

Communication pour le colloque « Les sciences de gouvernement. Circulation(s), traduction(s), réception(s) » - 16 – 17 décembre 2010.

« Les politiques municipales d'intégration des migrants en Europe.

Production et réception des travaux du réseau Eurocités de 1990 à 2010 ».

Anouk Flamant, doctorante à l'Université Lyon II, Laboratoire Triangle UMR 5206

« C'était évident que les questions d'intégration et d'insertion, du fait justement que les collectivités et les municipalités n'aient pas de compétences directement, étaient quelque chose qu'elles prenaient de plein fouet. Donc l'idée c'était vraiment le benchmarking, c'était le début du benchmarking. C'était à cette période là.»¹

Les villes européennes ont saisi l'échelon européen pour échanger et réfléchir conjointement face aux enjeux rencontrés par les populations migrantes présentes sur leur territoire – intégration, logement, scolarité des enfants, lutte contre les discriminations-. En 1974, le Congrès des Communes d'Europe organise un colloque européen pour réclamer « l'objectif toujours prioritaire : une politique européenne commune » en matière d'intégration des « travailleurs immigrés »². La décennie 1980 voit les villes renforcer leur présence sur la scène européenne telle que l'illustre l'ouverture de bureaux d'information et de liaison à Bruxelles³ et la multiplication des réseaux thématiques ou généralistes de collectivités locales afin de mettre l'urbain à l'agenda des politiques européennes. C'est dans cette optique qu'est fondé le réseau des grandes villes européennes Eurocités en 1986 à Rotterdam dont la première conférence a lieu en 1989 à Barcelone. Sans revenir sur la genèse de ce réseau et sa montée en puissance en 20 ans d'activité⁴, notre communication se propose d'étudier l'activité du réseau Eurocités et en particulier ses groupes de travail dédiés aux questions d'immigration et d'intégration des migrants entre 1990 et 2010 que sont la « sous-commission tolérance sociale » de 1991 à 2001 et le groupe

¹ A propos des projets au début des années 2000 au niveau européen de benchmark concernant les politiques d'intégration des villes. Entretien avec le directeur de cabinet du maire de Vaulx-en-Velin, Vaulx-en-Velin, le 24 mars 2010, 1h 25.

² Archives départementales du Rhône (ADR), 759 W 43, article du *Progrès*, « Au colloque du Conseil des Communes d'Europe : les pays d'accueil des migrants ont l'urgent devoir d'améliorer les rapports qui existent entre ces derniers et les nationaux », mars 1974.

³ Respectivement en 1984 et 1985, les villes de Birmingham et d'Hambourg ouvrent les premiers bureaux d'information et de liaison à Bruxelles. Ce mouvement est poursuivi par d'autres villes et régions européennes en particulier les Länder allemands à la fin des années 1980. Aujourd'hui, la quasi-totalité des régions européennes sont représentées à Bruxelles par des équipes de taille et d'importance distincte. (Costa, 2002)

⁴ Le réseau est initié en 1986 par six grandes villes européennes que sont : Birmingham, Barcelone, Francfort, Milan, Lyon, Rotterdam tandis que les premiers travaux sont initiés à la conférence « L'Europe des villes » à Barcelone en 1989. Aujourd'hui, le réseau compte l'adhésion de plus de 140 villes membres à part entière issues de plus d'une trentaine de pays européens. Pour plus d'éléments sur le réseau Eurocités, sa genèse et son évolution, voir les travaux de Renaud Payre et de Pierre-Yves Saunier, 2008.

de travail « Migration et Intégration » de 2002 à 2010⁵. Ce travail a été suivi parallèlement au lent processus de communautarisation des politiques d'immigration et d'asile⁶.

Précisons d'emblée que ces groupes de travail caractérisent les populations cibles de leurs travaux par plusieurs termes « minorités ethniques », « migrants », « immigrés », ou plus récemment « ressortissants de pays tiers ». Nous utiliserons le terme de « migrant » parce qu'il est le plus présent dans les documents du réseau et dans le discours des acteurs qui le composent. Pour les groupes de travail, le terme n'est pas défini et il renvoie tour à tour aux « ressortissants nationaux d'Etats non européens ; aux nationaux nés à l'étranger ou dont l'un des parents est né à l'étranger ; tous les individus appartenant aux minorités ethniques reconnues par des classifications nationales reconnues dans certains pays de l'Union européenne »⁷. Cette définition très large permet à l'ensemble des villes du réseau de participer à ces groupes de travail puisque toutes se reconnaissent dans celle-ci.

Pour notre enquête, nous nous sommes appuyées sur les archives des groupes de travail du réseau entre 1990 et 2007, composées à la fois des comptes-rendus de leurs réunions et de leurs publications internes et celles à destination des autorités européennes. Nous avons complété cette approche archivistique par une dizaine d'entretiens avec des membres des groupes de travail (représentants des villes permanents du réseau, personnel du réseau Eurocités) et une observation directe de deux réunions du groupe de travail en 2010.

Notre questionnement s'articule autour de deux axes. D'une part, comment les groupes de travail du réseau produisent-ils des ressources cognitives pour les villes membres de ces instances ? Et d'autre part, quels sont les effets de la participation des villes à ces groupes de travail dans leur action publique locale ? Comment les facteurs domestiques pèsent-ils dans la saisie et l'appropriation par les villes de ces productions collectives de savoirs ?

Nous entendons le terme de savoirs pas uniquement comme les compétences acquises par les techniciens⁸ pour façonner l'action publique mais également comme l'ensemble de la production des groupes de travail – rapports de présentation des villes, réponses aux consultations des

⁵ Un groupe de travail intitulé « Migrations économiques » existe également au sein d'Eurocités. Il se préoccupe de l'impact des migrations internes à l'Union européenne sur les marchés du travail nationaux.

⁶ Le processus de communautarisation des politiques migratoires et d'asile a été enclenché avec les accords de Schengen en 1995 concernant les circulations de personnes dans l'espace communautaire, les accords de Dublin en 1990 concernant la demande d'asile. L'harmonisation des politiques migratoires et d'asile s'est poursuivie au travers des traités de Nice (1997) et d'Amsterdam (1999), les accords de Tampere en 2000. L'adoption du Traité de Lisbonne en 2007 parachève ce processus puisque la quasi-totalité de la matière « justice et affaires intérieures » rejoint le droit commun. Néanmoins, si l'asile connaît un processus de communautarisation effectif, les politiques migratoires restent très fortement encadrées par le droit national (Wihtol de Wenden, 2009).

⁷ Définition du terme de « migrant », synthèse du projet DIVE du réseau Eurocités, publié en 2010.

⁸ « Techniciens » est défini ici comme l'ensemble des agents de la ville non élus participant aux travaux du réseau, qu'ils soient fonctionnaires ou non, aux positions hiérarchiques diverses : directeurs, chargé de mission, chef de projet, responsables de services ou de missions.

institutions européennes, comptes-rendus de visites d'études– mobilisable par ceux-ci dans leur travail quotidien.

Tout d'abord la saisie par les groupes de travail successifs au sein du réseau Eurocités des questions d'intégration des populations migrantes repose sur le constat d'enjeux et de difficultés partagés par les villes européennes. La production diverse de ces groupes de travail à destination des institutions européennes et à destination des villes membres du réseau permet de constituer de nouvelles ressources cognitives, qu'elles soient issues de la synthèse des ressources cognitives de chaque autorité locale ou produites par ces groupes de travail successifs.

Au-delà de l'identification et de la fabrication de ces savoirs, notre travail propose de revenir sur la mobilisation de ces nouvelles ressources par les acteurs dans la production de l'action publique locale. Nous constatons alors que les acteurs membres de ces groupes de travail acquièrent de nouvelles ressources pour faire face aux enjeux liés à l'intégration des populations migrantes et plus généralement de nouvelles compétences professionnelles. Toutefois, la circulation de ces savoirs, c'est-à-dire leur appropriation depuis l'espace « Eurocités » aux différentes scènes locales est restreinte. Notre proposition a pour ambition de montrer que la circulation de ces savoirs produits sur la scène européenne n'est pas synonyme systématiquement d'appropriation dans la construction de l'action publique locale. Les techniciens participant à ces lieux de production et de circulation de savoirs mobilisent les connaissances qu'ils y acquièrent au cours de leur carrière professionnelle. Néanmoins, si des savoirs sont produits entre ces différents échelons de gouvernement, et que les techniciens sont des instruments de leur diffusion, les effets concrets sur l'action publique locale sont plus nuancés. Les modèles d'intégration nationaux pèsent dans leur difficile appropriation tout comme le caractère secondaire pour les autorités locales de ces enjeux d'intégration à l'échelle européenne. Finalement, la mobilisation des savoirs est plutôt à comprendre comme une participation à la modification lente et progressive « des manières dont les décideurs conçoivent l'action publique »⁹ qu'à une véritable saisie de ces savoirs « clé en main ».

