur l'idée du développement d'une politique européenne d'intégration, permet aux représentants municipaux de spécifier leur travail et de s'ériger comme des spécialistes des politiques d'immigration européennes au niveau infranational. Leurs usages stratégiques et cognitifs de l'Europe leur permettent d'affirmer leur rôle dans leurs administrations.

Formation et parcours professionnel sur la question migratoire dans les villes.

Pour travailler sur les membres du groupe de travail « Migration & Intégration », nous avons eu accès aux comptes rendus de celui-ci entre 2007 et 2011¹⁸. Les comptes rendus se composent du programme, de la liste des participants, des documents de travail qui ont été présentés (deux ou trois selon les réunions), et d'un document faisant le point sur l'actualité des institutions européennes. Ce sont ainsi sept comptes rendus qui ont fait l'objet d'une analyse en codant systématiquement les participants du groupe de travail dans une base de données¹⁹. Par ailleurs, les documents de travail des réunions (plus d'une cinquantaine) ont fait l'objet d'une analyse de contenu mais sans recourir à un codage systématique. Ce travail de lecture des documents a été essentiel dans la compréhension de la promotion d'un modèle européen d'intégration (voir *infra*). Ainsi, l'analyse des participants du groupe de travail « Migration & Intégration » révèle que quatorze personnes participent à au moins trois des sept réunions.

Parmi ce groupe de professionnels, nous pouvons tout d'abord souligner la représentation un peu plus élevée de femmes (9) dans ce groupe alors qu'on constate une répartition quasi équivalente entre les deux sexes pour l'ensemble des participants au groupe de travail (56 femmes pour 53 hommes). Bien que cette variable ne permette pas de caractériser globalement le groupe de travail, il semblerait que la prégnance des femmes sur une thématique renvoyant plus largement aux affaires sociales, déjà analysée pour d'autres groupes professionnels, fonctionne pour ce petit groupe (Achin, 2005). En revanche, ce groupe de quatorze personnes se caractérise par une représentativité accrue des villes d'Europe du Nord (cinq villes²⁰ avec sept représentants) et néerlandaises ou belges (trois villes²¹ avec quatre représentants). On retrouve, peu ou prou, les principales municipalités déjà identifiées au sein du groupe de travail, qui en plus d'être présentes sur la durée, sont représentées par de mêmes agents municipaux.

18 Ce sont les bornes chronologiques pour lesquelles nous avons pu avoir systématiquement accès aux noms des représentants municipaux présents.

19 La base de données permet de renseigner aussi bien la présence d'acteurs à une réunion que leurs caractéristiques (date de naissance, poste occupé, fonction, lieu d'exercice). La base de données a été mise au point par Séverine Gedzelman, ingénieure d'étude du laboratoire Triangle.

20 Tampere, Helsinki, Oslo, Malmö, Copenhague.

21 Rotterdam, La Haye, Gand.

Cette homogénéité géographique se couple à des parcours universitaires et des trajectoires professionnelles relativement comparables²². Les membres de ce groupe de travail sont tous titulaires d'un diplôme universitaire, principalement en science politique, droit et sociologie, délivré dans leur pays d'origine. Peu de ces représentants municipaux ont effectué une partie de leur cursus universitaire à l'étranger. C'est le cas du représentant de la ville de Barcelone, ayant débuté une thèse de sociologie à l'université de Rotterdam, celui de la ville de Gand, avec l'obtention par une formation continue d'un master au sein de l'université autonome de Barcelone, ou encore de la représentante de Copenhague ayant effectué un an de mobilité à Londres au début des années 2000. En revanche, la mobilité géographique est présente dans plusieurs trajectoires professionnelles. C'est le cas de la représentante de la ville de La Haye qui a exercé pendant plus de dix années au Brésil et aux États-Unis, celui de la représentante de la ville de Copenhague avec diverses missions effectuées pour des organisations internationales telles que l'Unicef en Afrique subsaharienne ou encore celui de la représentante de la ville d'Helsinki, ancienne salariée du Haut-Commissariat aux réfugiés dans les Balkans dans les années 1990. Cette internationalisation de leur parcours universitaire et/ou surtout de leur parcours professionnel se couple avec des compétences linguistiques. Parmi les quatorze représentants municipaux, neuf d'entre eux maîtrisent au moins deux langues en plus de leur langue maternelle, avec comme dénominateur commun l'anglais. À cet égard, la capacité à se mouvoir dans un univers autre que national et la maîtrise de l'anglais sont centrales pour s'investir dans ce groupe de travail et s'appropriier certaines de ses règles.

