

INSTITUT EUROPÉEN DE L'UNIVERSITÉ DE GENÈVE

COLLECTION EURYOPA  
VOL. 71-2011

**Les politiques d'intégration des ressortissants  
de pays tiers dans l'Union européenne :  
nouvel outil de contrôle migratoire ?  
L'europeanisation des pratiques d'intégration civique**

Mémoire présenté pour l'obtention du  
Master en études européennes  
par Stephanie Divjak

rédigé sous la direction de Maximos Aligisakis  
Jurée : Sylvie Ramel  
Genève, 19 août 2010

## Sommaire

### Abréviations

<b>Introduction</b>	2
---------------------	---

### Chapitre 1 Concepts

1.1	L'intégration : un terme complexe et multidimensionnel	4
1.2	Politique d'intégration	5
1.3	Européanisation	10
1.4	Démarche	15

### Chapitre 2 La politique d'intégration de l'UE

2.1	Priorité européenne	18
2.2	Compétences	20
2.3	Double cadre normatif	22
2.4	Vers une nouvelle vision de l'intégration ?	38

### Chapitre 3 Programmes d'intégration

3.1	Pratiques comparables	40
3.2	Cas d'études	42
3.3	Convergences	51
3.4	Conséquences	55

### Chapitre 4 Perspectives

4.1	Influence positive	61
4.2	Influence négative	65
4.3	Politique d'intégration instrumentalisée	69
4.4	Forme d'européanisation	72

<b>Conclusion</b>	80
-------------------	----

<b>Bibliographie</b>	82
----------------------	----

<b>Annexe</b>	91
---------------	----

<b>Table des matières</b>	92
---------------------------	----

## Abréviations

CAI	Contrat d'accueil et d'intégration
CAIF	Contrat d'accueil et d'intégration pour la famille
CE	Communauté européenne
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CESE	Comité économique et social
DG	Direction générale
DILF	Diplôme initial de langue française
FEI	Fonds européen d'intégration
JAI	Justice et affaires intérieures
JLS	Justice, liberté et sécurité
MOC	Méthode ouverte de coordination
MPG	Migration Policy Group
MVV	Machtiging tot Voorlopig Verblijf
PBC	Principes de base communs
PCN	Points de contacts nationaux
PE	Parlement européen
RPT	Ressortissant de pays tiers
TCE	Traité instituant la Communauté européenne
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne
WI	Wet Inburgering
WIB	Wet Inburgering Buitenland
WIN	Wet Inburgering Nieuwkomers

# Introduction

L'immigration est une réalité en Europe. Aujourd'hui, plus de 19,5 millions de ressortissants de pays tiers résident dans l'Union européenne<sup>1</sup> et rien ne laisse présager que les flux d'immigration diminueront. Compte tenu du déclin démographique et du vieillissement de la population, l'immigration peut être vue comme une chance. Or elle constitue également un défi pour les Etats européens qui sont confrontés à une capacité d'accueil limitée. Vu le nombre considérable de ressortissants étrangers, les pays éprouvent aujourd'hui du mal à les insérer dans leurs sociétés. Des problèmes se posent quant à la manière de subvenir aux besoins de ces nouvelles populations ainsi que leur contribution possible à l'économie du pays, surtout si on considère le taux de chômage élevé parmi les immigrés, et particulièrement chez les moins qualifiés. Des tensions croissantes se sont également développées ces dernières années entre la population nationale et étrangère résultant d'une difficulté à gérer des sociétés de plus en plus multiculturelles, où chacun doit trouver ses marques face à « l'Autre ». Ceci contribue à un sentiment d'insécurité dans les pays européens, qui est encore renforcé par un contexte international marqué par des menaces comme le crime organisé ou le terrorisme. En réponse à ces défis, les pays européens se concentrent aujourd'hui beaucoup sur la réglementation des flux migratoires, la protection des frontières et d'autres dimensions centrées sur l'aspect sécuritaire de l'immigration. Ces actions leur valent l'image d'une « Europe forteresse » largement véhiculée dans les médias.

A l'intérieur des frontières européennes, l'intégration des ressortissants de pays tiers peut être perçue comme solution aux difficultés générées au sein des sociétés par l'immigration. « Successful immigration cannot occur without integration. Only with integration will we break down the barriers of distrust in society and reap the full benefits of immigration »<sup>2</sup>. Souvent mésestimée, l'intégration est alors considérée comme le seul moyen de réellement exploiter le potentiel de l'immigration. L'idéologie qui la sous-tend dépeint un idéal de paix sociale où toutes les catégories de personnes peuvent s'épanouir supposant que l'insertion de l'immigré est bénéfique pour lui-même et pour la société dans son ensemble. Cette volonté doit alors se traduire concrètement par l'élaboration de politiques, dites positives. Elles visent à produire des objectifs favorables pour les immigrants dans des domaines variés tels que l'emploi, le logement, l'éducation, la santé, etc. A cet égard, les programmes d'insertion aident les nouveaux venus à acquérir les aptitudes nécessaires pour participer pleinement à la société. Une politique fondée sur un traitement égalitaire ainsi que la définition de droits et de devoirs permettent aux immigrants d'apporter une contribution plus importante à la société et accroît leurs chances de réussite. En découle une amélioration de la perception de l'immigration par le grand public.