1. Les villes à l'assaut de la scène européenne pour l'intégration des migrants.

La création du réseau Eurocités repose principalement sur la volonté de grandes villes européennes d'affirmer l'importance des questions urbaines au sein des communautés européennes. Ces questions urbaines regroupent sous un même vocable une pluralité de

⁹ Camilo Argibay, Simon Hupfel, « Les espaces intermédiaires de l'action publique pour penser la mobilisation des savoirs », Introduction générale du colloque Mobilisation des Savoirs dans les espaces intermédiaires de l'action publique, ENS de Lyon, 27 janvier 2010.

domaines et d'enjeux, dont la thématique de l'intégration des populations migrantes¹⁰. Cette saisie historique par Eurocités, sur laquelle nous reviendrons dans un premier temps, nous permet d'interroger le travail réalisé dans ces groupes de travail et de leur capacité à produire de nouvelles connaissances et formaliser de nouveaux savoirs concernant l'intégration des populations migrantes dans les Etats européens.

1.1. Naissance et pérennisation des questions d'intégration à Eurocités.

En 1989, à la conférence annuelle de Barcelone, le réseau Eurocités identifie ses domaines de coopération pertinents dont « le développement socio-urbain et, surtout, la lutte contre la pauvreté et la marginalisation dans les villes ainsi que les politiques d'intégration de la population immigrée et des minorités ethniques et nationales »¹¹. Ce domaine de coopération présenté à Barcelone est repris lors de la conférence annuelle du réseau à Lyon en 1990. Alain Jakubowicz, adjoint au respect des droits de la ville de Lyon, propose à Sir Richard Knowles, maire de Birmingham, de créer au sein de la commission du bien être social une sous-commission «Rôle et place des minorités dans les villes européennes ». Cette demande s'inscrit dans la continuité des préoccupations amorcées dans les pays européens concernant leurs populations migrantes et leur intégration¹² - même si la politisation de ces questions n'est pas partagée par l'ensemble des Etats membres (Guiraudon, 2000)¹³ - et surtout fait suite à un événement national -la profanation du cimetière de Carpentras-¹⁴. Il s'agit pour les villes présentes de travailler ensemble pour faire face à la montée de l'extrême droite en Europe *«tout le monde a réalisé que la question de l'extrême droite, et pas seulement en France ... on devait travailler dessus, en ce qui concerne les relations entre les autochtones et les migrants »*¹⁵. En septembre 1991, la réunion constitutive du groupe de travail baptisé « Sous commission sur la tolérance sociale » est l'occasion de définir son programme de travail et les tâches afférentes aux villes participantes : Barcelone est chargée de la coordination des travaux du

¹⁰ Notons que d'autres réseaux généralistes ont abordé ces questions (Conseil des Communes et des Régions d'Europe) et des réseaux thématiques existent au niveau européen : Cities for Local Integration Policies CLIP, European Regional and Local Authorities on Asylum and Immigration ERLAI.

¹¹ Archives communautaires de l'agglomération lyonnaise (AGL), 2787 W 848, déclaration finale de la conférence des Eurocités à Barcelone « L'Europe des Villes », 22 avril 1989.

¹² Chaque pays s'est saisi de façon distincte des enjeux liés à l'installation durable de populations migrantes sur son territoire (Entzinger, 2005).

¹³ La politisation des enjeux liés à l'immigration diffèrent fondamentalement d'un pays à l'autre comme le montre Virginie Guiraudon à travers l'analyse de la couverture médiatique de ces enjeux, les propositions dans les programmes politiques, ou les différentes législations adoptées.

¹⁴ Le premier jour de la conférence du réseau à Lyon, le 10 mai 1990, la profanation du cimetière de Carpentras est annoncée. La réaction des élus présents ne se fait pas attendre, plusieurs élus français en compagnie du maire de Barcelone, Jordi Borja rencontrent le rabbin de la synagogue de Lyon et dénoncent les actes racistes et antisémites. La déclaration finale de la conférence du réseau à Lyon souligne l'engagement des villes en la matière « *« Les villes ne peuvent progresser que si elles sont des espaces de tolérance et de diversité, des communautés qui tendent à l'intégration et où tous les citoyens, quels que soient leur lieu de naissance, leur religion ou la couleur de leur peau, aient le même droit et méritent le même respect »*. AGL, 2787 W 48, Déclaration finale de la conférence de Lyon « Communication entre les villes », 11 mai 1989.

¹⁵ Entretien avec l'ancienne directrice des relations internationales, municipalité de Birmingham, 30 juin 2010, 1h 30.

groupe, Birmingham et Anvers produisent un document de travail à présenter au Parlement européen sur la tolérance sociale, enfin Birmingham prépare un rapport sur la terminologie et le langage associé à la tolérance sociale¹⁶. L'objectif de cette sous-commission est de « *identifier ce que les villes veulent et quels sont les moyens qu'elles réclament pour traiter à court et moyen des problèmes d'immigration* »¹⁷ en agissant à la fois sur le processus de décision et de mise en œuvre des politiques communautaires et sur les politiques locales. L'activité de cette sous-commission s'étoffe avec un nombre croissant de membres permanents, de sept villes présentes en 1991¹⁸ à plus d'une quinzaine en 1999. Les premiers projets naissent dès 1993 avec un projet sur l'éducation multiculturel DIECEC¹⁹, et surtout à partir de 1996 avec le projet LIA²⁰ reconduit à trois reprises. Notons que le rattachement institutionnel de la sous-commission à la commission « Affaires sociales » du réseau conduit d'autres villes à réagir aux études et documents produits par la sous-commission et à discuter de ces enjeux lors des assemblées générales annuelles du réseau. Au début des années 2000, le réseau Eurocités connaît une restructuration importante et un nouveau groupe de travail est mis en place en 2002 « Migration et Intégration »²¹. Il poursuit les travaux de cette précédente sous-commission avec un nombre toujours accru de villes membres et s'inscrit plus largement dans une activité d'expertise concernant les politiques migratoires et d'asile européens et la lutte contre les discriminations raciales²². Dès lors, il convient de nous arrêter sur la production concrète de ces deux groupes et de leurs membres.

¹⁶ Archives municipales de Bordeaux (AMB), 1013 W 48, Procès-verbal de la réunion de la sous-commission « Tolérance sociale », 15 septembre 1991.

¹⁷ AMB, 1013 W 48, Minutes de la réunion de la Commission Bien Etre Social, Strasbourg, 24 octobre 1991.

¹⁸ Anvers, Barcelone, Birmingham, Glasgow, Lisbonne, Rotterdam, Bordeaux, AMB, 1013 W 51 bis, tableau récapitulatif des membres des sous-commissions depuis septembre 1991, Rapport de la commission des affaires sociales, 30 novembre – 1^{er} décembre 1992.

¹⁹ DIECEC : *Development of Intercultural Education through Cooperation between European Cities*. Villes membres : Anvers, Birmingham, Bradford, Marseille, Rotterdam, Athènes, Bologne, Cork, Odense, Turin. Ce réseau a pour objectifs de « promouvoir et faciliter la coopération des villes afin de développer une base commune d'expériences et un transfert de savoir-faire sur la façon dont les villes font face au défi suivant : la présence d'une importante population migrante dont la langue du pays d'accueil n'est pas sa première langue ; accroître la prise de conscience politique au niveau local, national et européen afin de développer davantage les stratégies et de renforcer les moyens en matière d'éducation interculturelle ». AMB, 1013 W 40, Document de présentation du réseau DIECEC.

²⁰ L'initiative Local Integration partnership Action regroupe des projets de plusieurs villes européennes (Palerme, Madrid, Lisbonne, Bradford, Bologne, Barcelone, Rotterdam) concernant les populations étrangères et immigrées. Le réseau Eurocités a pris en charge de 1996 à 1999 les projets liés à la promotion de la citoyenneté des ressortissants non-européens.

²¹ Pendant deux ans, aucun groupe de travail ne s'attarde en particulier sur ces enjeux même si des projets en lien avec le réseau sont conduits tels que le projet « Villes pluriculturelles » (2001-2003), projet piloté par Lyon dont l'objectif est de produire un lexique commun des termes relatifs à l'intégration des populations migrantes et la lutte contre les discriminations.

²² La directive européenne relative à l'égalité raciale (2000/43/CE) est adoptée en 2000 dans la lignée de l'article 13 du Traité d'Amsterdam donnant le pouvoir de prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination « fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle ». Rapport de l'Agence des Droits Fondamentaux de l'Union européenne, *Tendances et évolutions de 1997 à 2005. Combattre la discrimination ethnique et raciale et promouvoir l'égalité dans l'Union européenne*, 2007.