Pour la plupart de ces acteurs municipaux, la question de l'immigration est une thématique abordée dans un second temps au cours de leur parcours professionnel. À l'exception de la représentante d'Helsinki qui a consacré son travail de master à la protection juridique des personnes réfugiées, la plupart de ces représentants ont débuté leur carrière au sein des administrations publiques sur les thématiques sociales (jeunesse, éducation, emploi). Dans ce « noyau dur » du groupe de travail, la question migratoire est un enjeu pour lequel ils s'investissent et font carrière, comme la représentante de la ville d'Helsinki ou encore celui de Rotterdam. Cela n'est pas le cas de tous les cadres qui assistent à ce groupe de travail, l'immigration pour eux ne constitue qu'une thématique de passage parmi d'autres dans une carrière

22 Voir en annexe I. Les reconstitutions de carrières ont été faites par l'intermédiaire des entretiens et de la consultation de CV mis en ligne par les acteurs sur des sites professionnels.

professionnelle dédiée aux affaires locales. Dans cette perspective, leur investissement dans le groupe de travail est moindre.

Un principal facteur explique ce processus, et ce en particulier pour les représentants municipaux des pays d'Europe du Nord et du Sud de l'Europe : l'immigration est un fait social relativement récent dans leurs villes. La création de services, de départements ou d'unités consacrés aux questions d'immigration se produit au cours de la décennie 1990, voire 2000. C'est le cas pour les représentantes des villes de Tampere et d'Helsinki. Elles ont toutes les deux été les premières à occuper au sein de leurs administrations un poste de responsabilité dédié aux enjeux rencontrés par les populations étrangères. Plus largement, dans la plupart des municipalités étudiées, la création de services municipaux ou d'équipes en leur sein aux enjeux liés à l'intégration et à la lutte contre les discriminations s'opère au cours de la décennie 2000. Alors qu'à Oslo les populations étrangères sont principalement prises en charge au sein du service municipal dédié aux affaires sociales, en 2002, deux personnes dédiées aux questions d'intégration et d'immigration sont nommées au sein du service Éducation et sont en charge de l'animation d'un programme municipal intitulé « Oslo Extra Large »²³. Cette autonomisation est encore plus palpable au sein de la municipalité de Barcelone. En 1999, la personne qui est en charge de l'immigration et participe aux échanges européens est intégrée au sein du service « Bien être social ». Progressivement une direction s'autonomise sur la question migratoire, et en 2011, le représentant de la municipalité de Barcelone au sein du groupe de travail « Migration & Intégration » est directeur de l'immigration et de l'intégration dans sa ville. De façon identique, la participation au groupe de travail d'un représentant de la ville de Nantes à partir de 2010 est rendue possible par l'existence au sein de l'organigramme municipal d'une mission intitulée « Égalité, Intégration, Citoyenneté » créée en 2005. Dans ce cas, la création de la mission se fait pour se distinguer des problématiques urbaines par l'intermédiaire desquelles le « problème » de l'immigration a été défini en France (Tissot, 2005 ; Doytcheva, 2007).

Ces acteurs municipaux valorisent les échanges avec leurs homologues puisqu'ils ont fait de l'intégration et de la lutte contre les discriminations

23 Ce programme Oslo Extra Large est mis en place par la municipalité d'Oslo en 2001 pour promouvoir largement les relations entre les différentes communautés et lutter contre le racisme. Entretien avec la responsable du programme, représentante au sein du groupe de travail « Migration & Intégration » pour la ville d'Oslo, entretien le 11 décembre 2014.

le cœur de leur activité professionnelle et occupent des places équivalentes dans leurs administrations : une position récente, souvent fragile qui peut être remise en question. Ces parcours professionnels équivalents les conduisent à rechercher des appuis, voire des appuis extérieurs, en l'occurrence d'autres homologues européens, pour s'affirmer en tant que professionnels des enjeux liés à l'immigration dans leur administration infranationale. Ils se réfèrent aux échanges qu'ils ont avec leurs pairs en Europe pour insister sur le fait qu'ils partagent de mêmes préoccupations avec d'autres cadres municipaux. L'Europe ne constitue pas le centre de leur carrière, comme pour certains parlementaires européens (Michon, 2012), mais en constitue un élément pour justifier leur rôle et leurs compétences²⁴.

