



HAL
open science

Convergences et divergences dans les politiques d'intégration en Europe : trajectoires des dispositifs français, danois et espagnols

Morgan Lans

► **To cite this version:**

Morgan Lans. Convergences et divergences dans les politiques d'intégration en Europe : trajectoires des dispositifs français, danois et espagnols. Gwénola Sebaux et Meryem Youssoufi (dir.). Frontières de la citoyenneté. Enjeux de l'accueil des primo-arrivants, Presses de l'université Ibn Zohr, 2021, 978-9920-615-14-3. hal-03768230

HAL Id: hal-03768230

<https://hal.science/hal-03768230>

Submitted on 28 Sep 2022

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

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

Convergences et divergences dans les politiques d'intégration en Europe : trajectoires des dispositifs français, danois et espagnols

Morgan Lans
Université de Bordeaux

Résumé :

En dépit d'histoires migratoires différentes, la France, l'Espagne et le Danemark ont aujourd'hui une part de populations immigrées proche dans l'ensemble de leur population totale et ces États ont mis en œuvre des dispositifs d'intégration aux orientations civiques. Dans cet article, nous reviendrons sur les trajectoires ainsi que les écarts entre les dispositifs d'intégration de chacun de ces pays, aux histoires et structures institutionnelles divergentes, mais aux réalités contemporaines proches. Nous verrons s'il est possible de vérifier empiriquement l'existence d'une convergence des politiques d'intégration en Europe.

À partir des années 1980, un ensemble de recherches en sciences sociales s'est intéressé à la catégorisation des espaces nationaux en fonction des dispositifs d'intégration mis en œuvre à destination des populations immigrées. En 1985, Thomas Hammar dirige à ce propos un des premiers ouvrages définissant des régimes d'immigration à partir d'une analyse comparée des politiques internes et externes d'immigration, et de l'histoire migratoire de six pays européens¹. Rogers Brubaker prolongera ce travail en repérant des divergences dans les conceptions historiques de la citoyenneté en France et en Allemagne, ce qui lui permet alors de distinguer les approches civiques et ethniques de celle-ci². D'autres chercheurs expliqueront les différences au sein des dispositifs d'intégration à partir d'une réflexion sur les rapports historiques entre l'État et la sphère religieuse³. Cette approche sera d'ailleurs critiquée, car ne prenant pas en compte le degré de centralité de l'État dans la conception de l'intégration sociale⁴. Enfin, des théories plus culturalistes estiment que c'est le degré d'homogénéité et de tolérance au sein des espaces nationaux qui explique l'existence ou non

¹ Tomas Hammar, *European Immigration Policy: A Comparative Study*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

² Rogers Brubaker, *Citizenship and nationhood in France and Germany*, Cambridge, Harvard University Press, 1992.

³ Joel S. Fetzer et J.Christopher Soper, *Muslims and the state in Britain, France, and Germany*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

⁴ Pamela Irving Jackson, Peter Zervakis, et Roderick Parkes, « A Contextual Analysis of the Integration of Muslims in Four Western Societies », *The Discourse of Sociological Practice*, vol.7, 1, 2005.

de politiques multiculturelles et les modalités d'intégration des minorités⁵. D'une manière générale, la plupart de ces comparaisons articulent analyse des contenus des politiques d'intégration ou de gestion de la diversité (dispositifs), catégorisation de ceux-ci (modèle d'intégration, régime d'immigration, idéaltypes) et explication des différences (historiques, rationnelles), en s'appuyant sur l'observation de continuités institutionnelles en fonction des espaces nationaux dans les façons de concevoir l'intégration des populations étrangères.

Depuis les années 2000 de nouveaux dispositifs à destination des primo-arrivants ont poussé les chercheurs à se questionner sur l'existence de ces « modèles nationaux d'intégration ». En effet l'apparition de ces dispositifs, caractérisés par des injonctions à la signature de contrat, le suivi de formation, l'apprentissage de la langue ou encore la passation de test de connaissance⁶, remettrait en cause la pertinence des analyses définissant les approches nationales en la matière comme spécifiques. En effet, ces nouvelles politiques sembleraient davantage révéler la diffusion de conceptions civiques de l'intégration, voire assimilationnistes, au détriment notamment des approches multiculturalistes en vogue dans les années 1980-1990. Ce tournant, alors qualifié de « libéral répressif » par Christian Joppke, défend effectivement l'adoption des normes et des valeurs libérales-nationales aux personnes souhaitant s'installer sur les territoires et l'apprentissage de la langue du pays d'accueil devenu condition au maintien dans l'espace national⁷. Peut-on donc encore catégoriser de façons différenciées les pays européens et leur dispositif d'intégration alors même que leurs politiques semblent converger ?

Il faut rappeler que ces « nouvelles » politiques considèrent souvent les traditions et les histoires du pays d'accueil comme des éléments nécessaires à l'intégration des personnes. Ce point comporte d'une part le postulat selon lequel les différences ethniques et culturelles sont des menaces pour la cohésion sociale⁸, mais surtout amène à reconsidérer négativement l'hypothèse d'une convergence. En effet, si les traditions et les histoires spécifiques des pays étudiées sont considérées comme indispensables, comment les politiques nationales d'intégration peuvent-elles se rapprochées ? Bien qu'une convergence de forme soit visible, celle-ci n'impliquerait donc pas *de facto* un effacement des différences institutionnelles en matière d'intégration ? Il est d'ailleurs possible d'observer d'importantes différences même dans les façons de mettre en œuvre ces nouvelles politiques constituées par différents objectifs, publics visés, niveaux de conditionnalité et de coercition. Ainsi d'après certains chercheurs, ces politiques continuent en fait à diffuser des approches nationales traditionnelles de la citoyenneté. Malgré leurs évolutions, nous ferions donc plus face à un phénomène de continuité institutionnelle qu'à une rupture radicale avec les modalités historiques

⁵ Keith Banting et Will Kymlicka, « Les politiques de multiculturalisme nuisent-elles à l'État-providence ? », *Lien social et Politiques*, 53, 2005.