Face au climat d'instabilité et de crainte qui domine aujourd'hui la perception de l'immigration en Europe, les pays semblent néanmoins privilégier une approche plus négative de l'intégration. Les Etats ont pris conscience des effets possibles d'un échec d'intégration qui contribue à une exacerbation des problèmes sociaux pouvant aboutir à l'exclusion, la délinquance et la criminalité. Tandis que la plupart des immigrés en séjour régulier se sont intégrés de façon satisfaisante, la société d'accueil a un sentiment d'anxiété et d'insécurité envers les populations étrangères entraînant des comportements xénophobes et racistes. Cette méfiance est d'autant plus renforcée par la crise économique et l'effet de la récession. Confrontés à un certain « malaise » face à l'intégration, les gouvernements européens ont mis en place des politiques qui se basent sur des programmes civiques. Ces programmes visent à assurer que le ressortissant de pays tiers sera bien en mesure de se conformer aux valeurs et aux traditions nationales. Cela s'est concrètement traduit par le développement de cours ou tests éducatifs et linguistiques à l'intention des immigrés exigeant qu'ils s'adaptent à leur nouvelle société lors de l'entrée sur le territoire ou même avant le départ de leur pays d'origine.

Cette politique d'intégration plus identitaire et moins ouverte semble être une tendance commune à plusieurs pays européens même si ceux-ci ont à la base des modèles nationaux d'intégration très différents. Cette apparente convergence amène alors à s'interroger sur le développement d'une européanisation des politiques d'intégration. Dans un contexte de globalisation accrue et de l'espace commun que forme aujourd'hui l'Union européenne, il est évident que les problématiques dépassent le simple cadre national. Dans une Europe dépourvue de frontières intérieures, les pratiques d'un Etat membre peuvent influencer le reste du territoire d'où la nécessité d'élaborer des réponses coordonnées. Cette coopération est aussi un

---

1. EUROPAFORUM.LU, *L'Union européenne comptait 6,2 % de ressortissants étrangers en 2008*, <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2009/12/eurostat-etrangers/index.html>, consulté le 17 août 2010.

2. Franco FRATTINI, « Towards a Stronger European Immigration Policy », *Europe and Immigration*, 2007, Volume 5.

des grands objectifs de l'Union européenne qui fait aujourd'hui de l'intégration des ressortissants de pays tiers une de ses stratégies essentielles. L'intégration relève d'une importance primordiale pour l'Union européenne dans le cadre de son renforcement économique mais aussi celui du respect de sa devise « Unie dans la diversité ». L'UE aligne sa vision d'une politique d'intégration avec ses principes fondamentaux visant à promouvoir des droits égaux pour tous les résidents sur son territoire. Inclusion sociale, absence de discrimination, protection des plus vulnérables, respect de cultures et religions diverses ; autant d'éléments qui montrent que l'Union européenne se veut constituer un environnement accueillant pour les immigrants qui s'établissent sur son sol. Or, malgré la priorité qu'elle accorde au domaine, l'impact que peut avoir l'UE sur les politiques d'intégration nationales est souvent perçu comme minime, avec une possibilité d'action très restreinte. Sa politique est forcément dépendante des prises de position de ses membres par l'essence même de son fonctionnement. Les Etats peuvent ainsi s'engager en faveur d'une politique d'intégration de l'UE qui suit la tendance à l'intégration civique. L'Union européenne arrive-t-elle alors à jouer son rôle de promoteur d'une intégration positive ou devient-elle le véhicule des politiques nationales plus restrictives ? Il convient de s'interroger sur le jeu de réciprocité entre les Etats membres et l'UE pour dégager la forme que prend aujourd'hui la politique européenne sur l'intégration. Ceci influencera la nature du lien qui sera fait entre les politiques relatives à l'immigration légale et les stratégies d'intégration.

Dans ce travail, nous commencerons par explorer les concepts clés qui entourent notre thématique. Les termes d'intégration et d'europanisation variant de signification selon le domaine d'application, il est essentiel de les définir dans le cadre de notre étude afin de saisir l'étendue de l'analyse et de préciser notre approche. Ensuite, nous nous appliquerons à l'analyse de la politique d'intégration de l'UE. Nous remonterons à ses origines pour ensuite suivre son évolution plus récente. L'identification des étapes les plus importantes de la construction de cette politique permettra de démontrer quelle vision de l'intégration est aujourd'hui prédominante en Europe, tout en mettant en évidence comment les impulsions de l'Union européenne sont confrontées aux volontés des Etats membres. Le chapitre trois constituera un cas d'étude des programmes d'intégration civique mis en oeuvre par certains pays européens. Il servira plus précisément à illustrer la manière dont les pays utilisent les politiques d'intégration pour en faire des mécanismes d'exclusion. Enfin, nous étudierons quelles sont les perspectives pour l'Union européenne dans l'encadrement de sa politique d'intégration et l'évolution possible de son rôle dans l'avenir. Ceci nous amènera par ailleurs à tirer des conclusions de manière rétrospective sur le type d'europanisation qui se produit dans le domaine de l'intégration des ressortissants de pays tiers.

# Chapitre 1

## Concepts

### 1.1 L'intégration : un terme complexe et multidimensionnel

Bien que son utilisation dans le langage courant semble évidente, le terme d'intégration pose des difficultés par sa définition même. Si nous considérons l'intégration comme un concept décrivant les processus impliqués lorsque les migrants arrivent dans une nouvelle société, il regroupe logiquement plusieurs dimensions qu'elles soient sociales, politiques, culturelles ou économiques. Les différentes approches possibles donnent lieu à un « déficit conceptuel » à l'heure actuelle, tant au niveau politique qu'académique<sup>1</sup>. Il peut en effet y avoir autant de définitions et de mesures de l'intégration qu'il y a de chercheurs traitant du sujet et de disciplines liées au concept. Ceci peut poser problème car même si une définition précise de la signification d'intégration peut être d'importance secondaire, la nécessité d'une perception commune largement acceptée est primordiale dans un cadre supranational et de coordination comme celui de l'Union européenne<sup>2</sup>.