Ces parcours professionnels nous dévoilent la façon dont un petit groupe investit la scène européenne en partageant des propriétés sociales communes et peut, par la suite, utiliser ces échanges pour revendiquer leurs compétences, au sein et pour les villes, dans les politiques d'immigration. La revendication de compétences urbaines en matière d'intégration des étrangers s'appuie donc sur le développement d'outils communs transnationaux entre ces agents municipaux. Par le partage de ces expériences et la mise en place de « boîtes à outils » communes, promouvant ce que doit être une politique d'intégration des étrangers dans les villes européennes, ces représentants municipaux usent de l'Europe non seulement pour justifier leur position dans leurs administrations municipales mais aussi pour innover leurs réflexions sur ce que doit être une politique d'intégration des étrangers.

Elaborer une politique européenne d'intégration des étrangers pour affirmer sa compétence professionnelle dans les villes

Le groupe de travail « Migration & Intégration » s'est construit dans la perspective de proposer une définition d'une politique européenne commune en matière d'intégration des étrangers. Il s'agit de diffuser des bases communes en matière d'intégration et de lutte contre les discriminations et de participer aux discussions communautaires sur les politiques d'immigration. Cette volonté de partager des expériences communes et de les diffuser au sein

24 Ce type de carrière se retrouve probablement pour les élus qui interviennent lors de l'ouverture des journées de travail de ce groupe. Même si un travail serait à conduire sur les figures exactes de ces élus, nous avons pu constater leurs capacités à s'exprimer en anglais, leur parcours international voire migratoire pour certains et leur position souvent minoritaire au sein de leur propre municipalité en raison de leur sexe, leur affiliation partisane et leur âge.

des municipalités anime donc les quatre projets européens d'expériences de pratiques financés par l'Union européenne (encadré 2).

Encadré 2. Quatre projets du groupe de travail « Migration & Intégration » financés par des fonds communautaires

- **Le projet *IntiCities* (2007-2009)**: Ce projet évalue par l'intermédiaire d'une revue par les pairs et un benchmarking, les pratiques municipales concernant l'intégration des populations étrangères et immigrées. Financé par le programme INTI, les municipalités évaluées par leurs pairs sont : Helsinki, Rotterdam, Lyon, Malmö, Gènes, Düsseldorf. Certaines municipalités n'ont participé qu'aux évaluations : Amaroussion, Milan, Tampere, Belfast, Utrecht.
- **Le projet *Dive* (2009-2010)**: Ce projet s'appuie sur une revue par les pairs et l'établissement d'un benchmark. Les participants se sont intéressés aux politiques municipales de promotion de l'égalité et de la diversité. Financées au titre du Fonds européen d'intégration (FEI)²⁵, les municipalités du projet sont : Berlin, Leeds, Londres et Rome.
- **Le projet *Mixities* (2010-2011)**: Financé par le FEI, ce projet s'appuie sur une revue par les pairs afin de définir et de tester un nouveau benchmark dans la mise en œuvre de la Charte des Villes d'intégration. Municipalités participantes : Amsterdam, Barcelone, Belfast, Copenhague, Dublin, Florence, Gènes, Helsinki, Malmö, Nuremberg, Oslo, Stockholm, Tampere.
- **Le projet *Implementoring* (2012-2013)**: Ce projet met en place un suivi et une évaluation par des villes « mentor » pour aider leurs pairs à identifier leurs difficultés et les enjeux avant la mise en place d'un plan d'actions. Municipalités membres et soutenues par le FEI : Aarhus, Athènes, Copenhague, Dublin, Gènes, Lublin, Malmö, Manchester, Milan, Oslo, Riga, Rotterdam, Tampere.

25 Ce cadre commun s'appuie sur une enveloppe financière intitulée le Fonds européen d'intégration (FEI). Celui-ci est créé en 2007 dans le cadre du programme général intitulé « Solidarité et gestion des flux migratoires » et géré par la DG JLS puis Affaires intérieures. Le FEI bénéficie d'un budget global de 825 millions d'euros (2007-2013) pour mettre en œuvre des « actions relatives à l'intégration de ressortissants de pays tiers arrivés depuis peu » et finance quelques réseaux de villes. JOUE, 2007/435/CE, Article 2 concernant le FEI, Décision du Conseil portant création du Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers pour la période 2007-2013 dans le cadre du programme général « Solidarité et gestion des flux migratoires », 21 juin 2007.