⁶ Sara Wallace Goodman, « Integration Requirements for Integration's Sake? Identifying, Categorising and Comparing Civic Integration Policies », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol.34, 5, 2010.

⁷ Christian Joppke, « Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe », *West European Politics*, vol.30, 1, 2007.

⁸ Dora Kostakopoulou, « The Anatomy of Civic Integration », *The Modern Law Review*, vol.73, 6, 2010).

d'intégration⁹. Ces nouveaux dispositifs sont différents en fonction des politiques multiculturalistes préalablement développées sur le territoire¹⁰.

Dans le but d'enrichir les débats entourant ces questions, étudier de près les trajectoires des politiques mises en œuvre en France, en Espagne et au Danemark permet d'observer dans quelle mesure des espaces initialement différents, mais aujourd'hui proches, se sont comportés historiquement. Dans cette présentation nous comparerons alors les publics visés par les dispositifs, leurs durées et niveaux de contrainte, les lieux de définition et d'application de ces dispositifs, mais aussi leur contenu plus concret. À partir de cette comparaison nous verrons si entre ces pays européens aux histoires migratoires, structures étatiques et institutions spécifiques, mais dont la population étrangère oscillait entre 7% et 10% en janvier 2018, nous observons plutôt des phénomènes de convergences, de divergences ou de maintien des différences dans les façons de concevoir l'accueil et l'intégration des primo-arrivants.

Pour répondre à ces interrogations, un retour historique concernant les dispositifs mis en œuvre sera effectué, et un rappel des principales conditions et des contenus seront présentés. À partir de ces éléments, nous conclurons sur une analyse des processus de convergences et de divergences entre ces pays révélant ou non l'existence de chemin institutionnel historique. Pour cela, nous nous appuyerons sur l'ensemble de la littérature portant sur les dispositifs d'intégration dans ces espaces nationaux, mais également sur un travail de terrain nous ayant permis de questionner des prestataires de ces politiques et des responsables politiques.

Des réticences à l'institutionnalisation des politiques d'intégration : le cas de la France

La France est un pays ancien d'immigration, mais c'est surtout au cours des années 1970, après une volonté de réduire les entrées sur le territoire, que le gouvernement français reconnaît l'importance de favoriser l'intégration des personnes immigrées déjà installées. C'est d'ailleurs pour « permettre aux immigrés de prendre conscience de leur propre culture en même temps que de découvrir la culture française » qu'est créé l'Office National pour la Promotion des Cultures Immigrées en 1975¹¹. Nonobstant dans la continuité d'une tradition républicaine et assimilationniste, pendant longtemps l'intégration n'est mesurée qu'à travers la naturalisation des personnes et leur implication individuelle au sein de la République. En revanche dans les années 1980 l'apparition de politiques de la ville, annoncées comme généralistes et territoriales (modèle *color-blind*), souligne l'émergence des premiers dispositifs d'intégration à destination des populations immigrées.

En les articulant à une politique en faveur de l'« égalité », les politiques de la ville ont en effet engagé, en respectant la tradition républicaine d'assimilation et en refusant

⁹ Per Mouritsen, « The Resilience of Citizenship Traditions: Civic Integration in Germany, Great Britain and Denmark », *Ethnicities*, vol.13, 1, 2013.

¹⁰ Nasar Meer et al., « Examining 'Postmulticultural' and Civic Turns in the Netherlands, Britain, Germany, and Denmark », *American Behavioral Scientist*, vol.59, 6, 2015.

¹¹ <http://menzelbourguiba-ex-ferryville.over-blog.com/2017/02/office-national-de-promotion-des-cultures-immigrees-onpci-1975.html>

officiellement la reconnaissance de corps intermédiaires, une politique officieuse de reconnaissance d'obstacles vécus par les populations immigrées en inventant une sorte de discrimination positive à la française. L'objectif de ces politiques est alors d'agir sur les quartiers dits « sensibles », où vivent une majorité de personnes immigrées ou issues de l'immigration, en déployant un ensemble de moyens financiers et administratifs à des niveaux locaux et en autorisant le développement des associations d'étrangers jusqu'alors interdites¹². La participation des « habitants » et les relais de l'intégration sont alors stimulés, et les quartiers devinrent les lieux privilégiés des politiques de l'intégration et de la gestion de la diversité. Néanmoins ces politiques sont présentées comme relatives à des valeurs « légitimes » comme la culture, la paix sociale ou encore le lien social et non comme destinées à un public en particulier ou comme une volonté de réduire des obstacles strictement ethniques à l'intégration comme c'est par exemple le cas aux États-Unis¹³.

Cependant au fil des années, une prise en compte plus spécifique de ces problématiques est visible et des secrétariats d'État et des ministères sont alors dédiés à celles-ci. En 1989, le Haut Conseil à l'Intégration (HCI) est créé et produit un ensemble de rapports consultatifs sur l'intégration des immigrés. En 1993 le HCI propose même une définition qui rompt avec l'idéologie républicaine de l'assimilation, alors vue comme un processus de dilution progressive des spécificités culturelles minoritaires au profit d'une adoption des normes et des valeurs nationales :

L'intégration consiste à susciter la participation active à la société tout entière de l'ensemble des femmes et des hommes appelés à vivre durablement sur notre sol en acceptant sans arrière-pensées que subsistent des spécificités notamment culturelles, mais en mettant l'accent sur les ressemblances et les convergences dans l'égalité des droits et des devoirs, afin d'assurer la cohésion de notre tissu social. [...] Elle postule la participation des différences à un projet commun et non, comme l'assimilation, leur suppression ou, à l'inverse, comme l'insertion, la garantie protectrice de leur pérennisation. [HCI, 1993, p. 8]

Malgré cette définition inclusive, les dispositifs d'intégration à destination des primo-arrivants s'inséreront dans la continuité de la tradition assimilationniste républicaine. D'abord expérimenté en 2003, puis généralisé sur le territoire en 2007, le Contrat d'Accueil et d'Intégration (CAI) illustrera cette tendance. Aussi dans cette période, la mise en œuvre des politiques d'intégration devient l'affaire du Ministère de l'Intérieur à travers l'Office Français de l'Immigration et l'Intégration (OFII).