Comme l'affirme Dominique Schnapper, le terme d'intégration est ambigu parce qu'il appartient à la fois au langage politique et à celui de la sociologie<sup>3</sup>.

Du point de vue sociologique, l'intégration fut un concept central du *Suicide* d'Emile Durkheim depuis 1987 et son utilisation fait partie du fonds commun de tous les sociologues<sup>4</sup>. Cette vision met en évidence que l'intégration ne concerne pas uniquement les étrangers et leurs descendants, mais toute la société. L'intégration des immigrés n'est qu'un cas particulier de l'intégration sociale dans son ensemble désignant *the process of becoming an accepted part of society*<sup>5</sup>. Les sociologues s'accordent ainsi à considérer l'intégration non comme un état mais comme un processus complexe et non fini, qui offre à l'analyse des dimensions multiples<sup>6</sup>. Il s'agit de comprendre les liens entre les individus et la société globale par exemple à travers l'activité professionnelle, les comportements familiaux et culturels ou encore la participation aux institutions communes<sup>7</sup>. L'objectif n'est pas d'identifier le résultat acquis de ce processus ni de spécifier les conditions d'acceptation par la société hôte.

Cette approche sociologique doit alors être distinguée du sens politique de l'intégration, qui implique la notion de *policy* avec les dispositions mises en oeuvre pour définir et appliquer une volonté politique. La politique d'intégration est différente puisqu'elle peut chercher à atteindre un but visé et fixer des mesures particulières conditionnant l'inclusion dans la société. Ainsi selon l'Etat français, l'intégration désigne :

« (...) une participation effective de l'ensemble des personnes appelées à vivre en France à la construction d'une société rassemblée dans le respect de valeurs partagées (liberté des personnes, laïcité de la vie publique, solidarité) telles qu'elles s'expriment dans des droits égaux et des devoirs communs »<sup>8</sup>.

Cette vision se distingue donc de la neutralité du concept sociologique puisqu'elle lie au terme d'intégration un objectif idéal pour la société prônant une interaction déterminée entre les individus.

Outre cette différence entre l'aspect sociologique et politique, nous devons prendre en compte deux autres dimensions importantes dans l'étude de l'intégration : l'intégration structurelle et l'intégration culturelle.

---

1. Sergio CARRERA, *Benchmarking integration in the EU. Analyzing the debate on integration indicators and moving it forward*, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, 2008, p. 45.

2. *Ibid.*, p. 45.

3. Dominique SCHNAPPER, « Penser l'intégration », in *Langue(s) et immigration(s) société, école, travail*, sous la dir. de James ARCHIBALD et Stéphanie GALLIGANI, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 20.

4. *Ibid.*, p. 21.

5. Rinus PENNINX, « Integration of migrants : economic, social, cultural and political dimensions », in *The new demographic regime. Population challenges and policy responses*, sous la dir. de M. MACURA, A.L. MACDONALD et W. HAUG, New York/Geneva : United Nations, 2005, p. 141.

6. Laurence LE FERREC, « Les immigrants dans la vie socio-économique. Réflexions sur l'articulation entre langue, travail et intégration », in *Langue(s) et immigration(s) société, école, travail*, sous la dir. de James ARCHIBALD et Stéphanie GALLIGANI, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 220.

7. SCHNAPPER, « Penser l'intégration », *op. cit.*, p. 23.

8. VIE PUBLIQUE.FR, *Les mots de l'immigration, de l'intégration*, <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-immigration/glossaire-definitions>, 2004, consulté le 8 juin 2010.

L'intégration structurelle désigne l'accès aux différentes instances de la vie collective tels l'économie et le marché du travail, l'éducation, le logement, les services sociaux ou encore le système de santé. Le degré de participation à ces institutions est primordial puisqu'il détermine le statut socio-économique de la personne, tout en traduisant les opportunités et les ressources à disposition dans les sociétés libérales modernes<sup>9</sup>. En effet, la valeur centrale accordée à la position économique dans les sociétés actuelles influence fortement le statut social de l'individu qui devient dépendant de son intégration au marché du travail. C'est pour cette raison que l'emploi est vu comme un élément clé dans le processus d'intégration et que le chômage parmi les non-nationaux est considéré comme une des principales raisons d'un manque d'inclusion. Les Etats jugent en outre que la maîtrise de la langue du pays d'accueil est le deuxième grand moteur d'une intégration réussie. Cette deuxième dimension atteste encore une fois de l'importance donnée à la dimension économique puisqu'il est évident que de bonnes compétences linguistiques favorisent la possibilité de trouver un emploi.

L'intégration culturelle, quant à elle, concerne l'influence du modèle culturel de la société hôte sur l'immigrant et comment celui-ci s'y identifie. On y associe souvent le terme d'*acculturation* décrivant le phénomène par lequel les immigrants reprennent progressivement les éléments majeurs de l'environnement culturel qui les entourent<sup>10</sup>. Ceci ne signifie pas pour autant l'abandon total de leur identité culturelle d'origine. Or, si l'intégration culturelle concerne en premier lieu les migrants, il va de soi qu'il s'agit d'un processus mutuel impliquant la société hôte. Pour comprendre les relations interculturelles entre individus, il faut être conscient de l'importance que constitue la perception de la société d'accueil par rapport aux valeurs qu'elle prône et la manière dont elle construit son identité. L'intégration au sens culturel dépend ainsi largement de la manière dont l'Etat conçoit sa relation à l'Autre.

