

LAURELINE CONGNARD

Le cadre européen commun pour l'intégration des migrants et le processus de convergence

The question of integrating migrants is becoming a major political issue in almost all countries of the European Union apart from being a central theme in debates on the European and national levels as well. Integration policy is part of the global approach to migration that is why such policies should be designed and carried out jointly. This paper aims at analyzing the European concept of integration, the objectives set, and also the way the European Union has emerged in the development of this common European framework, and what the proposed initiatives were. We will also review how to facilitate coordination between national integration policies and EU initiatives in order to encourage a more coherent framework including the role given to local authorities and actors in civil society.

La question de l'intégration des migrants fait partie des sujets qui occupent de plus en plus les débats au niveau européen et national devenant même l'un des thèmes politiques de premier plan dans pratiquement tous les pays de l'Union européenne (UE). La politique d'intégration s'inscrit dans l'approche globale de la migration, c'est pourquoi ces politiques doivent être pensées et menées conjointement. Ce n'est que vers les années soixante-dix que les États membres de l'Union ont pris conscience que l'immigration des travailleurs, ayant au départ un caractère temporaire, avait évolué vers une immigration durable.

Pratiquement tous les États membres de l'UE sont aujourd'hui confrontés à la question de l'intégration ; certains depuis plusieurs décennies avec des résultats variés, d'autres sont plus récemment touchés et doivent organiser leur politique nationale et leur législation en conséquence. Il est certain qu'une bonne intégration des migrants dans la société d'accueil constitue la solution durable et une certaine stabilité pour les sociétés.

Comment s'articulent les politiques d'intégration au niveau national et au niveau européen ? Et comment l'UE intervient-elle dans ces politiques d'intégration ? L'objectif de cette présentation est de voir tout d'abord la conception européenne de l'intégration et les objectifs visés, de voir également comment l'Union européenne s'est imposée dans l'élaboration de ce cadre européen commun, quelles ont été les initiatives proposées. Nous verrons également comment s'organise la coordination entre les politiques nationales d'intégration et les initiatives européennes pour encourager un cadre plus cohérent avec notamment le rôle donné aux autorités locales et aux organisateurs de la société civile, ainsi que l'importance du réseau des points de contacts nationaux sur l'intégration des ressortissants de pays tiers au niveau européen.

I. Une dimension fortement nationale des politiques d'intégration et le rôle de l'Union européenne

L'intégration des ressortissants de pays tiers occupe une place de plus en plus importante dans les programmes et actions de l'Union européenne du fait de la pression exercée par les États membres. Selon les dispositions du droit primaire, l'intégration ne peut pas être l'objectif direct et immédiat d'une intervention législative de l'Union, en d'autres termes les institutions ne peuvent pas adopter des actes relatifs aux conditions d'intégration des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres. « *Si l'objectif d'intégration constitue la priorité de l'Union en matière migratoire, ce n'est pas un objectif lié à une compétence législative* »¹ (Parlement européen).

Le traité de Lisbonne permet seulement à l'Union d'adopter des actes législatifs d'appui et de complément de l'action nationale en matière d'intégration des ressortissants de pays tiers en séjour régulier². Ce qui limite la marge d'action à l'égard des États membres d'autant plus qu'il n'existe pas d'harmonisation des législations nationales dans ce domaine. « *L'Union a ainsi une compétence opérationnelle, dans le sens où son intervention repose davantage sur un pouvoir d'action que sur une production normative* » (Michel, 2003 : 131). Comme l'a soulevé Sergio Carrera « *L'Union a développé un cadre juridique fondé sur des instruments de soft law³, constituant une méthode ouverte de coordination* » (Carrera et Wiesbrock, 2009 : 5).

Pour autant, cette compétence limitée n'empêche pas les autorités européennes d'intervenir et de proposer des initiatives et des stratégies pour dépasser l'hétérogénéité du paysage européen en matière de politique d'intégration. Dès 2003, le Conseil européen a souligné la nécessité d'une plus grande coordination des politiques d'intégration nationales et des initiatives de l'UE. Dans cet objectif, il a invité les institutions européennes à établir un cadre européen cohérent pour l'intégration, en adoptant des mesures concrètes et une série de mécanismes de soutien de l'UE. Parallèlement, les États membres se sont rendus compte de l'intérêt de prendre des positions communes en matière de migration, d'accueil et d'intégration des immigrés et ont aspiré à donner un cadre commun à leur action. Dans cette perspective, la Commission a présenté une communication intitulée « Programme commun pour l'intégration – Cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union

¹ http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/453178/IPOL-LIBE_NT%282011%29453178_FR.pdf

² Article 6 du Traité sur le Fonctionnement de l'UE : l'UE ne peut intervenir que pour soutenir, coordonner ou compléter l'action des États membres. Elle ne dispose donc pas de pouvoir législatif dans ces domaines et ne peut pas interférer dans l'exercice de ces compétences réservées aux États membres.