À partir de 2007, toute personne de plus de 16 ans venant de pays tiers et souhaitant s'installer durablement en France, ou bénéficiant d'une protection internationale, doit signer le CAI avec le préfet de sa région, représentant de l'État¹⁴. Aussi, toute personne âgée de 16 à 65 ans bénéficiant d'une procédure de regroupement familial est sommée de préparer son intégration républicaine avant même d'entrer en France. Les personnes peuvent ainsi être

¹² Milena Doytcheva, *Une discrimination positive à la française ? : Ethnicité et territoire dans les politiques de la ville*, Paris, La Découverte, (Alternatives sociales), 2007.

¹³ Jacques Donzelot, Catherine Mével, et Anne Wyvekens, *Faire société: la politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris, Seuil, (La couleur des idées), 2003).

¹⁴ En France, le préfet est le représentant officiel de l'État.

contraintes à passer des tests de langue et de connaissances des valeurs de la République avant même leur départ. Si une lacune est repérée, une formation d'une durée de deux mois maximum est alors prévue avant qu'un nouveau test soit passé. Celui-ci n'est cependant pas éliminatoire. En règle générale, il faut néanmoins suivre les formations, mais aussi réussir les tests de langue et de connaissance, pour obtenir le renouvellement d'un permis de résidence.

En 2016 (loi du 7 mars), l'État procède à la refondation de sa politique d'intégration en renforçant la sémantique républicaine. Le 1^{er} juillet 2016, le CAI devient le Contrat d'Intégration Républicaine (CIR) et un nouveau « parcours personnalisé d'intégration » est mis en place. En dépit d'un changement de nomenclature, le CIR restera une continuité du CAI. Ainsi à la différence d'un « vrai » contrat où l'adhésion des deux parties est nécessaire, celui-ci restera unilatéral et imposera ses conditions¹⁵ :

L'engagement personnel de respecter les principes qui régissent la République française, le respect effectif de ces principes et une connaissance suffisante de la langue française¹⁶.

La signature du contrat n'implique pas seulement le respect de ses clauses, elle implique également un rendez-vous et le suivi de formations.

Dans un premier temps, le primo-arrivant passe un entretien individuel permettant de déterminer ses besoins éventuels et d'évaluer son niveau de langue. Si la personne est sans emploi, elle peut aussi bénéficier d'un bilan de ses compétences professionnelles. À la suite de cet entretien, l'OFII peut aussi prévoir un rendez-vous avec un travailleur social et/ou définir un nombre d'heures de cours de français selon trois formats d'apprentissage (50, 100 ou 200 heures). Au terme du programme, les personnes doivent atteindre *a minima* un niveau A2 de français¹⁷. Le parcours d'intégration ne s'arrête cependant pas à des cours de langue.

En parallèle, les personnes doivent aussi assister à deux journées de formation civique de six heures chacune. La première porte sur les institutions françaises et les valeurs de la « République » et la seconde est une journée d'information ayant pour objectif de faciliter l'insertion au niveau local. Basée sur des informations pratiques, cette dernière introduit à l'organisation et au fonctionnement des services publics, du système de santé et de protection sociale, à l'accès aux droits ou encore l'enseignement. À la fin de chacune d'entre elles, une attestation de suivi est délivrée par les formateurs. L'idée est alors de prendre connaissance des grandes institutions de la République, sans pour autant viser l'acculturation.

Le CAI prévoyait également une formation pour tous les parents étrangers, même ceux présents sur le territoire depuis plusieurs années, et qui portait sur les droits et les devoirs en tant que parents en France. À l'époque, des sanctions comme la suspension du versement des prestations familiales étaient envisagées en cas de non-respect du contrat. Cette formation pouvait être analysée comme une mise en cause de la capacité des parents étrangers à élever

¹⁵ Myriam Hachimi Alaoui, « 24- Intégration et lien de citoyenneté. Le cas du Contrat d'accueil et d'intégration », *L'intégration inégale. Force, fragilité et rupture des liens sociaux*, Paris, Presses Universitaires de France, 2014.

¹⁶ Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. - Article L314-2

¹⁷ Selon le cadre de référence européen

convenablement leurs enfants et aussi s'apparentait à une logique d'assimilation. D'ailleurs la rhétorique des diaporamas s'appuyait sur des *a priori* culturalistes. Via l'usage de panneaux de signalisation, comme des sens interdits, demandant aux parents de « ne pas maltraiter leurs enfants » ou rappelaient qu'il était « interdit de pratiquer l'excision en France »¹⁸, sous-entendant que ces pratiques minoritaires étaient courantes chez les personnes primo-arrivantes et/ou absentes chez les nationaux.

L'effectivité en matière d'intégration réelle semble néanmoins limitée en dehors des heures de français. Ces dispositifs paraissent avant tout être des épreuves supplémentaires dans le parcours administratif des personnes. Dans le cas danois, nous verrons que les objectifs et les niveaux de conditionnalité sont beaucoup plus restrictifs et invasifs qu'ils ne le sont en France.

Adopter et s'adapter aux valeurs : le cas du Danemark

Le Danemark s'est longtemps pensé comme un espace national homogène d'un point de vue religieux, culturel ou linguistique¹⁹. L'immigration en provenance des pays tiers ne débute effectivement qu'aux alentours des années 1960, d'abord avec l'arrivée des populations turques, pakistanaïses et yougoslaves, puis avec celle des réfugiés chiliens et asiatiques. En plein boom économique, le pays fait d'ailleurs appel à cette époque à de nombreux travailleurs étrangers. Même si en 1973 le pays adopte des mesures restrictives visant à ralentir cette immigration, dix ans plus tard le pays se dote d'un Alien Act qui restera pendant quelque temps un des dispositifs les plus accueillants et libéraux du monde²⁰. Dans cette période c'est le Danish Refugee Council (DRC) qui est chargé par l'État de la mise en œuvre des dispositifs d'intégration auprès des personnes nouvellement arrivées qui bénéficient de 24 mois, puis de 18 mois de soutien à partir de 1983. Le DRC soutient alors les personnes à travers des cours de langue ou encore des activités favorisant la rencontre avec des Danois. Cependant, au milieu des années 1980, les enjeux relatifs à l'immigration et à l'installation des populations immigrées seront rapidement rattrapés par les discours nationalistes craignant que l'homogénéité historique du pays ne soit rompue. D'abord favorables à une économie libérale, ces discours intégreront plus tard la protection de l'État-providence danois comme argument hostile à l'immigration.