Pour rendre compte de l'intégration dans son ensemble, il est évident qu'un équilibre entre la prise en compte des éléments structurels et culturels est indispensable. Cependant, dans le cas des politiques d'intégration, que nous étudierons dans ce travail, les Etats semblent souvent se focaliser sur les aspects culturels. Ainsi, même si une intégration complète au niveau socio-économique est le but vers lequel on tend, l'accent est mis sur les aspects culturels visant à établir des valeurs et des normes dans les lois et règlements, qui devront être respectées. Nous mettons en évidence cette caractéristique au long de notre travail. Mais avant de mieux comprendre les politiques actuelles en matière d'intégration en Europe, il est essentiel de prendre en compte leur ancrage historique.

## 1.2 Politique d'intégration

### 1.2.1 Cadre historique

Nous avons évoqué plus haut qu'une approche politique de l'intégration est moins neutre que du point de vue sociologique. Ceci est confirmé par l'usage courant du terme qui porte une connotation négative. L'intégration au sens populaire, et telle qu'elle émane souvent des politiques d'intégration suivies par les pays, semble en effet faire abstraction du fait que la notion s'applique à la société en général, pour l'accoler à l'immigré lui donnant une dimension négative et stigmatisante. Il semblerait que cette caractéristique s'inscrive dans la nature historique même des Etats européens. Au contraire des pays comme les Etats-Unis ou le Canada, pays d'immigration classiques où l'immigration a été reconnue comme un élément crucial de leur croissance et donc acceptée comme une constituante de leur société, l'Europe a eu plus de difficulté à concevoir une incorporation positive des immigrants. Relevant que les politiques des pays européens en matière d'intégration sont de nature plus restrictive, Penninx va jusqu'à affirmer que « The common feature of Europe, on the contrary, is one of a basic non-acceptance of immigration »<sup>11</sup>. Les changements occasionnés par la période d'immigration de l'après-guerre en Europe ont remis en question la continuité historique des pays qui s'inscrivent dans une tradition de construction de l'Etat-nation. Les institutions des Etats européens sont historiquement basées sur des notions de spécificité territoriale et de peuples distincts par leur culture « unique » contraints de cohabiter ensemble dans un espace restreint<sup>12</sup>.

9. Friedrich HECKMANN, *Integration and integration policies, IMISCOE network feasibility study*, Bamberg, European forum for migration studies, 2006, p. 15.

10. Han ENTZINGER et Renske BIEZEVELD, *Benchmarking in Immigrant Integration*, Rotterdam, European Research Centre on Migration et Ethnic Relations, 2003, p. 9.

11. PENNINX, « Integration of migrants : economic, social, cultural and political dimensions », *op. cit.*, p. 2.

12. Adrian FAVELL, « Integration nations : the nation-state and research on immigrants in Western Europe », in *International Migration Research : Constructions, Omissions and the Promise of Interdisciplinarity*, sous la dir. de Michael BOMMES et Ewa MORAWSKA, London, Ashgate, 2005, p. 45.

Ramenant l'incorporation des migrants aux préoccupations historiques de la construction de l'Etat-nation, l'intégration est reliée à la nécessité de concevoir des institutions et des structures qui peuvent unifier une population diversifiée. Les pays cherchent ainsi comment, par le biais de l'action gouvernementale, il est possible de « nationaliser » les nouveaux arrivants et reconstituer l'Etat-nation en comptant avec un accroissement de la diversité culturelle<sup>13</sup>. Il ne faut donc pas oublier que l'histoire de l'Europe est avant tout une histoire de nations<sup>14</sup>. Il devient d'autant plus évident que la notion d'intégration est indissociable de celle de la nation.

### 1.2.2 Citoyenneté et modèles nationaux

Or si les politiques publiques reflètent des conceptions divergentes de la nation, le concept de citoyenneté y joue également un grand rôle puisque la citoyenneté est le fondement de l'Etat-nation et la nationalité le ciment de la citoyenneté<sup>15</sup>. Bien que les concepts de citoyenneté et de nationalité ne doivent pas obligatoirement être liés, on constate dans la pratique que les deux termes sont utilisés de manière indissociable. Selon notre culture politique, il est considéré que le statut de citoyen est acquis lorsque la capacité d'intégration à une certaine identité nationale a été démontrée<sup>16</sup>. Les débats concernant la citoyenneté se sont longtemps concentrés sur les membres nationaux de la société, la position des étrangers étant largement négligé. Mais les travaux plus récents sur l'immigration et l'intégration ont amené l'émergence d'un lien étroit entre citoyenneté et intégration des migrants dans les cercles académiques et politiques. La notion de citoyenneté est ainsi devenu adéquate pour comprendre la position des non-nationaux dans la société<sup>17</sup>.