1.2. La scène européenne comme chemin du savoir pour les villes

Le nombre de participants réguliers au sein de la sous-commission « Tolérance sociale » puis du groupe de travail « Migration et Intégration » s'étoffe progressivement, parallèlement à la montée en puissance du réseau. Toutefois, la consultation des comptes-rendus de ces groupes de travail permet de mesurer que seules certaines villes sont régulièrement présentes et actives. La présidence du groupe de travail entre 1992 et 2000 est assurée successivement par Birmingham, Barcelone, Anvers et Rotterdam tandis qu'une petite dizaine de villes participent aux réunions des groupes de travail²³. Les villes qui assurent la présidence de la sous-commission sont aussi représentées régulièrement aux réunions de la commission « Affaires sociales » avec des techniciens présents dans la durée²⁴. Cette participation s'accompagne d'une forte implication de ces villes aux projets conduits par les groupes de travail. Par exemple, Birmingham assure le secrétariat de la sous-commission jusqu'à la création d'un poste de permanent du réseau pour suivre les travaux de cette sous-commission en 1992 et assure la coordination de plusieurs projets. Plus tard, Leeds, présidente du groupe de travail entre 2007 et 2009, devient la ville motrice sur le projet DIVE et rédige largement la Charte des Villes intégratrices. Nous pourrions multiplier ainsi les exemples qui démontrent l'importance dans les travaux produits d'une partie des membres des groupes de travail. Cette saisie des travaux par un nombre limité de villes a des conséquences sur les réponses proposées aux enjeux communs des villes. En effet, la présence notamment des villes de Birmingham, d'Anvers et de Rotterdam sur la première période conduit les premiers travaux à s'orienter massivement sur des réponses favorisant la reconnaissance du multiculturalisme. Ces réponses s'opposent à d'autres « modèles » nationaux d'intégration en particulier le « modèle » assimilationniste français. Ces tiraillements sur les manières de présenter et de répondre aux enjeux d'intégration continuent aujourd'hui au sein du groupe de travail.

« leur référentiel de benchmark ils l'ont construit à partir de modèle anglo-saxon »²⁵.

« Ce n'est pas possible de faire un référentiel aussi flexible soit il qui satisfasse toutes les cultures d'intégration, les français trouveront que c'est toujours trop connoté racial, et les anglo saxons diront toujours n'utilisez pas ce mot intégration ça fait trop assimilation, on dirait les français. »²⁶

²³ Les villes suivantes participent régulièrement aux réunions du groupe de travail entre 1992 et 2000 : Anvers, Birmingham –avec aucune participation entre 1996 et 1999-, Barcelone, Bordeaux, Brno à partir de 1995, Newcastle, Leeds à partir de 1997, Rotterdam, Malmö à partir de 1999, Lisbonne, Glasgow, Nottingham. Entre 2002 et 2010, les villes d'Helsinki, Berlin, Turku sont aussi des membres actifs.

²⁴ Quatre techniciens participent à la quasi-totalité des réunions et permettent d'assurer par leur présence la continuité des travaux : les représentants de Birmingham, Barcelone, Rotterdam et Anvers.

²⁵ Entretien avec le chef de la mission Égalité, municipalité de Lyon, entretien le 22 avril 2010, 1 h 50.

²⁶ Entretien avec le chargé de mission d'un think tank aux projets Eurocités, Bruxelles, entretien le 25 octobre 2010, 1h 15.

Cet investissement distinct entre les membres des groupes de travail oriente donc la production de nouveaux savoirs, directement liés à la capitalisation des expériences de ces villes et des projets communs développés auxquelles elles participent.

Ces nouveaux savoirs produits ont pour objectif pour le groupe de travail d'être un interlocuteur des institutions européennes par la publication de rapports et de réponses aux consultations de celles-ci et par l'organisation de conférences où elles sont invitées, en particulier la Commission européenne²⁷. Les autorités locales affirment être le lieu d'expression des enjeux liés à l'intégration des migrants « *les relations quotidiennes entre les différentes communautés sont essentiellement des problèmes locaux, donnant lieu parfois à des conflits et à des incompréhensions* »²⁸ et être compétentes pour agir « *il faut donner aux communautés locales une véritable autonomie [...] pour la gestion des politiques d'immigration et d'intégration, couplée à des moyen financiers correspondants à cette gestion* »²⁹. Elles se présentent même en véritable acteur d'évaluation de leurs politiques en essayant de développer des indicateurs communs de performance en termes d'égalité raciale³⁰. L'objectif de la sous-commission est bien de « *développer une action politique influente, et tirer profit de projets et d'opportunités des subventions quand les villes ont un intérêt commun pour co-opérer* »³¹. C'est d'ailleurs dans ce cadre que la commission Affaires sociales crée un comité de pilotage de huit villes pour « *orienter les échanges et soutenir le processus de décision* »³². Ces ajustements stratégiques du réseau Eurocités s'inscrivent dans une volonté du réseau d'affirmer qu'il a « *un rôle unique à jouer dans l'arène européenne comme voix des aires métropolitaines* »³³ et quatre rôles « *expertise, coordination, diffusion, lobby* »³⁴. Ces quatre rôles sont au cœur des projets menés par les groupes de travail, ces initiatives se centrent sur le partage d'expériences et d'informations entre les villes. Pour se faire, des séminaires de travail sur des thématiques spécifiques sont organisés ainsi que des visites d'étude de chaque ville membre. La systématisation de ces visites d'étude se produit avec la mise en place du groupe de travail « Migration et Intégration » en 2002. En effet, chaque réunion du groupe de travail est l'occasion pour une ville membre du groupe d'accueillir ses homologues et leur présenter ses réponses face aux enjeux d'intégration qu'elle rencontre. Les visites d'étude sont également au cœur des projets de revue par les pairs des projets les plus récents du groupe de travail et sont encore renforcées

²⁷ Organisation de conférences telles que « Race and Equality in Europe » en décembre 1991, conférence sur les réfugiés en 1994 à Birmingham, conférences de clôture du projet LIA en 1999, conférences des villes intégratrices annuelles depuis 2007.

²⁸ AMB, 1013 W 48, document intitulé « Tolérance sociale », rédigé par Anvers pour la sous-commission « Tolérance sociale », 1992, p 13.

²⁹ *Ibid.*, p 14.

³⁰ AMB, 1013 W 60, Document de présentation des activités de la sous-commission « Tolérance sociale » au comité exécutif d'Eurocités, Francfort, 1993.

³¹ AMB, 1013 W 81, Rapport annuel Commission affaires sociales, 1995.

³² *Idem*

³³ AMB, 1013 W 81, Contribution to the brainstorming session, Conférence annuelle de Bologne, 1995.

³⁴ *Idem*

dans le prochain projet pour la période 2010 – 2012. Pour les acteurs, ces visites d'étude permettent de mesurer à la fois ce que les autres autorités locales font et ne font pas et de se comparer.

« C'était bien de comprendre comment les autres villes travaillent sur les mêmes enjeux. Nous avons tous les mêmes enjeux concernant l'intégration des minorités ethniques et des migrants, nous sommes tous des grandes villes avec des quartiers de la ville que nous pouvons décrire comme des ghettos. [...] Nous avons des cadres législatifs européens et il est intéressant de voir comment les villes font avec ceux-ci. »³⁵

« Disons que l'intérêt du réseau c'est d'aller voir des situations tellement différentes et des manières de penser qui sont tellement différentes que ça nous réinterroge de revoir les choses, ça a surtout permis ça. »³⁶

Les visites d'études sont également d'excellentes opportunités pour établir directement des contacts avec des techniciens d'autres services de la municipalité hôte et entre représentants des villes du groupe de travail. Ces échanges concernant le fonctionnement et les modèles d'intégration des différentes villes et Etats-membres sont au cœur des travaux de nos deux groupes de travail. Le projet DIVE a été l'occasion de formuler un « *projet d'apprentissage commun sur comment les gouvernements des villes peuvent développer des politiques innovantes pour garantir les mêmes opportunités pour tous et se saisir de cette diversité pour s'adapter à ces changements* »³⁷. Ces projets constituent de véritables répertoires de connaissances locales, d'expériences et d'outils dont peuvent se saisir les villes et leurs techniciens³⁸. Cette saisie par d'autres villes européennes est encouragée en introduction du projet INTI-CITIES qui précise « *nous invitons d'autres praticiens sur l'intégration au niveau de la ville à adopter et adapter nos outils à leurs besoins et à enrichir nos résultats* »³⁹. Les villes renforcent leur expertise sur les enjeux liés à l'immigration et à l'intégration et cette expertise est reconnue par les institutions européennes. En effet, celle-ci s'illustre par les financements accordés par la Commission européenne à ces projets portés par les groupes de travail successifs⁴⁰. L'octroi de ces financements est le symbole de la capacité du réseau à travers des projets concrets de s'ériger en un interlocuteur crédible de la Commission européenne. Cette crédibilité est par ailleurs renforcée grâce à la capacité des groupes de travail à capitaliser les savoirs et l'expertise d'autres réseaux européens spécialisés sur ces thématiques. Ainsi, en 1994, le groupe de travail mobilise le réseau ELAINE, un réseau spécialisé sur les politiques migratoires et

³⁵ Entretien avec la chef du service Egalité, municipalité de Leeds, entretien le 21 juin 2010, 1h 20.