Article 79 du Traité sur le Fonctionnement de l'UE : Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent établir des mesures pour encourager et appuyer l'action des États membres en vue de favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers en séjour régulier sur leur territoire, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres.

³ Mécanismes politiques dénués de toute force juridiquement contraignante pour les États membres.

européenne »⁴ visant à mettre en pratique les onze « principes de base communs » pour la politique d'intégration des immigrants dans l'Union européenne, adoptés par le Conseil Justice et affaires intérieures le 19 novembre 2004. Cette communication « *constitue une première étape dans l'élaboration d'un cadre cohérent pour l'intégration et propose des mesures concrètes à l'échelle nationale et au niveau de l'UE* »⁵ pour orienter les politiques d'intégration nationale et européenne. L'Union renforce ainsi une convergence progressive et naturelle des politiques nationales d'intégration pour arriver à la création d'un cadre européen commun de ces politiques.

D'une manière générale, l'Union européenne insiste sur le fait que l'intégration doit être vue comme le processus d'adaptation mutuelle entre la société du pays d'accueil et le migrant, « *un processus dynamique, à double sens, de compromis réciproque entre tous* »⁶ qui dépend de la volonté de la société d'accueil d'accepter les migrants, mais aussi de la volonté de ces nouveaux arrivants de s'adapter. En s'adressant aussi à la société d'accueil, les politiques d'intégration peuvent avoir un impact pour réduire les attitudes discriminatoires et favoriser les échanges et la bonne entente entre migrants et société hôte. Ces politiques d'intégration doivent donc comporter des actions destinées tant à la population immigrée qu'à la population autochtone.

Les institutions européennes se sont penchées sur différents axes stratégiques pour appuyer et orienter les politiques d'intégration nationales :

- **La lutte contre les attitudes discriminatoires fait d'ailleurs partie d'un des premiers axes**, seul volet qui se soit concrétisé en des textes normatifs ayant force obligatoire⁷.

- En mettant l'accent sur la nécessité d'une intégration sociale et économique des immigrants dans la société d'accueil, les institutions européennes soulèvent un autre axe qui est de **favoriser l'apprentissage des connaissances de base sur la langue, l'histoire et les institutions** de la société d'accueil. Cet axe est indispensable à une meilleure cohésion sociale dans la société d'accueil.

- **Créer des espaces communs et des activités** dans lesquels migrants et ressortissants des États membres puissent échanger. L'accent est mis également sur le rôle des associations, de la société civile et des collectivités locales ; le développement du lien social de proximité permet une meilleure participation des immigrants à la vie locale.

⁴ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 1^{er} septembre 2005, « programme commun pour l'intégration, cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne » [COM(2005) 389 final].

⁵ Introduction de la Communication [COM(2005) 389 final].

⁶ Première orientation spécifique du « Programme commun pour l'intégration, cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne » [COM(2005) 389 final]. Le caractère volontariste des politiques d'intégration génère des droits et des devoirs pour le migrant ainsi que la nécessité d'un véritable effort de la part de la société d'accueil.

⁷ Voir les Principes rappelés dans le pacte européen sur l'immigration et l'asile, adopté lors d'une réunion au sommet du Conseil européen le 16 octobre 2008 ou encore la Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

Dans le respect des compétences de chaque État membre et de son organisation interne, « *la gouvernance des politiques d'intégration suppose de développer des instances et des outils de dialogue* »⁸. C'est dans ce cadre que les autorités européennes ont également mis en place des instruments européens de promotion de l'intégration⁹.

Ainsi, par ces actions, à défaut de pouvoir harmoniser les politiques d'intégration des États membres, l'Union européenne souhaite favoriser leur convergence progressive, en les orientant à travers le Fonds européen pour l'intégration par exemple, ou en favorisant les échanges de bonnes pratiques.