Plusieurs études comparatives en Europe ont ainsi établi une typologie de modèles « nationaux » enracinant les politiques d'intégration dans les traditions culturelles nationales et selon les différentes perceptions du rôle de la citoyenneté. Cette classification a fortement été inspirée par Brubaker<sup>18</sup> qui, à partir d'une comparaison entre la France et l'Allemagne, distingue deux dimensions de citoyenneté importantes déterminant le degré et la forme d'inclusion ou d'exclusion face aux minorités issues de l'immigration : premièrement, le critère d'accès formel à la citoyenneté ; et deuxièmement, les obligations culturelles que cet accès à la citoyenneté comporte<sup>19</sup>. La première dimension se rapporte à la distinction entre le critère ethnique qui se rapporte au droit du sang (*jus sanguinis*) et le critère territorial civique qui se rapporte au droit du sol (*jus soli*) pour l'attribution de la citoyenneté nationale complète, le degré de fermeture étant nettement plus élevé pour les Etats où une conception ethnoculturelle domine. La seconde dimension se rapporte à la distinction entre l'assimilationnisme et le pluralisme culturel comme condition à l'octroi de la de la citoyenneté, le premier système pouvant aboutir à exiger des migrants qu'ils s'assimilent aux normes et aux valeurs du pays, tandis que le deuxième laisse de la liberté aux minorités ethniques en reconnaissant leurs particularités culturelles et identités spécifiques.

En combinant ces dimensions, on arrive à trois types « idéaux » de citoyenneté reflétant les modèles nationaux classiques d'incorporation des migrants. N'étant pas une classification exhaustive, mais la plus récurrente ; nous distinguons trois modèles, chacun aboutissant à un cadre institutionnel et discursif spécifiques<sup>20</sup>. (a) Tout d'abord le modèle *ethnonational*, qui se caractérise par un accès difficile à la nationalité (droit du sang) et ne permet ainsi pas aux migrants et leurs descendants de participer à la sphère publique. Les ressortissants sont tenus de s'adapter aux codes culturels de la société hôte, mettant

13. *Ibid.*, p45.

14. Han ENTZINGER, « Politiques d'intégration en Europe : un modèle multidimensionnel », in *Les minorités ethniques dans l'Union européenne. Politiques, mobilisations, identités*, sous la dir. de Lionel ARNAUD, Paris, La Découverte, 2005, p. 25.

15. Ricard ZAPATA-BARRERO, « Introduction : Re-definition or consolidation ? The citizenship rhetoric in Europe », in *Citizenship policies in the age of diversity. Europe at the crossroads*, sous la dir. de Ricard ZAPATA-BARRERO, Barcelona, CIDOB Foundation, 2009, p. 7.

16. Eduardo RUIZ VIEYTEZ, « Citizenship, democracy, and the state of identity : reinterpreting the relationship in new contexts of diversity », in *Citizenship policies in the age of diversity. Europe at the crossroads*, sous la dir. de Ricard ZAPATA-BARRERO, Barcelona, CIDOB Foundation, 2009, p. 88.

17. Jeanine KLAVER et Arend ODÉ, *Civic integration in the Netherlands. Three perspectives considered*, Amsterdam, Regioplan, 2008.

18. Rogers BRUBAKER, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard University Press, 1992.

19. Paul STATHAM et Ruud KOOPMANS, « Multiculturalisme, citoyenneté et conflits culturels : le défi posé par les revendications des groupes musulmans en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas », in *Les minorités ethniques dans l'Union européenne. Politiques, mobilisations, identités*, sous la dir. de Lionel ARNAUD, Paris, La Découverte, 2005, p. 147.

20. Pour cette classification voir Marco GUIGNI et Florence PASSY, « Le champ politique de l'immigration en Europe. Opportunités, mobilisations et héritage de l'Etat national », in *L'action collective en Europe*, sous la dir. de Richard BALME, Didier CHABANET et Vincent WRIGHT, Paris, Presses Sc.Po., 2002.

ainsi au second plan leurs différences ethniques et culturelles. L'Allemagne est l'exemple type de ce modèle et on retrouve également dans la littérature les exemples de la Suisse ou de l'Autriche. (b) Le second type de modèle est *assimilationniste* ou *républicainiste*, cas qui s'applique à la France. Se caractérisant par une définition civique de la citoyenneté, il impose de fortes obligations aux migrants en leur demandant de se conformer aux us et coutumes en vigueur dans le pays. Ainsi, bien qu'il soit relativement facile d'accéder à la nationalité française (principe du droit du sol), l'abandon de sa propre identité ethnique et l'acceptation de l'idéal républicain de l'Etat sont requis en échange. (c) Enfin, il y a le modèle *multiculturaliste* ou *pluraliste*. Principalement appliqué en Grande Bretagne et aux Pays-Bas, le multiculturalisme se focalise sur la reconnaissance des différences culturelles. C'est certainement le modèle le plus aisé pour les minorités ethniques qui ont un accès facile à la citoyenneté (entre conception civique et territoriale) ainsi qu'à un droit de différence reconnu<sup>21</sup>.

Il est important à ce stade d'apporter quelques précisions sur les termes d'*assimilation* et de *multiculturalisme* puisqu'ils peuvent porter des connotations différentes selon leur utilisation.

En ce qui concerne l'assimilation, il faut être conscient qu'en dehors de sa signification en tant que modèle, le concept a été longtemps utilisé en lieu et place de celui d'intégration au sujet des migrants et de leurs descendants, en France comme aux Etats-Unis<sup>22</sup>. En Europe, les chercheurs ont abandonné cette dénomination en réaction à l'association du concept avec le nationalisme, le fascisme voire l'expulsion des minorités à partir du début du 20<sup>e</sup> siècle et particulièrement après la Seconde Guerre mondiale. Mais le tabou associé à l'assimilation s'est considérablement estompé et connaît même un regain d'intérêt ces dernières années. Dans les milieux politiques, le terme est surtout réapparu dans le cadre d'une réponse à la controversée *crise de l'intégration*. L'ancien ministre allemand des affaires intérieures Otto Schily a par ailleurs été cité en affirmant : « Die beste Form der Integration ist Assimilierung »<sup>23</sup>. Mais surtout dans les cercles académiques, certains auteurs prônent l'utilisation de l'assimilation en le dissociant de sa connotation péjorative. Alba et Nee (1999) suivis par Esser (2004) soutiennent ainsi que l'assimilation ne suppose pas la suppression des cultures ethniques mais la diminution des différences et de la distance sociale entre les groupes<sup>24</sup>. Cependant, dans l'usage pratique, cette vision sociologique moderne du concept n'est pas partagée où l'assimilation est avant tout vu comme un concept unidirectionnel voire répressif. Nous retenons ainsi que l'intégration suppose la participation de la société. Un isolement n'est pas permis mais faire partie d'une minorité culturelle est cependant autorisé. Le migrant n'est ainsi pas forcé de s'assimiler à la culture dominante. Au contraire, l'assimilation implique le partage des valeurs de la culture prépondérante dans la société hôte<sup>25</sup>.