Au cours du projet *Implementoring* (2012-2013), onze critères communs ont été identifiés par les membres du groupe de travail « Migration & Intégration » et sont présentés comme incontournables pour mettre en œuvre des politiques municipales de lutte contre les discriminations. Ces critères peuvent être regroupés sous les quatre étiquettes suivantes : participation et ouverture du processus politique aux citoyens et aux organisations privées, mise en place d'une stratégie et d'une publicité municipale sur les discriminations auprès de toutes les populations, formation des agents municipaux et évaluation des politiques menées. Malgré la prégnance des cadres cognitifs nationaux, l'adoption de ces mêmes critères est un élément qui contribue à dessiner les frontières de ce que doit être une politique municipale à l'égard des populations étrangères. Par leur socialisation à cet espace international, ils s'appuient sur la mise en place d'un *benchmarking* et à ce titre bénéficie pleinement du soutien de la Commission européenne, qui privilégie ce type d'instruments (Bruno, 2008).

Surtout, en participant à ces projets d'échanges de pratiques, ces acteurs municipaux les plus investis dans le groupe de travail en font deux principaux usages. Le premier usage est cognitif puisqu'ils mobilisent les expériences de leurs homologues pour définir et concevoir des manières de faire en matière de politique à l'égard des étrangers. Le deuxième usage relève de la légitimation puisqu'ils mobilisent l'Europe, et les autres professionnels municipaux, pour conforter leur position professionnelle. Ces usages s'encastrent et permettent à ces cadres municipaux de s'ériger en spécialiste des questions migratoires, en lien avec les évolutions communautaires, dans leur environnement de travail infranational.

En effet, la participation à ces projets d'échanges de pratiques est tout d'abord une ressource précieuse pour expliciter, auprès des élus notamment, et justifier les orientations qu'ils privilégient concernant les dispositifs de promotion de l'intégration et de la lutte contre les discriminations au sein de leur propre municipalité. C'est ainsi que, lors d'une réunion au sein de la ville de Lyon en juillet 2010 concernant les discriminations raciales dans les attributions de logements sociaux, le chef de la mission Égalité de la ville de Lyon qui a participé au projet IntiCities évoque le dispositif mis en place à Rotterdam pour justifier auprès de l' élu délégué au logement une nouvelle politique municipale²⁶. De manière comparable, à Oslo, la campagne médiatique mise

26 Observation d'une réunion du groupe de travail « Logement » du Groupe d'initiative pour l'intégration dans la ville (GIPIV), 7 juillet 2010, Lyon.

en place par la ville de Barcelone, présentée comme une « bonne » pratique dans le rapport final du projet Mixities est partiellement reprise. Comme l'indique la représentante de la municipalité d'Oslo, l'intérêt de ces projets et des rencontres du groupe de travail est bien de les adapter à leurs propres contextes et problématiques.

« Si on prend ce que Barcelone a fait pour lutter contre les rumeurs, oui on a mis en place une partie de cette politique. Surtout, il me semble que l'on apprend des autres villes en adoptant leurs idées mais surtout en réfléchissant à ce que l'on fait. Et c'est souvent impossible de faire exactement comme les autres, parce qu'il faut que cela s'adapte aux besoins spécifiques des villes, aux différences de la culture administrative aussi²⁷. »

Investir la scène européenne, et ce groupe de travail, ce n'est pas simplement pour s'inspirer d'autres dispositifs déjà éprouvés ailleurs, et donc de légitimer leur choix. Pour les agents municipaux, il s'agit aussi de questionner leurs propres pratiques à la lumière de ces autres expériences. À ce titre, la professionnalisation est bien palpable, puisqu'il s'agit pour les représentants d'échanger avec ses homologues, de questionner ses propres pratiques voire de le penser comme un temps de formation. C'est d'ailleurs ce que la représentante de la ville de Tampere identifie comme l'un des points saillants de sa participation.

« Je dirais presque que ce qui est le plus important, enfin ce qui est le plus intéressant en participant à ce groupe, c'est que ça permet d'avoir des idées, de penser autrement ce que l'on fait. Et donc, si j'y vais, c'est parce que pour moi c'est une forme de formation. J'y vais et quand je reviens, ça influence mon travail. Je me demande pourquoi on fait certaines choses²⁸. »

En outre, la structuration de ce groupe de professionnels se fait dans la construction d'une compétence professionnelle transnationale valorisée principalement dans leur espace infranational d'appartenance. En effet, la conséquence de leur participation se retrouve sur les évolutions des formes de leur travail au quotidien. Ces agents municipaux modifient leurs pratiques en sollicitant ou en consultant de manière régulière leurs homologues européens sur des dispositifs qu'ils auraient développés. C'est ainsi que la chargée

27 Entretien téléphonique avec la responsable du programme, représentante au sein du groupe de travail « Migration & Intégration » pour la ville d'Oslo, le 11 décembre 2014.