³⁶ Entretien avec le chef de la mission Interculturelle, municipalité de Lyon, entretien le 17 mai 2010, 1 h.

³⁷ Rapport final – Projet DIVE, *Benchmarking diversity and equality in European cities: the DIVE benchmark*, p 27.

³⁸ Précisons que les outils disponibles sont sur ces questions considérables.

³⁹ Rapport « Benchmarking de la gouvernance de l'intégration dans les villes d'Europe. Leçons tirées du projet INTI-CITIES », Eurocities, 2007-2009.

⁴⁰ Les initiatives DIECEC, LIA puis les projets DIVE et INTI CITY ont tous reçu le soutien financier de la Commission européenne qui accorde selon les cas un co-financement à hauteur de 85 – 90 % du projet tandis que les villes cofinancent par la mise à disposition du temps de travail de leurs techniciens. Nous n'avons pas eu accès aux données chiffrées de ces budgets.

associe alors un représentant à leurs réunion et travaux⁴¹. Plus récemment le Migration Policy Group, partenaire des projets INTI CITY⁴² et DIVE⁴³, a été mobilisé pour définir le référentiel des projets et mener à bien les revues par les pairs prévus par ces deux projets. L'alliance avec ces partenaires spécialistes et experts accroît fortement sa légitimité auprès des institutions européennes.

Enfin, le groupe de travail « Migration et Intégration » a renforcé son image d'expert en indiquant travailler à « *faire participer les villes dans la définition et la mise en œuvre des politiques d'immigration/d'intégration* »⁴⁴. La superposition des deux termes *politiques d'immigration/d'intégration* n'est pas anodine, elle centre le travail du groupe sur le lobby auprès des institutions européennes pour peser dans l'édification des politiques migratoires et d'intégration. C'est d'ailleurs pour la première fois en décembre 2009 que la ville de Barcelone, en tant que représentante des villes, a participé à la réunion de préparation à la rencontre des Ministres européens de l'Intégration. Si le document final adopté à cette occasion évoque très succinctement « *le rôle des autorités locales et des villes pour ce qui est de traiter les défis interculturels et d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes d'intégration* »⁴⁵, l'invitation de Barcelone comme « experte » à cette réunion préparatoire souligne la montée en puissance des autorités locales dans le cadre de l'élaboration des politiques européennes⁴⁶ et encore plus d'une véritable connaissance par les membres du groupe de travail de la législation européenne en train de se faire⁴⁷.

L'analyse de ces groupes de travail montre les différentes méthodes utilisées pour que les techniciens et leurs villes capitalisent et constituent de nouveaux savoirs concernant l'intégration des migrants. Ces nouvelles ressources cognitives reposent principalement sur une production de documents écrits aux fonctions distinctes – d'information pour les autres villes, de

⁴¹ AMB, 1013 W 60, Rapport pour le comité exécutif sur la commission « Affaires sociales », septembre 1993.

⁴² Le projet INTI CITY (*Benchmarking Integration Governance in European Cities*) a évalué comparativement la gouvernance de l'intégration dans les villes d'Europe (Lyon, Utrecht, Malmö, Gènes, Milan, Helsinki, Tampere, Düsseldorf, Barcelone, Rotterdam) et a publié un rapport d'expériences et de recommandations pour les villes européennes.

⁴³ Le projet DIVE (*Diversity and Equality in European Cities*) a poursuivi l'analyse comparative de villes européennes concernant leurs politique d'égalité et de promotion de la diversité en interne et en externe (Leeds, Berlin, Londres, Amsterdam, Rome). Le projet a également fait l'objet d'une publication et a entraîné la rédaction de la Charte des Villes intégratrices puis sa ratification en février 2010 par seize villes européennes.

⁴⁴ Présentation du groupe de travail « Migration et Intégration », Eurocités, disponible sur : <http://www.eurocities.eu/main.php>

⁴⁵ Déclaration finale de la conférence ministérielle européenne sur l'intégration, Saragosse, 15 - 16 avril 2010, p 8.

⁴⁶ Dans la même dynamique, Barcelone et le secrétaire général d'Eurocités ont rencontré en octobre 2010 la commissaire en charge des affaires intérieures. Entretien avec le chargé de mission Affaires sociales du réseau Eurocités, 25 octobre 2010, 1h 20.

⁴⁷ La participation de Barcelone à cette réunion d'experts est d'ailleurs particulièrement valorisée lors de la réunion du groupe de travail lui succédant. Le président du groupe de travail se félicite à plusieurs reprises d'avoir été convié – d'autant plus qu'il représente Barcelone- et le permanent du réseau Eurocités souligne l'intérêt qu'ils ont à travailler conjointement pour que leurs revendications soient entendues par les Etats membres. Réunion du groupe de travail "Migration et Intégration", 22 février 2010, Londres, 9 h – 14 h.

recommandation pour les institutions européennes, de conseils pour les autorités locales-. Cette accumulation progressive de savoirs par le réseau Eurocités a rendu possible petit à petit la saisie par les villes de plus en plus fréquemment de la scène européenne, dans un mouvement global de saisie de cette scène par les autorités locales et régionales (Négrier, Jouve, 1998, Pasquier, 2006 ;), et de gagner progressivement en légitimité. La reconnaissance de l'expertise des autorités locales sur la thématique de l'intégration des migrants est rendue possible par l'accumulation progressive de ressources cognitives. La création de ces lieux d'échanges et de coopérations internationaux constitue des « espaces de circulation »⁴⁸ de savoirs pour les techniciens (Payre, 2007). En effet, nous souhaitons nous inscrire dans cette optique scientifique de compréhension des réseaux européens c'est-à-dire comprendre « la circulation qui est à l'oeuvre entre les villes et qui contribue à les transformer »⁴⁹, en nous attachant sur les effets de ces espaces de circulation sur la scène locale. Au-delà de notre travail d'identification des savoirs, la mobilisation de ces savoirs, c'est-à-dire la manière dont ils sont saisis par les décideurs publics, est à interroger. Nous constatons que ces ressources cognitives sont mobilisées plutôt par les acteurs comme répertoire de justification de leurs propositions et surtout comme des ressources pour leur propre carrière. Dans une moindre mesure, ces ressources participent à la conception de l'action publique locale. On assiste plutôt à l'imposition incrémentale d'un modèle d'intégration au travers ces savoirs constitués sur la scène européenne⁵⁰.

2. Usage et saisie des travaux d'Eurocités par les villes

Les villes européennes utilisent une partie de leur personnel pour participer à ces instances d'échanges que sont les réseaux thématiques ou généralistes de collectivités locales, signe qu'ils sont reconnus comme des lieux dans lesquelles elles peuvent se saisir de nouvelles ressources pour la décision publique. Les études sur la circulation de politiques publiques ont permis d'identifier les mécanismes d'appropriation des techniques et outils constitués dans d'autres lieux (Westney, 1987). Notre analyse se focalise sur les acteurs de ces groupes de travail, les ressources qu'ils acquièrent par cette participation et surtout l'appropriation ou non dans la production de l'action publique locale de ces ressources.

⁴⁸ Payre, 2007.

⁴⁹ *Idem*.

⁵⁰ Ceci rejoint d'autres travaux en science politique sur les questions de lutte contre les discriminations dans l'Union européenne et de l'imposition d'un modèle d'intégration dit multiculturel dans les pays européens. Ainsi, les travaux de Lionel Arnaud, Valérie Sala Pala par exemple concluent moins à une « une homogénéisation des politiques d'intégration qu'à une transformation des cadres généraux d'intervention » dans l'Union européenne. (Arnaud, Sala Pala, 2005).

2.1. Le réseau : un lieu de formation et de ressources pour les professionnels de l'action publique

Ces « espaces de circulation » interrogent l'appropriation par les acteurs des savoirs produits et de leur traduction dans un environnement institutionnel distinct. Au-delà de la légitimité acquise par l'acteur collectif qu'est le groupe de travail auprès des institutions européennes, chaque acteur individuel capte des ressources par sa participation à ces groupes de travail. En participant régulièrement à ces instances d'échanges, les acteurs acquièrent de nouvelles connaissances concernant l'intégration de leurs populations migrantes, mobilisent partiellement les « recettes » des autres villes pour la décision publique locale et renforcent leurs liens avec leurs homologues.