À partir des années 1990, l'immigration commence à être considérée comme un facteur d'érosion de la cohésion nationale et des réponses sont alors attendues pour répondre aux conflits qu'entraîne le passage vers une société multiculturelle²¹. Pour beaucoup, la création en 1995 du Danish Folk Party (DF) est vue comme une réponse à ces évolutions. Ce parti xénophobe et *welfare chauviniste* aura un rôle considérable dans l'orientation des politiques d'intégration danoises. À partir de 2001, l'idée selon laquelle l'étranger serait un

¹⁸ Note de terrain

¹⁹ Ulf Hedetoft, « Denmark : Integrating Immigrants into a Homogeneous Welfare State », *The Online Journal of Migration Policy Institute*, 2006.

²⁰ René Kreichauf, « Legal Paradigm Shifts and Their Impacts on the Socio-Spatial Exclusion of Asylum Seekers in Denmark », *Geographies of Asylum in Europe and the Role of European Localities*, Cham, Springer International Publishing, 2020.

²¹ Niels Kærgård, « Social Cohesion and the Transformation from Ethnic to Multicultural Society: The Case of Denmark », *Ethnicities*, vol.10, 4, 2010.

risque pour la culture danoise et son système de protection sociale se normalise dans les différentes franges politiques²². Preuve en est, lors des dernières élections nationales (2019), le parti social-démocrate danois a été élu sur un programme ouvertement xénophobe.

Pour contrôler la diversité culturelle et défendre son modèle d'État-providence, le gouvernement danois met en place en 1999 l'Integration Act qui sera une des premières politiques d'intégration civique obligatoire à destination des primo-arrivants²³. Au départ défendus par les sociaux-démocrates,

ces dispositifs défendent une approche inclusive de l'intégration via des approches sectorielles et généralistes, mais très rapidement ils seront récupérés par la coalition libérale et conservatrice qui créera le Ministère des réfugiés, des immigrées et de l'intégration et à travers lui centralisera les dispositifs qui deviendront des instruments d'injonction à l'intégration.

L'Intégration Act est la principale loi encadrant les politiques d'intégration danoises à destination des primo-arrivants au Danemark²⁴. Jusqu'en août 2010, seules les personnes réfugiées et bénéficiant d'une procédure de réunification familiale étaient concernées par cette loi, mais aujourd'hui elle est étendue à toute personne provenant de pays tiers souhaitant résider durablement au Danemark. Selon les périodes les politiques d'intégration priorisent l'aspect économique ou culturel de l'intégration. Par exemple, en 2004 le *New Act on Integration and New Danish Language Act* privilégia l'intégration économique en définissant le conseil, les stages (job training) et l'employabilité comme les trois axes essentiels de ces politiques et en augmentant le nombre d'heures obligatoires d'activation de 30 à 37 heures par semaine pour les primo-arrivants²⁵. Depuis 2006, la signature d'un *Integration Contract* et d'une déclaration d'intégration et de citoyenneté active avec la municipalité de résidence est devenue obligatoire. Cette dernière déclaration atteste de la loyauté de la personne envers les valeurs danoises fondamentales et son attachement prioritaire au Danemark. Pour de nombreux auteurs, cette déclaration révèle une forte culturalisation de la politique, les valeurs politiques étant utilisées pour représenter une culture et souligner une tradition ou des attitudes nationales spécifiques²⁶.

Les personnes sont aussi contraintes de suivre un programme d'intégration culturel et linguistique sur trois ans équivalent à une période d'activation à temps plein. En 2007, des tests nationaux d'intégration sont mis en œuvre, marquant une tendance culturaliste et restrictive des dispositifs. Effectivement, ces tests conditionnent l'accès au permis de résidence des personnes et deviennent rapidement obligatoires pour toute personne étrangère

²² Jørgen Goul Andersen, « Restricting access to social protection for immigrants in the Danish welfare state », *Benefits*, vol.15, 3, 2007.

²³ Joppke, « Beyond national models », *op.cit.*

²⁴ On aurait pu ajouter *Act on Danish Nationality*, *Act on Danish Courses for Adult Aliens*, et *Municipal and Regional Election Act*

²⁵ Vilde Hernes et al., *Nordic Integration and Settlement Policies for Refugees*, Copenhagen, Nordic Council of Ministers, 2019.

²⁶ Tina Gudrun Jensen et al., « Analysis of integration policies and public States endorsed institutions at national and regional levels in Denmark », Aalborg, EU Tolerance Working Paper, (The Danish National Centre for Social Research, 2009, 7-8.

mariée à un citoyen danois. À partir de 2016, la durée de l'*Integration Program* évolue et peut maintenant osciller entre des périodes de un à cinq ans en fonction des besoins. La priorité est cependant donnée à une mise au travail des personnes. Les bénéficiaires du programme d'intégration ont d'ailleurs pour obligation de suivre une formation professionnelle d'au moins 15 heures par semaine rapidement après leur arrivée, et d'être un an après en emploi. Quatre ans plus tard, ils devront passer des tests attestant de leur intégration.