28 Entretien téléphonique avec la représentante de la ville de Tampere, chef coordinatrice des questions liées à l'intégration, municipalité de Turku, le 3 décembre 2014.

de mission Citoyenneté de la ville de Nantes sollicite plusieurs collègues européens pour connaître en détail leurs dispositifs pour la participation politique des étrangers²⁹. Ces échanges sont nombreux en marge des réunions formelles du groupe de travail « Migration & Intégration ». Le représentant de la ville de Barcelone assure échanger sur certains dispositifs municipaux avec ses collègues européens régulièrement, modifiant ainsi le type de solutions et de dispositifs qu'il peut proposer³⁰. Par ailleurs, les temps de convivialité, organisés au moment des repas ou de visites touristiques de la ville hôte, sont à plusieurs reprises des moments durant lesquels les représentants municipaux échangent plus précisément sur les pratiques de leurs municipalités³¹. La gestion de ces temps de convivialité est faite par le secrétariat du réseau de villes Eurocities pour permettre la diffusion de pratiques entre les villes. Les membres du secrétariat, en charge de l'organisation des rencontres du groupe de travail, s'assurent que des temps de pause réguliers sont proposés aux participants durant les rencontres biennuelles. L'objectif est bien que les échanges puissent se poursuivre autour d'un café. Par ailleurs, les repas sont pris ensemble, sur place le midi et à l'extérieur le soir durant lesquels les placements sont libres. Les représentants municipaux échangent souvent à bâtons rompus sur leur quotidien, les enjeux qu'ils rencontrent et précisent la situation nationale et locale qu'ils vivent. C'est d'ailleurs souvent dans ces moments que nous avons pu, en tant qu'observateur, questionner les membres du groupe de travail sur les méthodes et les dispositifs qu'ils pouvaient avoir adoptés. En marge de ces temps de restauration, le secrétariat organise souvent une visite plus touristique, comme une promenade en bateau à Gand en mai 2010 ou une visite des bords de la Tamise en février 2010, prétexte là aussi à renforcer la cohésion du groupe. Ces moments d'échanges sont valorisés par les membres du groupe de travail qui évoquent pour certains des « amis » et la création de relations durables sur le plan professionnel et permettent donc d'avoir des personnes ressources dans d'autres municipalités. Ces relations nouées en dehors des temps de rencontres du groupe de travail « Migration & Intégration » constituent un changement dans les pratiques de ces agents. Elles sont le signe que l'Europe est entrée dans leur travail

29 Entretien avec la chargée de mission « Citoyenneté », 6 février 2012, dans un restaurant, Nantes.

30 Entretien avec le directeur des services de l'immigration, de l'intégration et de coopération internationale, municipalité de Barcelone, président du groupe de travail « Migration & Intégration », (2008-2012), le 4 mai 2011, dans son bureau, Barcelone, en espagnol.

31 Notes d'observations des réunions du groupe de travail « Migration & Intégration », Londres, février 2010 ; Gand, mai 2010.

quotidien. Plus exactement, le recours à l'Europe se produit non seulement par la lecture des différentes publications de ces projets d'échanges de pratiques, souvent d'une vingtaine de pages et articulées autour de l'identification de « bonnes pratiques », mais également par le recours de manière sporadique, irrégulière et informelle aux expériences et aux savoirs faire de leurs collègues européens pour penser leur action et justifier les outils et les dispositifs qu'ils promeuvent.

La professionnalisation à l'Europe de ces représentants municipaux est bien fragile. Toutefois, le petit groupe de professionnels identifié au sein de ce groupe de travail partage des trajectoires universitaires et professionnelles comparables et s'approprie de façon comparable les productions collectives. Les dynamiques nationales préalablement identifiées contraignent fortement l'émergence de ce groupe de professionnels. Néanmoins, pour eux, l'Europe est bien devenue une ressource cognitive et de légitimation dans leur travail quotidien. Si ce groupe de travail participe à diffuser, par petites touches, les ressorts d'une politique communautaire d'intégration des étrangers, il permet à ses membres les plus investis d'affirmer leur rôle au sein de leurs administrations municipales et de soutenir leurs actions par le recours à ces expériences européennes.