Au travers des activités du réseau Eurocités, les décideurs publics se saisissent des débats et réflexions des institutions européennes. Ainsi, la publication du document « *Contribution à la bonne gouvernance concernant l'intégration des migrants et l'accueil des demandeurs d'asile* » en janvier 2004 a pour objectif de faire peser les villes dans les débats communautaires en cours sur les futures politiques européennes d'immigration et d'intégration et d'être reconnues comme des acteurs légitimes auprès des Etats nationaux. Par le travail des techniciens à la formulation de ces recommandations, ces thématiques sont par effet de truchement abordées au sein des équipes municipales⁵¹. Les techniciens soulignent l'intérêt d'un tel travail collectif et de se « documenter » sur d'autres villes⁵².

« *J'étais allé à Malmö, c'est très intéressant. [...] il y a des villes qui se bougent grave, Rotterdam, il y a des villes très intéressantes, Malmö, Rotterdam, la ville anglaise Birmingham, Barcelone, mais alors Barcelone très complexe* »⁵³.

Cela permet également aux villes de se comparer entre elles au travers des projets et des dispositifs existants ou non qu'elles ont pu développer. Les récents projets de benchmark du réseau renforcent cette comparaison systématique entre les municipalités. Certains dispositifs, comme la Mission Egalité à Lyon, se sont développés suite à une expertise conquise sur la scène européenne⁵⁴. Ceci permet aux techniciens de présenter de nouvelles méthodes et de nouveaux outils aux élus pour répondre aux enjeux rencontrés sur leur territoire⁵⁵. La participation active à

⁵¹ AML, 1815 WP 013, Note de synthèse de la chargée de mission Europe à l'adjoint aux relations internationales pour commenter le document « Contribution à la bonne gouvernance concernant l'intégration des immigrants et l'accueil des demandeurs d'asile » rédigé par le groupe de travail, 1^{er} octobre 2003.

⁵² Discussion informelle avec la chargée de mission égalité de Gand, réunion du groupe de travail « Migration et Intégration », Gand, 31 mai – 1^{er} juin 2010.

⁵³ Entretien avec le chef de la mission Egalité, municipalité de Lyon, *op.cit.*

⁵⁴ AML, 2084 WP 001, Proposition de création d'une mission Egalité exemple de Birmingham, Compte-rendu de réunion du GIPIV, 23 septembre 2003.

⁵⁵ Groupe de travail « Logement » en présence de l'adjoint au maire de Lyon, logement, le chef de la mission Egalité, représentants des bailleurs sociaux. Echanges concernant les dispositifs de lutte contre les discriminations dans le

ces groupes de travail constitue un lieu d'acquisition de nouvelles ressources pour les techniciens qui les mobilisent afin de motiver leurs projets et leurs décisions auprès des élus locaux. Finalement, de nouvelles réponses aux problèmes rencontrés sur les territoires locaux sont apportées par les techniciens qui suivent ces travaux européens.

Par ailleurs, ces groupes de travail agissent comme des lieux de socialisation à la scène européenne pour les représentants des villes. La participation à ces groupes de travail conduit à la professionnalisation des techniciens concernant les politiques communautaires et à leur familiarisation à cette nébuleuse des « lobbyistes » de Bruxelles⁵⁶. La plupart de ceux qui ont participé régulièrement à ces groupes continuent de s'investir professionnellement par la suite sur la scène européenne assurant avoir acquis de nouvelles compétences sur celle-ci et sur les questions d'intégration des populations migrantes. Si les techniciens sont parfois critiques quand aux retombées effectives des projets du réseau, leur expérience personnelle de participation est positivement analysée.

« Le projet INTI un très beau projet, un beau projet, hyper intéressant, très bien mené, peu très compliqué, et très dense. [...] Et des projets comme ça c'est super, et un rapport super dense. »⁵⁷

« Dur travail. Tout le monde dit que je vais à l'étranger pour des vacances ! Non ! 12 heures de travail par jour et c'était bien, en particulier pour moi. Je ne parle pas de langue étrangère, j'avais un traducteur et j'essayais de construire mes phrases différemment pour être compris par les autres. Je parle trop vite, je devais m'assurer que vous comprendriez mes questions et que j'aurais les bonnes réponses. C'était vraiment intéressant d'aller à Berlin, d'y retourner, de dire ce que je pensais qui était bien à Berlin, ce que je pensais qui n'était pas bien, cela peut être effrayant de le faire. »⁵⁸

La participation à ces projets et groupes de travail est aussi l'occasion de nouer des liens directs avec d'autres villes et ses représentants, d'autant plus que les temps informels d'échanges – visites culturelles, repas- sont encouragés lors des réunions par le réseau.

« On a gardé des liens ... parce que dans le deuxième projet européen on a gardé Belfast, et avec un certain nombre de villes où j'avais rencontré les gens »⁵⁹

« Je reçois maintenant de nombreux emails de personnes qui travaillent dans toute l'Europe grâce à notre engagement sur ce projet. [...] Je travaille notamment avec mes collègues de Berlin, j'aime bien ça. »⁶⁰

« Il fallait allier le travail et le plaisir, on était accueillis deux jours, c'était des débats, des échanges, des visites sur le terrain, le soir on allait au restaurant on avait des visites culturelles. Mais c'est normal, tout ça c'est pour créer

logement à Rotterdam et en Grande-Bretagne pour justifier une nouvelle approche sur le territoire lyonnais, 7 juillet 2010.

⁵⁶ Cette affirmation concernant la spécificité des registres d'action mobilisés sur la scène européenne auxquels doivent se familiariser les techniciens membres de ces groupes de travail s'inscrit dans la lignée des travaux d'Hélène Michel sur les lobbyistes à Bruxelles (Michel, 2007) et également les travaux de Didier Georgakakis sur les métiers de l'Union européenne - acteurs et professionnalisation – (Georgakakis, 2002).

⁵⁷ Entretien avec le chef de la mission Egalité, Lyon, *op.cit.*

⁵⁸ Entretien avec la responsable du service Egalité, Leeds, *op.cit.*

⁵⁹ Entretien avec le chef de la mission Egalité, Lyon, *op.cit.*

⁶⁰ Entretien avec la responsable du service Egalité, Leeds, *op.cit.*

du lien. Les gens ne se connaissent pas, ils viennent avec leur a priori, avec leurs représentations, c'est une expérience humaine ces projets. »⁶¹

« disons que Lyon, outre le fait qu'A. on s'entende très bien, on parle la même langue, on a plus ou moins la même, on se comprend »⁶²

Ces liens interpersonnels, qualifiés parfois d'« amitié »⁶³, conduisent de nombreux membres de ce groupe de travail à suivre la carrière de leurs collègues par la suite, alors même qu'ils n'occupent plus de poste en lien avec les problématiques de l'intégration et des migrations. Cette cohésion du groupe est jugée déterminante par le secrétariat du réseau et par les membres du groupe de travail pour effectuer un travail de qualité. Les relations nouées par ces groupes de travail sont d'autant plus importantes que les financements européens de projets sont accordés majoritairement à des projets transnationaux⁶⁴. Participer activement à ces groupes de travail permet aux techniciens de se créer un tissu de partenaires potentiels pour de futurs projets pour lesquels des financements européens peuvent être accordés.

Enfin, les techniciens présents au sein de ces groupes de travail rencontrent à l'occasion de projets européens communs ou leur participation à des conférences européennes d'autres organisations européennes de support et d'expertise sur ces enjeux d'intégration des migrants. La connaissance de ces organisations européennes rend possible leur interpellation pour la mise de projets locaux. Ainsi, le think tank Migration Policy Group a été un partenaire des projets INTI CITY et DIVE et a été sollicité par Lyon pour travailler à un nouveau projet de réplication de bonnes pratiques entre des villes européennes⁶⁵. Les membres de ces groupes de travail sont aussi identifiés et sollicités par ces organisations européennes en tant qu'expert et représentant de villes actives en la matière. L'appartenance de certaines villes à plusieurs réseaux européens sur ces thématiques est l'un des signes de cet engagement.⁶⁶

Finalement, les villes européennes se saisissent progressivement de l'échelon européen sur cette thématique afin de revendiquer leur rôle concernant ces enjeux auprès des instances européennes et nationales et leurs techniciens participent à cette circulation de savoirs, développant par là même leurs propres compétences professionnelles. Toutefois, les enjeux

⁶¹ Entretien avec la chargée de mission du secrétariat d'Eurocités en charge de la commission « Affaires sociales », 1992- 1997, entretien le 23 septembre 2010, 1h

⁶² Entretien avec le chargé de mission d'un think tank aux projets Eurocités, *op.cit.*

⁶³ Entretiens avec l'ancien représentant de la ville de Rotterdam, *op.cit.* ; entretien avec la chargée de mission du secrétariat d'Eurocités en charge de la commission Affaires sociales, 1992- 1997, *op.cit.*

⁶⁴ Par exemple, la ville de Lyon a sollicité pour son projet « Villes pluriculturelles » des villes telles que Barcelone qui ont par la suite participé également au projet « INTI CITY », des partenariats privilégiés se mettent alors en place.