De même, le multiculturalisme n'est pas utilisé de la même manière selon le contexte et les sphères dans lesquelles le terme s'emploie. Le multiculturalisme peut tout d'abord être utilisé en tant que réalité factuelle. Il sert alors à décrire la présence d'une diversité culturelle dans une société. Le point de départ de l'analyse des politiques de multiculturalisme par Gutmann, apporte une bonne définition dans ce sens :

« By multiculturalism, I refer to the state of a society or the world containing many cultures that interact in some significant way with each other. A culture is a human community larger than a few families that is associated with ongoing ways of seeing, doing, and thinking about things »<sup>26</sup>.

Vu de cette façon, le multiculturalisme s'applique donc virtuellement à tous les pays<sup>27</sup>. Dans la plupart des cas, cependant, le terme est perçu dans son sens normatif c'est-à-dire la manière dont le gouvernement et la société devraient gérer cette pluralité de cultures. Cette forme de multiculturalisme « idéologique », comme c'est le cas de notre modèle mentionné plus haut, cherche ainsi à définir jusqu'où et comment les droits des minorités et des groupes culturels devraient être reconnus en politique. Différents degrés de multiculturalisme sont alors possibles. On distingue fréquemment une idée communautariste de la société

21. Pour d'autres typologies, voir notamment Hollifield 1997 et Castles 1995.

22. LE FERREC, « Les immigrants dans la vie socio-économique. Réflexions sur l'articulation entre langue, travail et intégration », *op. cit.*, p. 220.

23. HECKMANN, *Integration and integration policies, IMISCOE network feasibility study, op. cit.*, p. 11.

24. *Ibid.*, p. 12.

25. Gerard-René DE GROOT, « Reflections on Integration and Access to Nationality/Citizenship through Naturalisation. A Comparative Perspective », in *The Nexus between Immigration, Integration and Citizenship in the EU*, sous la dir. de Sergio CARRERA, Brussels, Challenge, 2006, p. 21.

26. Repris de John SOLOMOS et Liza SCHUSTER, « Citizenship, Multiculturalism, and the Politics of Identity : Contemporary Dilemmas and Policy Agendas », in *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics. Comparative European Perspectives*, sous la dir. de Ruud KOOPMANS et Paul STATHAM, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 76

27. Hans VERMEULEN, « Conclusions », in *Immigrant policy for a Multicultural society*, sous la dir. d'Hans VERMEULEN, Brussels, Migration Policy Group, 1997, p. 134.

multiculturaliste permettant l'existence de statuts spécifiques aux membres d'un groupe, tandis qu'une politique multiculturelle libérale imagine un modèle de société où les différences culturelles sont respectées au niveau individuel et exprimées dans la sphère privée<sup>28</sup>. Que l'approche soit plus limitée ou plus ouverte, il convient de relever trois caractéristiques centrales qui devraient constituer le modèle multiculturaliste : la reconnaissance de la diversité ethnique et culturelle, l'objectif d'une égalité sociale pour les groupes différenciés et l'objectif de la cohésion sociale qui serait le mieux assuré à travers la reconnaissance des différences ethniques et culturelles<sup>29</sup>. En dépit du fait que le concept de multiculturalisme est problématique, désignant des phénomènes ou positions normatives fort différents<sup>30</sup>, nous le retenons donc ici comme le modèle politique permettant au mieux d'éliminer l'inégalité socio-économique entre différents groupes ethno-culturels avec un droit à la différence reconnu.

En somme, on voit qu'il faut être prudent avec la référence aux modèles nationaux classiques puisqu'ils ne constituent qu'une définition normative de l'intégration sans prendre en compte toutes les dimensions possibles. Ainsi, même si cette conception peut être fort utile pour mieux comprendre d'où émanent certaines caractéristiques de politique d'intégration, elle est aujourd'hui critiquée et vue comme dépassée. La différence est grande au regard de la situation actuelle où le sens même de l'immigré, du droit ou de la citoyenneté a fortement changé.