Ces dispositifs incite à ce que les personnes minoritaires adoptent les habitudes et attitudes des danois, et qu'ils s'adaptent à leur culture²⁷. En revanche, ces processus ne sont pas vus comme des objectifs à terme. Ils sont des conditions à l'obtention d'un permis de résidence, au maintien des aides sociales et constituent des épreuves évaluant la détermination et le mérite des personnes. L'approche défendue par le Danemark combine ainsi une politique ethnoculturaliste visant à réduire l'expression de la diversité culturelle et une politique d'activation typique de son modèle économique et social, tout en s'appuyant sur la responsabilité et l'autonomie individuelle²⁸. Deux objectifs principaux animent alors ces politiques. Le premier est l'insertion rapide sur le marché de l'emploi, dans le but d'éviter toutes dépendances des primo-arrivants à l'État-providence. D'ailleurs les personnes réfugiées doivent aujourd'hui travailler dans les quatre semaines après leurs arrivées. Le second porte sur la diffusion des valeurs, normes et pratiques nationales afin que les nouveaux entrants s'assimilent pleinement à la société danoise et que l'illusion de l'unité nationale soit maintenue. Bien que l'État définisse les orientations nationales et les conditions des dispositifs, la gouvernance de l'intégration est vue comme une affaire de société mettant en discussion les syndicats, les organisations employeuses et les autorités locales²⁹. Les municipalités sont alors tenues responsables de la mise en œuvre du programme d'intégration constituant la feuille de route qui définit les objectifs et les moyens d'intégration que le primo-arrivant se donne.

Dans le cadre de ce programme, les personnes bénéficiaires sont en contacts réguliers avec des travailleurs sociaux de la municipalité pour faire le point sur l'avancée de leurs parcours d'intégration, et des formations civiques et linguistiques sont offertes et obligatoires (équivalent de 1.2 année d'étude à temps plein pour les cours de langue). Les municipalités sont libres de définir leur intensité et les manières de les mettre en œuvre par le biais de prestataires ou non. Cependant, les tests et les objectifs étant nationaux, elles doivent s'assurer de l'avancée des personnes au sein de leurs parcours d'intégration et obtenir de bons résultats lors de la passation des tests. Les dispositifs d'intégration d'apparence décentralisée participent finalement sur la base de critères nationaux à un contrôle exercé sur les municipalités et les migrants quant à la réussite de leur intégration³⁰. Aujourd'hui les formations linguistiques s'orientent de plus en plus vers le registre de l'emploi et du marché

²⁷ Jensen et al., « Analysis of integration policies and public State endorsed institutions at national and regional levels in Denmark » *op.cit.*

²⁸ Karen N. Breidahl, « Scandinavian Exceptionalism? Civic Integration and Labour Market Activation for Newly Arrived Immigrants », *Comparative Migration Studies*, vol.5, 1, 2017.

²⁹ «Governance of Migrant Integration in Denmark», European Council, 2019

³⁰ Henrik Emilsson, « A National Turn of Local Integration Policy: Multi-Level Governance Dynamics in Denmark and Sweden », *Comparative Migration Studies*, Vol.3, 1, 2015.

du travail³¹ et les cours peuvent même être donnés sur les lieux de travail³². Ces dispositifs d'intégration visent à mettre en avant les compétences des personnes et à les adapter au cadre local via l'apprentissage culturaliste des savoir-faire et savoir-être en entreprise, des façons de rédiger un *curriculum vitae* et de se comporter lors d'un entretien d'embauche. L'État va même jusqu'à financer les entreprises pour qu'elles emploient ces personnes.

Généralement, les cours de langue et d'intégration ont donc une triple fonction. Ils favorisent l'apprentissage linguistique, l'apprentissage des normes, des valeurs et des attitudes danoises, par la présentation formelle et informelle de ces institutions, et sont aussi un moyen d'adapter rapidement les nouveaux arrivants au marché du travail, en orientant au gré des besoins la thématique des cours. Le principe « travailler dès le premier jour » est depuis quelques années souvent revendiquées et aujourd'hui les politiques d'intégration danoises tendent à se durcir.

En revanche, un changement de paradigme est voulu par le nouveau gouvernement social-démocrate danois fraîchement élu : ne plus dépenser pour l'intégration pour développer une politique favorisant le retour au pays et l'autosuffisance des primo-arrivants. Cette posture semble aux antipodes des dispositifs mis en œuvre en Espagne qui développe des dispositifs d'intégration locaux en faveur d'une diversification culturelle.

Approche interculturelle, pragmatique et locale : le cas de l'Espagne

À partir des années 1980, l'Espagne a connu un changement radical dans son expérience migratoire, puis une institutionnalisation rapide de l'Espagne en tant que pays d'immigration³³. En 2004 le pays devient même le second en volume de population accueillie derrière les États-Unis. Néanmoins dans ce pays au « fédéralisme non institutionnel »³⁴, les questions relatives à l'intégration des populations immigrées ont dès le départ été pensées comme propre à une gouvernance multiniveaux. Ainsi, bien que les compétences politiques en matière d'immigration relèvent de l'État, l'ensemble des politiques sociales et d'intégration appartient aux mairies et aux communautés autonomes. Ceci est renforcé par le fait que dans cet espace national, les dimensions « régionales-territoriales » sont très fortes « dans l'imaginaire politico-institutionnel »³⁵. Cette structuration multiniveaux de l'espace national a rendu difficile la définition d'une politique nationale d'intégration. En Espagne, la politique d'intégration s'est ainsi construite par approximation à partir des expériences

³¹ Anders Buch, Sara Kristine Gløjmar Berthou, et Thomas Bredgaard, « Refugees and Immigrants in the Nordic », *Nordic Journal of Working Life Studies*, vol.8, 2018.

³² Note de terrain.

³³ Lorenzo Cachón, « La formación de la “España inmigrante”: mercado y ciudadanía », *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, 97, 2002.

³⁴ Josep M. Colomer, « The Spanish ‘State of Autonomies’: Non-institutional Federalism », *West European Politics*, vol. 21, 4, 1998.

³⁵ Joan Subirats, Ismaël Blanco, et Jacques Fontaine, « Crise et changement d'époque en Espagne. Réponses politiques et institutionnelle », *Pôle Sud*, vol. 2, 39, 2013, p. 61.

pratiques des localités, mais sans véritablement s'appuyer sur une tradition nationale ou un modèle passé à défendre³⁶.