⁶⁵ « j'ai surtout gardé la collaboration avec MPG avec lequel j'ai maillé le réseau IRDSU pour organiser l'étude », Entretien avec le chef de la mission Egalité, Lyon, *op.cit.*

⁶⁶ Barcelone est actuellement membre du réseau CLIP, du groupe de travail « Migration et Intégration », et a participé par exemple au projet « Villes interculturelles » entre 1999 et 2002.

européens restent secondaires dans le quotidien des missions des ces techniciens et les contextes nationaux influencent grandement tout mécanisme de réplication. Les effets de ces ressources cognitives sur la décision publique sont à identifier du côté d'une prise en compte de ceux-ci petit à petit dans les réflexions des décideurs locaux plus que dans la mise en application de « recettes » préconisées par les groupes de travail.

2.2. La lente mobilisation des savoirs européens dans l'action publique locale

Comme nous l'avons rappelé, les politiques migratoires se sont communautarisées récemment et les politiques d'intégration à l'égard des communautés migrantes se distinguent selon les Etats (Guiraudon, 2000). Les villes membres du réseau Eurocités ont tenté de dépasser leurs divergences pour ensemble s'affirmer sur la scène européenne comme des autorités compétentes dans le traitement de ces questions⁶⁷. Néanmoins, en dépit de ces projets communs et de la production en tant qu'acteur collectif de nouveaux savoirs sur l'intégration des communautés migrantes, la saisie de ces « recettes » par les villes est faible. La valorisation de ces travaux comme une excellente opportunité pour échanger leurs expériences est contrebalancée par les disparités d'objectifs d'une telle participation par les villes et leurs représentants.

Soulignons tout d'abord que les travaux du réseau sont secondaires dans les missions affectées à la majorité des techniciens. Ainsi, les membres du groupe de travail sont bien au deçà du nombre de villes représentées lors des réunions⁶⁸ et surtout peu d'entre eux sont familiers de la scène européenne lors de leurs premières participations ce qui ralentit leur opérationnalité. Cette faible socialisation à la scène européenne et la faible maîtrise du processus européen⁶⁹ sont regrettés par les participants aux groupes de travail. Celles-ci dépendent en partie de leur formation⁷⁰ mais également de la position qu'ils occupent au sein de leur municipalité. En effet, leur rattachement institutionnel diffère, ces techniciens sont majoritairement rattachés à la direction des ressources humaines ou à la direction des affaires sociales et dans une petite proportion à la direction des relations internationales et européennes⁷¹. De plus, ils indiquent ne

⁶⁷ Comme nous l'avons précédemment indiqué le réseau Eurocités et ces deux groupes de travail sont un exemple parmi un nombre important d'autres initiatives européennes sur ces questions.

⁶⁸ Par exemple, à l'heure actuelle, 44 villes sont présentées comme membres du groupe de travail « Migration et Intégration » sur le site du réseau Eurocités. En pratique, moins d'une quinzaine de villes participent aux réunions du groupe de travail qui sont généralement les mêmes.

⁶⁹ Sur la sociologie des acteurs européens, voir notamment les travaux de Georgakakis, 2002.

⁷⁰ Les techniciens que nous avons rencontrés ont une formation universitaire en sciences sociales (sociologie, science politique, anthropologie, urbanisme) majoritairement avec une connaissance de l'Union européenne acquise par la suite. Quelques uns, les plus jeunes, ont pu avoir une formation universitaire en droit européen.

⁷¹ Selon les collectivités locales, la place de ces services « diversité », « égalité » est plus ou moins en lien avec les édiles (le chargé de mission Diversité de Bordeaux est placé sous la direction du directeur général). Pour certaines collectivités, ces services sont intégrés au sein de la direction des ressources humaines (c'est le cas notamment pour les autorités locales britanniques), et/ou au sein de la direction des relations internationales (c'est le cas par exemple d'Amsterdam et de Barcelone), ou du développement urbain (c'est le cas de la ville de Lyon).

pas avoir les ressources nécessaires en interne pour suivre avec d'autres collègues ces projets européens

« Deuxième point, quand on travaille dans une municipalité, on a du travail jusque là, il suffit de voir A. Les échanges avec les autres villes en Europe c'est quelque chose qui vient tout à la fin et ce serait trop facile de leur jeter la pierre. Il y a effectivement un obstacle conceptuel, il ya un obstacle quotidien, administratif et puis bon ensuite ça dépend de la volonté des individus, les gens restent plus quinze ans dans le même emploi, ils font trois ans là, cinq ans là, ça permet moins de choses à long terme. »⁷²

En outre, les postes dédiés à la lutte contre les discriminations et à la promotion de l'égalité sont historiquement datés au sein des autorités locales. Si ce profil de poste existe en Angleterre depuis le début des années 1980⁷³, pour de nombreuses autres municipalités leur création est plus récente. Dans les pays scandinaves et les pays méditerranéens, les récentes modifications des flux migratoires les ont contraints à considérer ces nouveaux enjeux⁷⁴ tandis que d'autres pays – en particulier la France⁷⁵ – ont petit à petit fait évoluer leurs modèles et les autorités locales ont créé des services ou missions abordant les thématiques de l'intégration et de la lutte contre les discriminations⁷⁶. Les enjeux locaux politiques pèsent dans la participation des villes⁷⁷ au même titre que l'évolution des modèles nationaux d'intégration et l'importance des flux de migrations. Cette évolution des modèles et des flux justifient notamment l'importance actuelle des villes scandinaves au sein du groupe de travail⁷⁸, la faiblesse constante des villes françaises et des villes allemandes, la lente diminution du nombre de villes britanniques. En effet, pour ces dernières, l'implication dans le groupe de travail répond moins aux enjeux qu'elles affrontent

⁷² Entretien avec le chargé de mission d'un think tank aux projets Eurocités, *op.cit.*

⁷³ La mise en place de la *Commission for Race Equality* en 1976 en Angleterre a conduit de nombreuses autorités locales à créer des services dédiés spécifiquement aux questions d'égalité raciale et de promotion de la diversité afin de répondre aux objectifs astreints par la commission.

⁷⁴ Les pays méditerranéens (Espagne, Portugal, Italie et Grèce) ont été jusqu'au début des années 1990 des pays d'émigration et non des pays d'immigration. La tendance s'est largement inversée dans le courant des années 1990 et dans les années 2000. Quand aux pays scandinaves, si les migrations frontalières les concernent –notamment de la Finlande à la Suède– depuis plusieurs décennies, la chute du mur a provoqué une hausse des flux migratoires en provenance des anciens pays de l'Est tandis que le nombre de demandeurs d'asile et de réfugiés s'est accru de façon considérable lors de la dernière décennie ((Withol de Wenden, 2009).

⁷⁵ La création de la mission Egalité à Lyon en 2003 est un exemple pionnier de la saisie des questions d'égalité –égalité entendue au sens large sans focalisation unique sur les enjeux ethniques et raciaux– à l'échelon municipal. D'autres villes françaises se sont saisies de ces enjeux au travers de missions ou de services. Le réseau des professionnels du Développement Social et Urbain a engagé un projet « Egalité de traitement, prévention et lutte contre les discriminations » piloté par Lyon, Reims et Nantes depuis 2007.

⁷⁶ D'autres villes européennes ont aussi modifié leur approche concernant les populations étrangères et immigrées sur leur territoire. C'est notamment le cas de l'Allemagne qui s'est saisie de ces questions acceptant de devenir un « pays d'immigration installée » et non uniquement de « gasterbeiter » (Withol de Wenden, 2009).

⁷⁷ Par exemple, Rotterdam a été particulièrement active au sein du groupe de travail jusqu'en 2002, date à laquelle le parti Leefbaar Rotterdam, un parti populiste, islamophobe et anti-immigrés, remporte la majorité au Conseil municipal dans une ville traditionnellement à gauche. La ville participe moins au sein du groupe de travail et a repris son activité depuis 2006, date à laquelle le parti travailliste a retrouvé la majorité.

⁷⁸ Le groupe de travail « Migration et Intégration » est présidée par la ville de Barcelone tandis que le vice-président est la ville d'Helsinki. Par ailleurs, actuellement cinq villes scandinaves assistent régulièrement aux réunions (Oslo, Stockholm, Malmö, Copenhague, Tampere). Cet investissement est notable depuis 1997 avec la participation régulière de ces villes en particulier Malmö et Stockholm.

puisqu'elles ont considérées ces questions depuis plusieurs décennies déjà. Pour l'ancien président du groupe de travail, directeur du service social adulte à Leeds, les villes membres du groupe de travail sont à différents stades du processus de prise en compte des problématiques d'intégration, passant selon lui par la reconnaissance du droit des communautés immigrées dans le respect des normes et valeurs du pays d'accueil.