### 1.2.3 Nouveau paradigme

Au début des années 1990, un renouveau des études sur la citoyenneté a mis en évidence un découplage du lien exclusif entre nationalité et citoyenneté dû largement aux effets de pluralisation et globalisation. Les Etats européens s'étant transformés en pays d'immigration, l'acquisition de la nationalité par les résidents étrangers a été rendue plus accessible. Ainsi, à la fin du 20<sup>e</sup> siècle, tous les pays européens occidentaux ont facilité l'accès à la naturalisation en réformant leur législation avec une convergence vers une généralisation du principe d'acquisition de droits à la naissance ainsi que la suppression progressive de la condition d'accès lié au droit sang, comme cela a été fait en Allemagne en 1999<sup>31</sup>. Parallèlement aux conséquences d'un accroissement des flux migratoires, d'importantes influences internationales ont eu un effet sur les politiques d'intégration et d'immigration, provoquant une remise en cause du paradigme dominant de la nation. Ces facteurs se sont avérés être le catalyseur d'une rupture du « mythe » des droits de citoyenneté conditionnés par la nationalité<sup>32</sup>. Les arguments autour de l'affaiblissement de l'Etat-nation ont ainsi contribué au constat de l'émergence d'une citoyenneté « post-nationale ». Selon les théoriciens de la citoyenneté post-nationale :

« Transnational migration is steadily eroding the traditional basis of nation-state membership, namely citizenship. As rights have come to be predicated on residency, not citizen status, the distinction between “citizen” and “alien” has eroded »<sup>33</sup>.

Ces académiques tels Jacobson (1996), Soysal (1994) ou Sassen (1999) argumentent que les nouveaux droits accordés aux non-citoyens proviennent du fait que les migrants ont été en mesure de défendre les revendications en matière de droits à la résidence et d'accès à la protection sociale en se référant aux droits universels de « *personhood* » émanant des institutions et conventions internationales des droits de l'homme<sup>34</sup>. L'importance reconnue aux droits de l'homme universels a ainsi « évidé » (*hollowed out*) le fondement de la citoyenneté nationale en découplant les droits accordés de l'appartenance à l'Etat-nation<sup>35</sup>. Le discours post-national n'est pas resté incontesté puisque bon nombre d'études ont réaffirmé l'influence

28. ZAPATA-BARRERO, « Introduction : Re-définition or consolidation ? The citizenship rhetoric in Europe », *op. cit.*, p. 8.

29. Dirk JACOBS et Andrea REA, *The end of national models ? Integration courses and citizenship trajectories in Europe*, Montréal, European Union Studies Association, 2007, p. 12.

30. Matteo GIANNI, « Quelle démocratie pour les sociétés multiculturelles ? La politique de la reconnaissance et la question de l'immigration », in *L'Europe face à l'Autre : politiques migratoires et intégration européenne*, sous la dir. de Maximos ALIGISAKIS, Genève, Euryopa, 2003, p. 111.

31. Christophe BERTOSSI, « Introduction », in *European Anti-Discrimination and the Politics of Citizenship. Britain and France*, sous la dir. de Christophe BERTOSSI, New York, Palgrave, 2007, p. 5.

32. Adrian FAVELL, *Philosophies of Integration. Integration and the idea of citizenship in France and Britain*, London, Macmillan Press, 1998, p. 241.

33. Ruud KOOPMANS et Paul STATHAM, « Challenging the Liberal Nation-State ? Postnationalism, Multiculturalism, and the Collective Claims-making of Migrants and Ethnic Minorities in Britain and Germany », in *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics. Comparative European Perspectives*, sous la dir. de Ruud KOOPMANS et Paul STATHAM, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 191.

34. *Ibid.*, p. 191.

35. Adrian BLACKLEDGE, *Testing for citizenship : Why tests and why now ?*, *Communicating European Citizenship*, <http://www.uaces.org/pdf/papers/1002/Blackledge.pdf>, 2010, consulté le 12 juin 2010, p. 2.

des modèles d'intégration nationaux et le *path dependency*<sup>36</sup> qui lie les Etats à leur conception idéologique originale de l'intégration. Le fait est néanmoins que de nombreux Etats européens accordent aujourd'hui les mêmes droits économiques, légaux et sociaux (c'est-à-dire quasiment tous les droits sauf dans le domaine politique) qu'ont les citoyens, aux résidents étrangers durablement installés.

Le rôle que l'Union européenne joue à ce niveau est non négligeable. Les institutions européennes ne sont en effet pas restées indifférentes au débat sur les politiques de citoyenneté et ses conséquences sur le continent ; cherchant à explorer des fenêtres d'opportunité pour une plus grande coopération européenne sur la libre circulation, l'immigration, l'intégration voire même, un jour peut-être, la naturalisation<sup>37</sup>. Avec la création de la citoyenneté européenne par le traité de Maastricht en 1992, l'UE a ainsi influencé la vision post-moderne de la citoyenneté puisqu'elle dépasse le strict cadre de l'appartenance nationale. Le concept de citoyenneté civique a en outre été mis en avant par l'Union dans le but d'accorder aux ressortissants légaux de pays tiers, des droits et obligations égaux sur la base de leur statut de résidence et non sur la nationalité. Nous verrons plus précisément dans le chapitre 4 (cf. 4.2.1, p. 65) en quoi consistent exactement ces mesures prônées par l'Union européenne et à quel degré cela affecte les migrants non-nationaux.

Tous ces éléments pris ensemble ont mis en évidence à quel point l'immigration a influencé des concepts traditionnels et comment ces dimensions entrent dans l'étude de l'intégration. Puisque la frontière entre résidents et citoyens devient plus floue, on en comprend mieux pourquoi nous devons parfois nous référer aux politiques de citoyenneté pour comprendre la politique d'intégration suivie par les pays envers les immigrés.

Or, face à ces évolutions considérables, il semblerait que les Etats aient du mal à se positionner remettant en question leur capacité de gestion d'une société pluraliste.