Dès 1993, la Catalogne met en place un Plan interdépartemental d'immigration en faveur de l'intégration des populations étrangères. Ce premier plan favorisera la création de commissions interdépartementales chargées de la discussion et de la mise en place de dispositifs locaux d'intégration qui se développent par dizaine. Il sera aussi marqué par la création d'un Conseil de l'Immigration « formé de trente-deux représentants des entités locales de Catalogne, d'organisations non gouvernementales, de syndicats et d'entreprises, de collectifs de migrants, d'association de parents d'élève, d'association de voisins et d'experts reconnus »³⁷. L'objectif est alors de développer une politique globale d'intégration, de travailler de manière conjointe au niveau des programmes, des ressources et des services et de les adapter aux nouvelles réalités migratoires afin de stimuler la participation des immigrées dans la construction du pays (Catalogne). Ce premier plan local inspire largement et devient rapidement constitutif de la spécificité des dispositifs d'intégration en Espagne. Dans certains cas, ceux-ci peuvent aussi avoir une fonction de *nation building* dans un pays où des nationalismes périphériques coexistent et où l'identité nationale est sujette à controverse.

Ce premier plan local d'intégration sera suivi par un « Plan pour l'Intégration Sociale des migrants » (PISI) défini au niveau national, mais qui met au-devant de la scène l'importance des niveaux locaux dans la définition des dispositifs d'intégration. Dès ce premier plan, c'est alors le respect de la diversité culturelle, le dialogue et la reconnaissance des richesses des cultures et de l'interculturalité qui sont mis au centre de la rhétorique. On cherche avant tout à rompre les barrières à l'intégration et aussi à insérer chaque partie de la société espagnole dans la définition des dispositifs. Après la définition du PISI sera créé le « Forum pour l'intégration des immigrés » qui assurera par la suite une représentation officielle aux migrants et constituera un organe consultatif pour les gouvernements.

En 2004, la responsabilité de l'intégration est transférée du Ministère de l'Intérieur au Ministère du Travail et des Affaires Sociales et prend ainsi le chemin inverse de celui adopté en France ou au Danemark qui ont cherché à centraliser la problématique de l'intégration. Au niveau national, des dispositifs comme le « Fond d'aide, d'accueil et d'intégration aux immigrés » ou le GRECO sont mis en place, et de nombreuses modifications de la Loi Organique en faveur de l'intégration des primo-arrivants voient le jour³⁸. La notion d'« enracinement social », notion aux contours flous, devient une condition pour la régularisation des immigrées non communautaires. Les primo-arrivants doivent alors attester d'un certain niveau de langue, de l'insertion dans les réseaux locaux ou encore de la participation à des formations, mais ces critères dépendent en dernier ressort de l'appréciation des communautés autonomes ou des municipalités dans lesquelles ils vivent. En Espagne, il faut alors prouver son intégration pour accéder à une régularisation, logique inverse à nombre

³⁶ Sylvie Koller, « Politiques d'intégration en Espagne », *Etudes*, 9, 2007, p.179.

³⁷ Albert Roca Parés, *Perspectivas de la inmigración en España: una aproximación desde el territorio*, Barcelona, Icaria Editorial, (Serie Mediterraneo), 2003, p.21.

³⁸ Lorenzo Cachón, « La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial », *Política y Sociedad*, vol. 45, 1, 2008.

de pays dans lesquels c'est une fois régularisé que l'intégration devient condition au maintien sur le territoire³⁹. Le *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración* (PECI) 2007-2010 et 2011-2014 cadrera nationalement l'orientation des dispositifs d'intégration se développant au niveau des communautés autonomes et des municipalités.

Ces plans ont été construits à partir d'une collaboration étroite entre ONG d'aide aux migrants, associations communautaires, personnels du monde universitaire, représentants syndicaux et patronaux, et personnels de l'administration publique, en impliquant par la suite la commission interministérielle aux étrangers (État), la conférence sectorielle sur l'immigration (Entreprises) et le Forum pour l'intégration sociale (Société civile). Ils définissent une logique de gouvernance multiniveaux. Ainsi trois acteurs sont tenus responsables de la mise en œuvre des politiques d'intégration : les régions, les municipalités et la société civile. Néanmoins, ces plans ne sont pas pensés comme des instruments contraignant les dispositifs locaux ou les primo-arrivants et s'inspirent des principes fondamentaux de l'UE. Ces plans ont pour objectifs d'unifier les politiques locales à travers des orientations claires défendant la pleine citoyenneté, l'égalité et la non-discrimination dans l'accès aux droits sociaux pour les personnes travaillant légalement en Espagne. Le premier plan pousse ainsi les responsables à mettre en œuvre de formations relatives à la connaissance et au respect des valeurs constitutionnelles de l'Espagne et de l'UE, et souligne l'importance des droits humains, des libertés publiques, de la démocratie, de la tolérance et de l'égalité des genres⁴⁰.

Mais ce n'est qu'avec le second plan en 2011 que l'intégration devient juridiquement liée à des paramètres linguistiques, professionnels et d'éducation. Il est alors demandé aux administrations locales de matérialiser cela par la mise en œuvre de programmes d'intégration à destination des personnes de pays tiers en résidence légale. « L'effort d'intégration » devient ainsi nécessaire pour l'obtention d'un permis de résidence ou dans le cadre d'une procédure de regroupement familial, et les communautés autonomes sont tenues responsables de la définition des critères l'évaluant en produisant un rapport et en fournissant une attestation d'assiduité aux formations. Les évaluations ne sont néanmoins pas obligatoires pour le renouvellement d'une carte de séjour temporaire ou d'une autorisation de travail, même si l'attestation de participation peut là aussi être exigée. Ainsi, en fonction des communautés autonomes, les critères d'évaluation peuvent être changeants (connaissance minimum de la langue, participation dans une association...) et d'autres conditions peuvent être ajoutées aux formations prévues par les communautés autonomes.

D'une manière générale la défense des principes d'égalité, de citoyenneté et d'interculturalité, et la revendication d'un accès universelle aux services publics sont toujours présentes dans les plans locaux d'intégration. Les champs d'intervention se veulent multiples et l'intégration est pensée comme une problématique de la société dans son ensemble⁴¹ à

³⁹ Laura García Juan, « Las medidas de integración de los inmigrantes en la Unión Europea: El modelo competencial y los diferentes enfoques territoriales en el sistema español », Universitat de València, 2014.