« Je pense que ce qu'ils soulignent souvent c'est qu'il y a des différences et des similarités. Il y avait probablement un terrain commun avec Amsterdam en termes d'histoire coloniale du pays et des origines des migrants. Ils avaient, comme nous, une communauté migrante établie depuis longtemps et depuis 10 ou 15 ans, de nouveaux nombreux migrants. Des endroits comme Berlin commençaient eux de travailler avec les communautés migrantes. Leur approche était différente, il y avait une unité spécifique dans leur municipalité pour traiter de cette question. C'est une approche que nous n'aurions plus en Grande Bretagne maintenant, toutes les municipalités ont eu des services pour l'égalité des chances, mais si vous allez dans des municipalités maintenant, personne n'aura cette approche centralisée. C'est présent de façon transversale dans tous les services les questions raciale et d'égalité. C'est cela que nous avons remarqué, beaucoup de villes européennes, les villes scandinaves sont très actives à Eurocités, elles sont à ce stade : faire l'expérience d'une immigration dans des proportions nouvelles depuis 15 – 20 ans, et ils ont commencé à s'intéresser aux migrants, à se focaliser sur eux. Je pense que nous trouvons que la Grande Bretagne a dépassé ce stade, je ne dis pas ce que c'est une mauvaise approche, mais nous sommes à différentes étapes du processus »⁷⁹.

Au-delà même de cette représentation d'étapes dans la prise en compte de l'intégration des migrants – représentation très discutée par les autres acteurs du groupe de travail-, les membres du groupe de travail insistent constamment sur les différents regards portés sur ces enjeux et même sur l'incompréhension des autres participants à leur modèle d'intégration.

“Ainsi, au même moment où le rapport était rédigé, le groupe de travail a publié la Charte. Si vous regardez les engagements [dans la Charte], ce sont des points sur lesquels nous travaillions déjà dans notre stratégie [municipale], ce qui n'est pas le cas dans d'autres villes. Cela n'est pas présent dans toute l'Europe. Ici, les gens connaissent ces principes.”⁸⁰

“Sur Lyon, ils ont rien compris. J'ai même plus corrigé à la fin tellement je me suis dit lâche l'affaire, on a organisé des échanges avec les acteurs locaux et on avait des filtres extrêmement axés sur les politiques de diversité, et impossible de décoder la réalité telle qu'elle est développée par l'action publique de la ville. Il y avait un choc culturel de fond, en sachant que leur référentiel de benchmark ils l'ont construit à partir de modèle anglo-saxon »⁸¹

L'argumentaire du « choc culturel de fond » et l'incompréhension des modèles nationaux sont récurrents lors des réunions des groupes de travail aussi bien dans les discussions formelles qu'informelles. Le transfert de techniques et d'outils est présenté comme extrêmement délicat voire impossible entre les municipalités⁸². Alors même que les acteurs reconnaissent partager de

⁷⁹ Entretien avec le directeur adjoint du service social pour les adultes, municipalité de Leeds. Entretien réalisé le 18 juin 2010, 1 h 10.

⁸⁰ Entretien chef du service Egalité, municipalité de Leeds, *op.cit.*

⁸¹ Entretien chef de la mission Egalité, municipalité de Lyon, *op.cit.*

⁸² Par exemple, à Gant en juin 2010, la présentation des mécanismes de recrutement pour favoriser la diversité des employés conduit à une discussion sur l'existence ou non de mesures de « discrimination positive » pour favoriser des candidats issus de l'immigration ou sous-représentés au sein de l'organisation (femmes, personnes handicapées). Si la ville d'Amsterdam explique pouvoir préciser sur la fiche de poste qu'un candidat dont le profil est faiblement

mêmes enjeux, les réponses apportées distinctes sont justifiées par un modèle d'intégration distinct aux valeurs et normes spécifiques⁸³.

*“C’était intéressant quand vous regardiez les autres initiatives dans les autres villes, nous avons tous parlé de l’histoire de la ville. Comment sont les communautés migrantes ? Elles sont marquées en Grande Bretagne par la colonisation et l’esclavage. A Berlin, les communautés d’immigrants sont principalement composées de populations turques. Et en Grande Bretagne, ce sont des personnes qui viennent du sous-continent indien, du Pakistan, des Afro-caribéens, c’est une composition complètement différente. [...] Je pense que Rome est vraiment intéressante, ils ont des défis singuliers, ils ont peu de travail et ils ont des enjeux très forts avec la communauté Roms.”*⁸⁴

Les recommandations du réseau entrent parfois en contradiction avec les compétences de certaines autorités locales et sont jugées totalement irréalisables voire irréalistes.

*« Il s’agit d’un document bourré de bonnes intentions, sans analyse de ce qui est vraiment faisable, avec certaines propositions politiquement très difficile à mettre en œuvre (droit de vote aux municipales des étrangers) et alors que les villes, au moins en France, n’ont pratiquement aucune marge de manœuvre dans ce domaine. »*⁸⁵

Ces modèles d'intégration nationaux expliquent dès lors la participation très irrégulière de certaines villes membres ce qui est notamment le cas des villes françaises. Par exemple, même si Lyon initie en partie la sous-commission « Tolérance sociale », elle ne participe quasiment jamais aux réunions de la sous-commission⁸⁶. Le réseau est à nouveau fortement investi lorsque Gérard Collomb, maire de Lyon, en devient le président en 2007. Toutefois, alors que la ville de Lyon a engagé des réflexions sur ces enjeux d'intégration⁸⁷, la participation au groupe de travail est circonscrite au temps du projet INTI-CITY. De la même manière, Leeds présidente du groupe de travail de 2007 à 2010 participe largement au projet DIVE du réseau Eurocités. En outre, elle se retire du groupe de travail à l'issue du projet pour des raisons financières⁸⁸ mais également parce que les réponses apportées par les autres villes européennes sont présentées comme étant en décalage avec les dispositifs britanniques.

représenté au sein de l'institution pourra être privilégié à compétences égales, Gand précise que ces mesures sont illégales en Belgique.

⁸³ De façon anecdotique, lors de la réunion du groupe de travail à Gand en juin 2010, les techniciens présents échangent à l'issue de la matinée sur les enjeux liés au port du voile intégral qui concernent alors toutes les villes présentes. La réponse possible de bannissement du voile intégral par certains Etats européens (Belgique, France) est inenvisageable juridiquement et culturellement pour d'autres (Suède, Grande-Bretagne, Pays-Bas).

⁸⁴ Entretien avec la chef du service Egalité, municipalité de Leeds, *op.cit.*

⁸⁵ AML, 1815 WP 013, Note de synthèse de la chargée de mission Europe à l'adjoint aux relations internationales, *op.cit.*

⁸⁶ En 1992, un tableau recense la participation des villes à la sous-commission “Tolérance sociale”, Lyon est absente dès le lancement et cette absence continue au vu des comptes-rendus des travaux de la sous-commission puis du groupe de travail jusqu'en 2006.

⁸⁷ Au niveau européen, Lyon anime un projet intitulé « Villes pluriculturelles » avec le réseau Eurocités comme partenaire pour établir un lexique des termes liés aux questions d'intégration et d'accueil des étrangers. Un projet est aussi mené concernant la lutte contre les discriminations raciales en 2003 et la Mission Egalité est mise en place en 2005. Le chef de cette Mission Egalité participe d'ailleurs au projet DIVE du réseau Eurocités et s'investit ponctuellement dans le groupe de travail durant le projet.

⁸⁸ “mon problème c’est que dans les prochaines années, nous ne pourrons plus participer, au vu du climat financier dans lequel nous sommes, nous n’irons plus” Entretien avec le directeur du service social adultes de Leeds, *op.cit.*

La circulation entre ces différentes scènes culturelles est un exercice jugé extrêmement difficile, d'autant plus que les décisions prises concernant ces politiques d'intégration dépassent largement l'échelon local. Les techniciens reconnaissent qu'ils doivent œuvrer pour convaincre leurs institutions de l'intérêt d'une telle démarche. Si l'investissement dans un réseau européen est présenté comme une valeur ajoutée pour la ville, les questions relatives à l'intégration des migrants sont en marge du réseau, d'autant plus sur la première période de 1990 à 2002. Afficher un tel engagement et s'attarder sur les difficultés de gestion de la ville peut parfois aller à l'encontre des fonctions de rayonnement et de notoriété pour lesquelles les villes s'engagent dans ces réseaux⁸⁹.