Conclusion

L'étude de ce groupe de travail « Migration & Intégration » offre tout d'abord un premier éclairage sur l'europanisation horizontale des acteurs. Notre étude de cas permet de déplacer le regard des instruments d'action publique, et leur potentielle europanisation, vers les acteurs locaux en infirmant l'hypothèse selon laquelle une même appartenance à un même groupe produirait automatiquement l'adoption de normes communes et de sens partagé. Ici, ces représentants municipaux engagés dans l'édification de politiques publiques à l'égard des populations étrangères sont fortement dépendants des normes sociales, juridiques et politiques nationales ce qui contraint la façon dont ils peuvent s'investir dans la production d'une politique européenne d'intégration des étrangers, et par ce truchement, adopter un sens partagé commun. À ce titre, la professionnalisation à l'Europe est fortement restreinte voire conduit certains représentants municipaux à peu s'y investir. L'europanisation des pratiques paraît donc largement tributaire des dynamiques nationales dans lesquelles s'insèrent les acteurs locaux.

Toutefois, cette lecture peut être nuancée en adoptant une analyse resserrée sur les membres les plus actifs d'un groupe de travail. Cette recherche montre alors comment l'intégration européenne produit des effets principalement au sein d'enjeux institutionnels et politiques infranationaux. Le dénominateur commun de ce petit groupe de professionnels repose sur des dynamiques de trajectoires professionnelles et universitaires comparables ce qui leur permet *in fine* de produire des documents communs et participer à de mêmes projets d'échanges de pratiques. À ce titre, le groupe de travail devient un lieu producteur de ressources pour questionner et enrichir les pratiques locales des acteurs locaux les plus investis. Il y a bien un changement dans leurs pratiques professionnelles, et donc une européanisation transnationale, en ce sens où leur participation fait pénétrer l'Europe dans leurs réflexions sur les politiques à définir localement en matière d'intégration. Ainsi, concentrer son regard sur les acteurs municipaux invite à prêter une attention forte à leurs trajectoires et aux contraintes dans lesquelles ils évoluent pour comprendre comment ils se saisissent des ressources européennes et les utilisent concrètement. Dans cette perspective l'analyse rejoint les travaux de sociologie sur l'action des lobbyistes en se focalisant moins sur la question de savoir s'ils parviennent ou non à influencer l'agenda politique européen qu'à interroger qui ils sont et ce que leur fait l'Europe (Michel, 2005 ; Michel et Robert, 2010). Ainsi, leur professionnalisation à l'Europe ne se fait pas tant dans l'adoption de normes et de standards partagés que dans des usages comparables, cognitif et de légitimation, de l'Europe qui leur permet de se spécialiser et d'affirmer leur place et leurs compétences au sein de leur administration infranationale. Cela se fait en s'appuyant sur un groupe de paris qui peut être mobilisé dans leur travail quotidien. S'intéresser à ce groupe de travail permet avant tout de comprendre comment se construisent le rôle et les compétences des acteurs municipaux traitant au quotidien des enjeux liés à l'immigration et à l'intégration des étrangers.

Références bibliographiques

Achin Catherine (2005), « Un "métier d'hommes" ? Les représentations du métier de député à l'épreuve de sa féminisation », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 3, p. 477-499.

Arnaud Lionel (2005), *Les minorités ethniques dans l'Union européenne. Politiques, mobilisations, identités*, Paris, La Découverte.

Brubaker William Roger (1997), *Citoyenneté et nationalité en France et en Allemagne*, Paris, Belin.

Bruno Isabelle (2008), « Y a-t-il un pilote dans l'Union ? », *Politix*, vol. 82, n° 2, p. 95-117.

Costa-Lascoux Jacqueline, Weil Patrick et Leca Jean (1993), « Nationalité et citoyenneté dans l'Europe des immigrations », in **Jacqueline Costa-Lascoux et Patrick Weil** (dir.), *Logiques d'États et immigrations*, Paris, Kimé.

Darley Mathilde (2010), « La construction du problème de l'immigration en République tchèque: l'action publique sous influence européenne ? », *Politique européenne*, n° 31, p. 65-90.

De Lassalle Marine (2010), « Multi level governance in practice: actors and institutional competition shaping EU regional policy in France », *French Politics*, vol. 8, p. 226-247.

Demazière Didier (2009), « Postface. Professionnalisations problématiques et problématiques de la professionnalisation », *Formation emploi*, n° 108, p. 83-90.

Douillet Anne-Cécile et de Maillard Jacques (2011), « Les comités d'experts: une ressource institutionnelle pas toujours maîtrisée », *Politique européenne*, n° 32 p. 77-98.

Dotycheva Milena (2007), *Une discrimination positive à la française? Ethnicité et territoire dans les politiques de la ville*, Paris, La Découverte.