⁴⁰ Koller, « Politiques d'intégration en Espagne » *op.cit.*

⁴¹ Cachón, « La integración de y con los inmigrantes en España » *op.cit.*

travers un idéal de société inclusive. Ainsi le public visé par ces plans n'est pas seulement les primo-arrivants, mais bien la société espagnole à laquelle les migrants font alors partie.

La Loi Organique de 2009 marque la volonté de définir un cadre juridique plus clair permettant d'assurer l'accès universel aux droits fondamentaux, la coordination entre besoin de main-d'œuvre et immigration, la lutte contre l'immigration clandestine, l'intégration des immigrés, le cadre législatif des dispositions de chaque communauté et enfin l'institutionnalisation du dialogue avec les organisations qui interviennent auprès des migrants. Et le deuxième PECEI définit une *soft law* qui permettrait de régler le vivre ensemble, stimulant de nouveaux dispositifs pour répondre aux défis immédiats du pays à travers des politiques de gestion de la diversité, de renforcement du capital humain et d'égalité des chances, et via une adaptation des administrations à l'interculturalité. Le PECEI s'appuie ainsi sur des registres antiracistes, défend une lutte contre la discrimination, contre la xénophobie et l'intolérance en les articulant à la défense des principes du travail et de la diversité. L'intégration est alors relative à la ville de résidence. Le recensement municipal est une première étape permettant d'ouvrir des droits, même sans avoir de permis de résidence. La citoyenneté sociale prime ainsi sur la citoyenneté juridique.

Les plans ne sont donc que des cadres inscrivant l'importance de considérer l'intégration comme une problématique intégrale et transversale basée sur une normalisation de l'accès au système institutionnel et l'interculturalité comme horizon dans les conceptions espagnoles de l'intégration. Il existe en effet des dynamiques différentes et parfois inégales en fonction des territoires qui nous ne pouvons ici présenter⁴². Par exemple, la communauté autonome d'Euskadi, qui est celle au cadre législatif le plus progressif en matière d'intégration, établit une appréciation générale et complexe du parcours de l'immigré via une politique du « tout compte », pour évaluer l'intégration des personnes alors qu'à Madrid les personnes doivent participer à quatre modules de deux heures et dans la communauté des Baléares ou de Valence elles doivent suivre un programme de quarante heures de formation sur les valeurs du vivre ensemble, les droits et les devoirs ou encore la culture locale. Pour saisir plus de détail les contenus des dispositifs d'intégration, il est donc indispensable de se référer aux plans locaux d'intégration. Cependant malgré des divergences, les plans régionaux partent toujours de la définition de principes et d'objectifs d'ouverture visant la production d'une société plus juste, interculturelle et cohésive, reconnaissante à la fois de son passé migratoire et de la considération positive de l'immigration. En Espagne, les dispositifs d'intégration sont portés par la société dans son ensemble (plusieurs acteurs et plusieurs secteurs), impliquant parfois même des dimensions transnationales⁴³.

Conclusion

Après être revenus sur les approches historiques développées au sein des espaces nationaux, nous avons pu aborder les politiques d'intégration à destination des primo-arrivants mis en œuvre aujourd'hui. De manière synthétique, il est possible de dire qu'en

⁴² Juan, « Las medidas de integración de los inmigrantes en la Unión Europea » *op.cit.*

⁴³ Eva Østergaard-Nielsen, « Codevelopment and Citizenship: The Nexus between Policies on Local Migrant Incorporation and Migrant Transnational Practices in Spain », *Ethnic and Racial Studies*, vol. 34, 1, 2011.

France elles s'appuient sur un apprentissage linguistique et une introduction aux institutions républicaines, en plus d'un suivi individuel. Au Danemark, les dispositifs ont longtemps cherché à accélérer l'intégration des personnes au sein d'une société pensée comme homogène en oscillant entre des registres culturalistes et économiques. Aujourd'hui, le nouveau gouvernement élu semble préférer limiter drastiquement l'installation des personnes en réduisant les financements de ces dispositifs. Enfin en Espagne, la problématique de l'intégration s'est depuis toujours rapportée à une réflexion générale sur la société espagnole et l'implication de plusieurs acteurs. Les dispositifs d'intégration sont alors pensés pragmatiquement comme des instruments en faveur des mesures d'ouverture et cherchant à rompre les obstacles discriminatoires rencontrés par les nouveaux-arrivants.

Dans chacun des espaces nationaux étudiés, les dispositifs mis en œuvre et anticipés semblent avant tout poursuivre une ligne historique. Finalement les écarts entre les pays semblent plus se renforcer que se réduire, nous amenant à réfuter l'hypothèse d'une convergence. En effet, malgré des contrats et programmes d'intégration aux formes proches en France et au Danemark, ils divergent en matière d'obligation, de durée et d'intensité, et en particulier en ce qui concerne l'injonction à travailler. En France ils sont des épreuves administratives laissant en grande partie l'intégration se faire de façon autonome. Au Danemark ils sont des épreuves au mérite où l'État cherche à produire l'autonomie des personnes et à éviter qu'elles soient dépendantes du système de protection sociale. En Espagne les formations sont pensées principalement dans une dimension éducative et sont combinées à un travail de la société sur les obstacles à l'intégration.

Ces écarts ne sont cependant pas la simple résultante de spécificité culturelle, bien que la conception de l'homogénéité au sein des espaces nationaux joue un rôle dans la façon de définir les dispositifs d'intégration. En effet, des éléments historiques et structuraux, comme le niveau de décentralisation des politiques d'intégration, le niveau de décentralisation des États et le rapport des populations nationales avec le phénomène migratoire, peuvent en grande partie expliquer les divergences observées et limitent les possibilités de convergences institutionnelles entre les espaces nationaux. Ces résultats ne demandent maintenant qu'à être mis à l'épreuve de futures recherches empiriques.