‘Et en ce qui concerne l'intégration des migrants, c'est une bonne histoire à ajouter mais d'un certain côté il faut dépasser cela, nous avons toujours des difficultés mais avec un peu de chance la diversité peut devenir un succès économique mesurable. Nous insistons sur le fait que l'une de nos forces, c'est que nous sommes une ville jeune et une ville diverse. Nous devrions peut être travaillé un peu plus là dessus. Eurocités, il n'y a pas de groupe qui parle de ces succès, il se focalise sur les problèmes..’⁹⁰

Aussi ces groupes de travail sont présentés par les élus et par truchement les techniciens comme des lieux secondaires d'investissement. Certains techniciens sont véritablement investis dans le temps et insistent sur leur « croyance personnelle » en l'Europe. Cet investissement personnel est souligné comme un des points centraux de l'investissement des villes. Il se poursuit au-delà de leur participation au groupe de travail, puisque plusieurs anciens membres du groupe de travail soulignent dans les entretiens avoir des liens avec le groupe de travail, suivre leurs activités et continuer à recevoir les invitations. Néanmoins, au-delà de cet investissement personnel, les relations entre les élus et leurs représentants dans les groupes de travail sont déterminantes.

‘ Cela dépend de comment est l' élu. Il y a des élus très autoritaires, et qui rendent les réunions de travail difficile. Pour certaines villes, les élus veulent seulement savoir ce qu'il se passe.[...]J'avais cette relation avec mon élu. Parfois, je me rendais aux réunions sans consigne et quand quelque chose [d'intéressant] arrivait, je lui disais. Birmingham c'était complètement différent, ils devaient tout reporter à leurs élus, et ils venaient avec des consignes précises. Si ils ne les pensaient pas digne de confiance, ils venaient eux-mêmes. »⁹¹

A la fois par les modèles d'intégration nationaux, et l'investissement secondaire de ces problématiques par les villes et leurs techniciens, les effets de ce réseau européen sur l'action publique locale restent circonscrits. Ces groupes de travail, représentants des villes pour peser dans l'édification des politiques migratoires et l'intégration des migrants, avec ses compétences et savoir-faire spécifiques sont des acteurs de l'action publique européenne. Les membres de ceux-ci

⁸⁹ Le discours du rayonnement et de la notoriété est porté par les acteurs du réseau, il est l'un des éléments des « stratégies d'internationalisation des pouvoirs urbains » par ceux-ci (Payre, 2008).

⁹⁰ Entretien avec le directeur des relations internationales de Birmingham, entretien le 28 juin 2010, 2h.

⁹¹ Entretien avec l'ancien représentant de la ville de Rotterdam pour la commission Affaires sociales et ses sous-commission, directeur des affaires sociales de Rotterdam, *op.cit*

participent ponctuellement à la large nébuleuse des « représentants d'intérêts ». Bien que profession hétérogène et diffuse à Bruxelles, les « représentants d'intérêts » constitués par ce groupe de travail empruntent des pratiques communes aux « lobbyistes », par leurs activités de suivi et de veille de la législation européenne, de publication de *position papers*, ou encore de *networking* (Michel, 2005). Ainsi, on pourrait également s'interroger sur l'autonomisation de ce groupe de travail et sa progressive institutionnalisation distincte pour partie des préoccupations des villes qu'ils représentent. Le parcours des membres de celui-ci semble confirmer cette forte socialisation renforcée à la scène européenne, et la poursuite de leurs carrières soit directement sur la scène européenne – c'est le cas de la représentante de la ville de Bologne de 1992 à 1996 – soit sur les questions européennes au niveau local – c'est le cas de la représentante de Gand de 2006 à 2010 – soit comme référent social de leur collectivité au niveau européen – c'est le cas du représentant de Rotterdam de 1989 à 2004, du représentant de Leeds de 1997 à 2010.

Cette communication a été l'occasion de nous arrêter sur les travaux d'un réseau de villes concernant l'intégration des migrants. La saisie par les villes au sein de ce réseau de ces questions est évidemment un des aspects de leur collaboration toutefois l'étude de ce groupe de travail permet de réinterroger comment les politiques publiques sont pensées et conçues. En tant qu'entité collective, le groupe de travail est un lieu de production de nouvelles connaissances et de nouveaux outils, en lien ou non avec d'autres réseaux européens, potentiellement mobilisables par les acteurs individuels qui constituent le groupe de travail.

Concernant la mobilisation effective de ces nouveaux savoirs dans l'action publique locale, les acteurs revendiquent très partiellement l'importance de cet outil pour expliquer la diffusion de nouvelles réponses aux enjeux rencontrés par les villes en matière d'intégration des populations migrantes. Toutefois, on assiste bien à la volonté d'articuler de façon conjointe leurs réponses au travers des rapports publiés, ou encore les échanges formels ou informels des visites d'étude. La volonté d'agir conjointement ne dissimule pas l'importance des cultures nationales et des modèles nationaux d'intégration qui régissent précisément la manière dont les villes se saisissent des travaux européens. La prééminence d'un modèle d'intégration éprouvé depuis plusieurs décennies rend plus complexe la saisie de ces nouveaux outils et techniques par les techniciens. Ceci conduit dès lors à identifier des effets principalement sur les techniciens membres de ces groupes de travail. En effet, l'apport central de ces groupes de travail est à trouver du côté de la formation et des apprentissages de nouvelles compétences des techniciens. La connaissance de la scène

européenne est une compétence valorisée par les équipes municipales et est l'apport central pour les techniciens de leur participation aux travaux du réseau Eurocités.

Finalement, les effets de cette participation à ces groupes de travail peuvent être identifiés au travers d'une lente pénétration de ces savoirs dans les modèles de représentation des décideurs publics qui s'affrontent avec les modèles nationaux d'intégration. Néanmoins, cette diffusion est notable dans la lente diffusion de nouvelles « recettes » pour l'égalité – développement de services ou de mission Egalité, plan de lutte contre les discriminations, multiplication des financements européens pour l'égalité et la lutte contre les discriminations dans les villes -.

L'étude de ce réseau nous renseigne sur la manière dont les connaissances sont véhiculées et portées entre les différentes scènes d'action publique et comment les acteurs qui les composent forment un « monde » singulier participant à cette diffusion de ressources cognitives. Si le processus de circulation est freiné par une multitude d'éléments que nous avons mis en valeur par ce papier, il nous renseigne sur la manière dont les collectivités locales s'emparent de l'échelon européen pour repenser et renouveler leur action publique locale. Finalement, nous assistons bien à des formes d'échanges de savoirs entre les villes membres de ces espaces de circulations européens, toutefois les effets constatés le sont plus pour les acteurs qui les composent que dans la construction et l'édification des politiques publiques locales qui eux restent restreints. La lente pénétration de nouveaux modes de raisonnement dans leur action publique est l'effet majeur que nous repérons.

Bibliographie

Lionel Arnaud (dir.), *Les minorités ethniques dans l'Union européenne. Politiques, mobilisations, identités.*, Paris, La découverte, 2005, 248 pages.

Olivier COSTA, « Les représentants des entités infra-étatiques auprès de l'Union. Processus de professionnalisation diversifiés et intérêts communs », in GEORGAKAKIS Didier (dir.), *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisation dans l'Union européenne*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2002, 330 pages.

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

Anthony GEDDES, Virginie GUIRAUDON, « La construction d'un paradigme européen de lutte contre les discriminations ethniques à partir de modèles nationaux contrastés : une comparaison franco-britannique », *Recherche*, n°1, 2005, pp 67-85.

GEORGAKAKIS Didier (dir.), *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisation dans l'Union européenne*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2002, 330 pages.

Virginie GUIRAUDON, *Les politiques d'immigration en Europe. Allemagne, Pays-Bas, France*, Paris, L'Harmattan, 2000.

Hélène MICHEL « Un groupe en pratiques, Pratiques d'un groupe », in Michel (Hélène), dir., *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne. Trajectoires, formations et pratiques des représentants d'intérêts*, Presses universitaires de Strasbourg, coll. « sociologie politique européenne », 2005, pp.9-21

Emmanuel NEGRIER , Bernard JOUVE (dir.), *Que gouvernent les régions d' Europe ? Échanges politiques et mobilisations régionales*, Paris, L' Harmattan, 1998.

Renaud PAYRE, « Ordre politique et gouvernement urbain », Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Université Lyon II, 2008.

Renaud PAYRE, Pierre-Yves SAUNIER, « A city in the world of cities: Lyon, France. Municipal associations as political resources in the twentieth century », p 69 – 85 in Shane Ewen and Pierre-Yves Saunier (dir), *Another Global City. Historical Explorations into the Transnational Municipal Moment 1850-2000*, Palgrave Macmillan, 2008.

Romain PASQUIER , *La capacité politique des régions. Une comparaison France / Espagne*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2006

Eleanor WESTNEY, *Imitation and innovation : the transfer of Western organizational patterns to Meiji Japan*, Harvard, Harvard University Press, 1987.

Catherine WITHOL DE WENDEN, *Atlas mondial des migrations. Réguler ou réprimer...gouverner*, Paris, Autrement, 2009.

Catherine WITHOL DE WENDEN, « L'Europe un continent d'immigration malgré lui », *Etudes*, n° 4103, mars 2009, pp 317 – 328.