Downing John (2015), "European influences on diversity policy frames: Paradoxical outcomes of Lyon's membership of the Intercultural Cities programme", *Ethnic and Racial Studies*, vol. 38, n° 9, p. 1557-1572.

Entzinger Han (2005), « Politiques d'intégration en Europe: un modèle multidimensionnel », in **Lionel Arnaud** (dir.), *Les minorités ethniques dans l'Union européenne*, Paris, La Découverte, p. 25-45.

Favell Adrian (2001), "Integration Policy and Integration Research in Europe: A Review and Critique", in **Alexander Aleinikoff and Douglas Klusmeyer** (eds), *Citizenship Today. Global Perspectives and Practices*, Washington, Carnegie, p. 349-399.

Favell Adrian (2010), « L'eupéanisation ou l'émergence d'un nouveau champ politique: le cas de la politique d'immigration », *Culture & Conflits*, n° 38-39, p. 153-185.

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)*, thèse de doctorat en science politique, Université de Lyon.

Garbaye Romain (2005), *Getting into Local Power. The Politics of Ethnic Minorities in British and French Cities*, London, Blackwell publishing.

Georgakakis Didier et de Lassalle Marine (2007), « Genèse et structure d'un capital institutionnel européen », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 166-167, p. 38-53.

Georgakakis Didier (2012), *Le champ de l'eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Economica.

Guiraudon Virginie (2010) « Les effets de l'europanisation des politiques d'asile », *Politique européenne*, n° 31, p. 7-32.

Graziano Paolo, Jacquot Sophie et Palier Bruno (2013), « Usages et europanisation. De l'influence multiforme de l'Union européenne sur les réformes des systèmes nationaux de protection sociale », *Politique européenne*, n° 40, p. 94-118.

Hooghe Marc, Trappers Ann, Meuleman, Bart and Reeskens Tim (2008), "Migration to European countries: A structural explanation of patterns, 1980-2014", *The International Migration Review*, vol. 42, n° 2, p. 476-504.

Jacquot Sophie et Woll Cornelia (2008), « Action publique européenne : les acteurs stratégiques face à l'Europe », *Politique européenne*, n° 25, p. 161-192.

Joppke Christian and Seidle Leslie (2012), *Immigrant Integration in Federal Countries*, Montreal, Mc Gill-Queen's University Press.

Kern Kristin and Bulkeley Harriet (2009), "Cities, Europeanization and multi-level governance: governing climate change through transnational municipal networks", *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, n° 2, p. 309-332.

Michel Hélène (2005), « Un groupe en pratiques, les pratiques d'un groupe » in **Michel Hélène et Cécile Robert** (dir.), *Lobbyistes et lobbying dans l'Union européenne. Trajectoires, formations et pratiques des représentants d'intérêts*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, p. 9 -21.

Michel Hélène (2010), *La fabrique des « Européens »*. *Processus de socialisation et construction européenne*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg.

Michon Sébastien (2012) « Faire carrière dans les métiers de l'Europe politique : dispositions, savoirs spécifiques et types de carrière », *Politique européenne*, n° 38, p. 185-193.

Payre Renaud (2010), “The importance of being connected. City networks and urban government: Lyon and Eurocities (1990-2005)”, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 34, n° 2, p. 260-280.

Penninx Rinus, Kraal Karen, Vertovec Steven and Martiniello Marco (2004), *Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Politics and Integration Policies*, Chippenham, Ashgate.

Robert Cécile (2001), « La Commission Européenne dans son rapport au politique : Pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l'air ? », *Pôle Sud*, vol. 15, n° 1, p. 61-75.

Saurugger Sabine et Surel Yves (2006), « L'europanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 13, n° 2, p. 179-211.

Scholten Peter, Entzinger Han, Penninx Rinus and Verbeek Stijn (2015), *Integrating Immigrants in Europe: Research-policy Dialogues*, Amsterdam, Springer Open.

Tews Kerstin, Busch Per-Olof and Jörgens Helge (2003), “The diffusion of new environmental policy instruments”, *European Journal of Political Research*, vol. 42, n° 4, p. 569-600.

Tissot Sylvie (2006), *L'État et les quartiers: genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Seuil.

Vermeulen Hein and Penninx Rinus (2000), *Immigrant Integration: The Dutch Case*, Amsterdam, Het Spinhuis.

Vion Antoine (2006), « L'affirmation des gouvernements urbains dans l'Union européenne! une légitimation professionnelle diffuse », *Politique européenne*, n° 19, p. 143-167.

Weil Patrick (2005), *La République et sa diversité: immigration, intégration, discrimination*, Paris, Seuil.