II. Renouveau des politiques d'intégration au niveau national et européen et propos de réflexion

Comme nous venons de le mentionner, l'UE ne peut contribuer à la politique d'intégration qu'en offrant des conseils, des orientations et des fonds, par une approche non interventionniste. Pourtant ces dernières années, la question de l'intégration des migrants arrive à un moment important de la politique migratoire européenne en raison du contexte délicat auquel l'Union est confrontée. L'Union connaît également un déclin démographique qui au fur et à mesure des années va avoir des effets sur la croissance économique et le niveau de vie¹⁰. Elle doit donc, en action avec les États membres, adapter les politiques de migration et d'intégration pour répondre aux besoins du marché du travail national et à une certaine cohésion sociale. Tous s'accordent à dire que l'intégration des migrants est le prochain gros défi qui attend les sociétés européennes. Guntram Wolff, directeur du groupe de réflexion bruxellois Bruegel, estime qu'« *Aujourd'hui, l'intégration doit être au centre [des efforts], bien qu'il n'y ait pas de discussion à ce sujet au niveau européen* ».

L'intégration des nouveaux migrants ne s'improvise pas et elle conditionne la réussite de ce processus. Il est nécessaire, comme le soulèvent les chercheurs de l'OCDE, de mettre en place et d'adapter les outils d'intégration par des mesures qui tiennent compte du pays d'origine, du niveau scolaire de départ et de la situation familiale. Il ne peut y avoir de politique d'immigration réussie sans stratégie d'intégration. L'Europe et les États membres doivent donc réfléchir à de nouvelles priorités pour ces politiques d'intégration.

Comme on peut le constater ces dernières années, les modèles d'intégration suivis par les États, que ce soit l'assimilationnisme ou le multiculturalisme, ont échoué et ne

⁸ Réunion ministérielle de Vichy des 3 et 4 novembre 2008 sur l'intégration des migrants. « Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres concernant les politiques d'intégration dans l'Union européenne - Des engagements pour faire progresser l'intégration ».

⁹ Voir <https://ec.europa.eu/migrant-integration/home?lang=fr> ; Les bonnes pratiques sont des « stratégies, démarches et/ou activités qui, suite à des recherches et évaluations, se sont avérées efficaces, efficaces, durables et/ou transférables et qui débouchent le plus souvent sur le résultat escompté » selon la Commission européenne.

¹⁰ Les études de l'OCDE et de la Commission européenne prévoient un déclin de 2,2 % de la population en âge de travailler (15-64 ans) en Europe, soit 7,5 millions de personnes, entre 2013 et 2020.

sont plus adaptés. Chaque pays a ses traditions et ses principes spécifiques en matière d'intégration. En 2012, trois chefs d'État et de gouvernement, Angela Merkel, David Cameron et Nicolas Sarkozy parlaient de l'échec du multiculturalisme¹¹ et le sociologue néerlandais Paul Scheffer a même évoqué le « *désastre multiculturel* ». Aujourd'hui, ce modèle est en perte de vitesse, voir même condamné à disparaître. Il s'est avéré que la priorité est de proposer des politiques publiques mieux adaptées aux réalités concrètes et aux besoins, d'une part des migrants, et d'autre part de la société.

Mais au delà des discours politiques invoquant ces modèles nationaux d'intégration, la réalité des actions politiques apparaît beaucoup plus pragmatique et les convergences semblent l'emporter sur les stéréotypes (Withol de Wenden, 1999 : 142). Le modèle qui tend à s'imposer, ou du moins qui a les faveurs des politiques d'intégration, c'est celui qui tend à « *un mélange d'assimilation et d'accommodation de la diversité culturelle* » (Monod, 2007). On ne peut pas négliger le fait qu'une des forces de l'Union européenne est sa diversité linguistique, nationale et culturelle. L'homogénéité ne peut ainsi préserver le projet européen dont toute la richesse réside dans la diversité et l'accent devrait être mis sur une adaptation pragmatique de la diversité culturelle et religieuse. Le chercheur Jean-Claude Monod a d'ailleurs soulevé le fait que « *les systèmes "assimilateurs" ont dû prendre en compte certaines réalités et demandes "multiculturelles", si bien que l'opposition (de ces deux approches classiques) s'est estompée au profit d'un rapprochement des pratiques* » (Monod, 2007).