Bibliographie

- ALAOUI, Myriam Hachimi. « 24-Intégration et lien de citoyenneté. Le cas du Contrat d'accueil et d'intégration ». In *L'intégration inégale*, Paris, Presses Universitaires de France, 2014, pp. 429–444.
- ANDERSEN, Jørgen Goul. « Restricting access to social protection for immigrants in the Danish welfare state ». *Benefits* 15, n° 3, 2007, pp. 257–269.
- BANTING, Keith, et Will KYMLICKA. « Les politiques de multiculturalisme nuisent-elles à l'État-providence ? » *Lien social et Politiques*, n° 53, 2005, pp.119-127.
- BREIDHAL, Karen N. « Scandinavian Exceptionalism? Civic Integration and Labour Market Activation for Newly Arrived Immigrants ». *Comparative Migration Studies* 5, n° 1, 2017, pp.1-19.
- BRUBAKER, Rogers. *Citizenship and nationhood in France and Germany*. Cambridge, Harvard University Press, 1992, p.270.
- BUCH, Anders, Sara Kristine Gløjmar BERTHOU, et Thomas BREDGAARD. « Refugees and Immigrants in the Nordic », *Nordic Journal of Working Life Studies* 8, 2018, pp.1-5.
- CACHON, Lorenzo. « La formación de la “España inmigrante”: mercado y ciudadanía ». *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, n° 97, 2002, pp.95-126.
- . « La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial ». *Política y Sociedad* 45, n° 1 (17 juillet 2008): 205-35.
- CARRERA, Sergio. « A Comparison of Integration Programmes in the EU: Trends and Weaknesses ». CEPS CHALLENGE Papers No. 1, 2006.
- COLOMER, Josep M. « The Spanish ‘State of Autonomies’: Non-institutional Federalism ». *West European Politics* 21, n° 4, 1998, pp. 40-52.
- DONZELOT, Jacques, Catherine MEVEL, et Anne WYVEKENS. *Faire société: la politique de la ville aux États-Unis et en France*. Paris, Seuil (La couleur des idées), 2003, p.384.
- DOYTCHEVA, Milena. *Une discrimination positive à la française ? : Ethnicité et territoire dans les politiques de la ville*. Paris, La Découverte (Alternative sociale), 2007, p.225.

- EMILSSON, Henrik. « A National Turn of Local Integration Policy: Multi-Level Governance Dynamics in Denmark and Sweden ». *Comparative Migration Studies* 3, n° 1, 2015, p.1-16.
- FETZER, Joel S., et J. Christopher SOPER. *Muslims and the state in Britain, France, and Germany*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p.208.
- GOODMAN, Sara Wallace. « Integration Requirements for Integration's Sake? Identifying, Categorising and Comparing Civic Integration Policies ». *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36, n° 5, 2010, pp.753-772.
- HAMMAR, Tomas. *European Immigration Policy: A Comparative Study*. Cambridge, Cambridge University Press, 1985, p.334.
- HEDETOFT, Ulf. « Denmark : Integrating Immigrants into a Homogeneous Welfare State ». *The Online Journal of Migration Policy Institute*. 2006. www.migrationpolicy.org/article/denmark-integrating-immigrants-homogeneous-welfare-state/.
- HERNES, Vilde, Jacob NIELSEN ARENDT, Pernilla ANDERSON JOONA, et Kristian ROSE TRONSTAD. *Nordic Integration and Settlement Policies for Refugees*, Copenhagen, Nordic Council of Ministers, 2019.
- JACKSON, Pamela Irving, Peter ZERVAKIS, et Roderick PARKES. « A Contextual Analysis of the Integration of Muslims in Four Western Societies ». *The Discourse of Sociological Practice* 7, n° 1, 2005, pp.2-11.
- JENSEN, Tina Gudrun, Garbi SCHMIDT, Mette Kirstine TØRSLEV, Kathrine VITUS, et Kristina WEIBEL. « Analysis of integration policies ad public States endorsed institutions at national and regional levels in Denmark ». The Danish National Centre for Social Research, 2009.
- JOPPKE, Christian. « Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe ». *West European Politics* 30, n° 1, 2007, pp.1-22.
- JUAN, Laura García. « Las medidas de integración de los inmigrantes en la Unión Europea: El modelo competencial y los diferentes enfoques territoriales en el sistema español », Universitat de València, 2014.
- KÆRGÅRD, Niels. « Social Cohesion and the Transformation from Ethnic to Multicultural Society: The Case of Denmark ». *Ethnicities* 10, n° 4, 2010, pp.470-487.
- KOLLER, Sylvie. « Politiques d'intégration en Espagne ». *Etudes* 407, n° 9, 2007, pp.177-86.
- KOSTAKOPOULOU, Dora. « The Anatomy of Civic Integration ». *The Modern Law Review* 73, n° 6, 2010, pp.933-958.
- KREINCHAUF, René. « Legal Paradigm Shifts and Their Impacts on the Socio-Spatial Exclusion of Asylum Seekers in Denmark », *Geographies of Asylum in Europe and the Role of European Localities*, édité par Birgit Glorius et Jeroen Doornik, Cham, Springer International publishing, 2020, pp. 45-67.
- MEER, Nasar, Per MOURISTSEN, Daniel FAAS, et Nynke DE WITTE. « Examining 'Postmulticultural' and Civic Turns in the Netherlands, Britain, Germany, and Denmark ». *American Behavioral Scientist* 59, n° 6, 2015, pp.702-726.
- MOURISTSEN, Per. « The Resilience of Citizenship Traditions: Civic Integration in Germany, Great Britain and Denmark ». *Ethnicities* 13, n° 1, 2013, pp.86-109.

- ØSTERGAARD NIELSEN, Eva. « Codevelopment and Citizenship: The Nexus between Policies on Local Migrant Incorporation and Migrant Transnational Practices in Spain ». *Ethnic and Racial Studies* 34, n° 1, 2011, pp.20-39.
- PARES, Albert Roca. *Perspectivas de la inmigración en España: una aproximación desde el territorio*, Barcelona, Icaria Editorial (Serie Mediterraneo), 2003, p.414.
- SANCHEZ-MONTIJANO, Elena. « La politización de la inmigración en España ». In *El discurso político en torno a la inmigración en España y la Unión Europea*, Observatorio Permanente de la Inmigración, 2008, pp.81-112.
- SUBIRATS, Joan, Ismael BLANCO, et Jacques FONTAINE. « Crise et changement d'époque en Espagne. Réponses politiques et institutionnelles ». *Pôle Sud* 2, n° 39, 2013, pp.57-78.