Woll Cornelia and Jacquot Sophie (2010), “Using Europe: Strategic action in multi-level politics”, *Comparative European Politics*, vol. 8, n° 1, p. 110-126.

Anouk Flamant

Post-doctorante au sein de l'Institut français d'éducation (IFE), École normale supérieure (ENS) de Lyon, Laboratoire Triangle (UMR 5206), Sciences Po Lyon.

anouk.flamant@sciencespo-lyon.fr

ANNEXE 1

Formation universitaire et trajectoires professionnelles des membres les plus actifs du groupe de travail « Migration & Intégration » (2007-2012).

Nombre de participations aux réunions du groupe de travail (2007-2012)	Villes représentées	Sexe	Origine géographique	Formation universitaire	Date	Principaux emplois occupés avant 2012	Poste en 2012	Langues parlées
7	Tampere	F	Europe du Nord	Master affaires publiques, communication	1985	Responsable service éducation d'une petite ville finlandaise (1986-2002)	Responsable coordinatrice des politiques d'immigration et d'intégration (2002-2012)	Anglais, Suédois, Allemand, Français, Espagnol
6	Helsinki	F	Europe du Nord	Master Droit international	Fin années 1980	Chargée de mission pour le Haut Commissariat aux réfugiés (1992-1999), Responsable des politiques d'intégration dans une petite ville finlandaise (1999-2000)	Directrice des projets de développement (ressources humaines)	Anglais, Suédois, Français, Allemand, Espagnol
6	Barcelone	H	Europe du Sud	Master Sciences économiques, sociologie	1991	Consultant urbanisme (1995-2005), Directeur du cabinet technique immigration (2005-2008), Directeur coopération international et immigration (2009-2011)	Directeur de l'immigration et de l'interculturalité (2011-2013)	Catalan, Anglais, Italien
5	Rotterdam	H	Europe des 9	Doctorat psychologie	1977	Chercheur dans un centre de recherches de la municipalité de Rotterdam (1977-1987), responsable de programmes européens d'éducation (1987-1997).	Coordinateur international du Département Education, Jeunesse, Société (1997-2012).	Anglais, Français, Allemand

Nombre de participations aux réunions du groupe de travail (2007-2012)	Villes représentées	Sexe	Origine géographique	Formation universitaire	Date	Principaux emplois occupés avant 2012	Poste en 2012	Langues parlées
5	Oslo	F	Europe du Nord	Master Science politique	1983	Responsable du service éducation d'une petite ville norvégienne (1990-2001)	Conseiller pour l'unité diversité et intégration, Oslo (2002-2012)	Anglais, Suédois, français
4	Malmö		Europe du Nord	Master sociologie	Années 1980		Directrice pour l'emploi des jeunes, coordination de projets européens (2002-2012)	Anglais, français, allemand
4	Munich	F	Europe des 9				Coordinatrice des questions d'immigration, (2003-2012)	Anglais
4	La Haye	F	Europe des 9	Master Management (formation continue)	1991	Responsable des appels d'offre pour le département affaires sociales (1991-2009)	Conseillère internationale pour les affaires sociales (2009-2012)	Portugais, Espagnol, Anglais
3	Gand	F	Europe des 9	Master science politique	1999	Chargée de mission Egalité (2000-2010)	Chargée de mission Affaires internationales (2010-2012)	Anglais, Français

Nombre de participations aux réunions du groupe de travail (2007-2012)	Villes représentées	Sexe	Origine géographique	Formation universitaire	Date	Principaux emplois occupés avant 2012	Poste en 2012	Langues parlées
3	Copenhague	F	Europe du Nord	Master Sciences sociales	2006	Chef du service intégration de la ville de Copenhague (2006-2008), Chargée de mission UNICEF Ghana (2008-2009)	Responsable des programmes européens immigration et intégration (2009-2013)	Anglais, espagnol
3	Nantes	H	Europe des 9	DEA Sociologie	1996	Chargée de développement urbain (1996-1999), Chargé de mission Fonds d'action sociale et de lutte contre les discriminations (1999-2002)	Chef de la mission égalité (2002-2012)	Anglais
3	Stockholm		Europe du Nord				Responsable du service Égalité	Anglais
3	Oslo	H	Europe du Nord	Master science politique, histoire	1979		Conseiller principal Culture et Education	Anglais
3	La Haye	H	Europe des 9	Master de droit, affaires publiques	1992	Manager des projets pour l'emploi (2005-2008)	Conseiller international Affaires sociales (2008-2012)	Anglais, allemand, français, turc