Plusieurs voix au niveau national s'élèvent pour revoir et/ou repenser les politiques d'intégration au niveau national et au niveau supra-national. Jean-Claude Juncker a également estimé que les gouvernements nationaux devaient « réévaluer » leurs politiques d'intégration¹². Pour ce faire, il serait opportun de revoir l'intégration sur le marché du travail et permettre aux demandeurs d'asile de travailler et de toucher un salaire en attendant que leur demande soit traitée. L'accès au marché de l'emploi est un vecteur d'intégration clé pour les migrants dans la société d'accueil. L'OCDE rappelle d'ailleurs que plus vite un réfugié accède au monde du travail, mieux se fera son intégration sur le long terme¹³. De même, les politiques d'intégration doivent s'inscrire dans les objectifs plus larges de l'action européenne en matière migratoire. La situation particulière de chaque État membre serait prise en compte mais les politiques d'intégration devraient être appliquées en partenariat avec chaque pays et avec les institutions de l'UE pour arriver à une réelle convergence. Le renforcement du cadre européen d'intégration doit être encouragé en facilitant une approche coopérative, coordonnée et intégrée des deux niveaux. Comme l'a récemment évoqué, à juste titre, Nicolas Schmit, Ministre

¹¹ Le multiculturalisme est apparu sous ce nom au Canada, au milieu des années 60, dans un contexte de fortes tensions entre les anglophones et les francophones du Québec.

¹² Discours de Jean-Claude Juncker, Président de la Commission européenne, sur l'état de l'Union en 2015 : Le moment de l'honnêteté, de l'unité et de la solidarité, Strasbourg, le 9 septembre 2015, en ligne http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_fr.htm

¹³ Publication conjointe de la Commission européenne et de l'OCDE du 13 août 2015 « Les indicateurs de l'intégration des immigrés 2015 ».

luxembourgeois du Travail, lors du Conseil EPSCO¹⁴ du 5 octobre 2015, « *Une certaine harmonisation à l'échelle européenne serait probablement utile* »¹⁵. Et pourquoi ne pas aller plus loin en mettant en place une véritable politique européenne d'intégration avec des mesures contraignantes de hard law, qui encourage la cohésion sociale et le dynamisme économique européen ?

Bibliographie

Ouvrages et articles

- BALLEIX Corinne (2013), *La politique migratoire de l'Union européenne*, Paris, La documentation française.
- CARRERA Sergio et WIESBROCK Anja (2009), *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, CEPS Liberty and Security in Europe.
- MICHEL Valérie (2003), *Recherches sur les compétences de la Communauté*, Paris, L'Harmattan.
- MONOD Jean-Claude (2007) , *Quelle(s) politique(s) d'intégration au sein de l'Union européenne ?*, Fondation Robert Schuman, Question d'Europe n°53, en ligne <http://www.robert-schuman.eu/fr>
- WITHOL DE WENDEN Catherine (1999), *L'immigration en Europe*, Paris, La Documentation française, coll. « Vivre en Europe ».
- WOLFF B. Guntram, *Germany's handling of immigration will shape the future of Europe - Can immigration improve Germany's precarious demographic situation?*, 11 septembre 2015, en ligne <http://bruegel.org/>

Législations européennes

- Versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, Journal officiel n° C 326 du 26/10/2012
- Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail
- Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 1^{er} septembre 2005, « programme commun pour l'intégration, cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne » [COM(2005) 389 final].
- Programme commun pour l'intégration, cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne [COM(2005) 389 final].
- Publication conjointe de la Commission européenne et de l'OCDE du 13 août 2015 « Les indicateurs de l'intégration des immigrés 2015 »

¹⁴ Conseil Emploi, politique sociale, santé des consommateurs.

¹⁵ Réunion des Ministres européens du Travail et des Affaires sociales lors du second volet du Conseil EPSCO (Emploi, politique sociale, santé des consommateurs) du 5 octobre 2015, « Impact de la crise des réfugiés sur les marchés du travail européens ».

Réunion ministérielle de Vichy des 3 et 4 novembre 2008 sur l'intégration des migrants.
Réunion des Ministres européens du Travail et des Affaires sociales lors du second volet du Conseil EPSCO (Emploi, politique sociale, santé des consommateurs) du 5 octobre 2015, « Impact de la crise des réfugiés sur les marchés du travail européens ».

Sites internet

http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/453178/IPOL-LIBE_NT%282011%29453178_FR.pdf (octobre 2015)

<https://ec.europa.eu/migrant-integration/home?lang=fr> (octobre 2015)

<http://bruegel.org/> (octobre 2015)

<http://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0053-quelles-politiques-d-integration-au-sein-de-l-union-europeenne> (septembre 2015)

http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_fr.htm (septembre 2015)

LAURELINE CONGNARD

Université de Szeged

Courriel : laurel@irsi.u-szeged.hu