#### 1.2.4 Crise de l'intégration

Le principe du traitement égalitaire et universaliste aboutissant à accorder des droits aux étrangers peut poser problème pour les pays qui continuent à percevoir le besoin de se conformer au paradigme de l'Etat-nation. Cette tendance est notamment liée au fait que les particularités historiques et culturelles sont aussi un moyen pour l'identification publique. Il faut ainsi non seulement prendre en compte la relation entre la diversité et les réponses en termes de politiques publiques mais aussi entre la relation plus complexe de diversité et des réactions sociétales. Les discours sur l'intégration sont très sensibles à l'opinion publique puisqu'ils visent en premier lieu l'approbation des idées par la population<sup>38</sup>. Or la construction de l'identité du peuple est un processus actif impliquant l'inclusion et l'exclusion. L'identité n'existe pas sans la relation à l'Autre. La constitution du « Nous » suppose l'opposition possible par rapport à un « Autre »<sup>39</sup>. Si les sociétés modernes connaissent un accroissement d'une large variété de modes de vie, cela entraîne un enrichissement et une diversification du concept de *communauté*. Ils remettent aussi en question la conception classique du « Nous » et la vision d'une société homogène basée sur les mêmes valeurs culturelles ; valeurs qui doivent être défendues face à la soi-disant menace que pose l'immigré ou le non-national<sup>40</sup>. De nombreux Etats de l'Union européenne passent ainsi par un douloureux processus de réajustement de leur propre conception des identités et valeurs qui entretiennent le mythe de l'unité nationale face à une nouvelle perception qui est hétérogène, diversifiée et multiculturelle<sup>41</sup>.

Ce processus a été rendu encore plus délicat par la politisation du terme de l'intégration ces dernières années. Certains événements ont ainsi contribué à mettre l'indicateur négatif de l'intégration au centre des préoccupations selon la croyance qu'une partie des immigrants refuse de s'adapter aux normes du

36. Selon le terme utilisé par Favell, FAVELL, *Philosophies of Integration. Integration and the idea of citizenship in France and Britain*, op. cit.

37. Thomas HUDDLESTON, « Promoting citizenship : The choices for immigrants, advocates, and European cooperation », in *Citizenship policies in the age of diversity. Europe at the crossroads*, sous la dir. de Ricard ZAPATA-BARRERO, Barcelona, CIDOB Foundation, 2009, p. 158.

38. Denise EFIONAYI-MÄDER, « L'immigration choisie. Nouvelle tendance politique en Europe », *Terra cognita*, 09/2006, p. 45.

39. SOLOMOS et SCHUSTER, « Citizenship, Multiculturalism, and the Politics of Identity : Contemporary Dilemmas and Policy Agendas », op. cit., p. 84.

40. Sergio CARRERA, « A Comparison of Integration Programmes in the EU. Trends and Weaknesses », *Challenge papers*, 2006, n°1/2006, p. 7.

41. *Ibid.*, p. 7.

pays hôte<sup>42</sup>. Cette tendance s'applique particulièrement aux minorités musulmanes, visées à cause d'un regain de la peur d'une montée de l'islamisme surtout depuis les événements du 11 septembre 2001. Il y a ainsi un sentiment généralisé à travers l'Europe que quelques quarante ans après le début des importants flux migratoires de l'après-guerre, les politiques étatiques mises en place pour gérer cette immigration sur le territoire national ont été insuffisantes, voire nuisibles<sup>43</sup>. Cette tendance a été accentuée par les forces politiques populistes et de l'extrême droite qui se sont accaparées du thème ainsi que les médias qui ont joué un rôle prépondérant dans la diffusion d'une image négative de l'immigration et de l'intégration.

Face à ces difficultés de promouvoir la cohésion sociale et l'acceptation réciproque, on parle aujourd'hui d'une *crise de l'intégration* en Europe occidentale<sup>44</sup>. Le multiculturalisme s'en retrouve attaqué à plusieurs fronts, que ce soit en raison de l'incapacité à gérer des sociétés toujours plus pluralistes, mais aussi en raison de l'échec des politiques multiculturalistes mises en oeuvre par certains pays selon la conception du modèle classique relevé plus haut.

Nous ne nous attardons pas plus sur les raisons de ce diagnostic, mais regardons plutôt quelle a été la réaction des Etats de l'Union européenne qui semblent avoir décidé de tourner le dos à une politique d'intégration multiculturaliste pour privilégier une approche basée sur l'intégration civique.

### 1.2.5 Intégration civique

La dimension civique de l'intégration implique que les migrants démontrent qu'ils connaissent, comprennent et respectent l'histoire et les institutions de la société d'accueil, mais aussi les valeurs communes et le mode de vie<sup>45</sup>. Cette insistance nouvelle sur la nécessité de valeurs partagées, ou *Leitkultur* comme le désigne bien le terme allemand, met en évidence une vision de l'intégration qui exige une atténuation des différences culturelles pour renforcer une même culture commune qui rapprocherait les citoyens.

Cette volonté est mise en oeuvre par la prolifération de programmes et cours à l'intention des migrants sur la connaissance de la langue et des institutions du pays d'accueil, ou encore par le biais d'un contrat d'intégration. Ces programmes ont un caractère « citoyen » marqué puisqu'ils insistent sur les devoirs comme réciproques de droits et sur la loyauté attendue en contrepartie de l'accueil<sup>46</sup>. Les Etats utilisent la politique de citoyenneté pour faire face au défi multiculturaliste en exigeant un degré d'assimilation quasiment similaire pour un immigré à peine installé sur le territoire qu'un étranger en cours d'acquisition de la nationalité. On voit ainsi bien comment le concept d'intégration auparavant étroitement lié à « devenir un citoyen » s'est transformé au cours du temps, dans bon nombre d'Etats européens, comme un concept rattaché à « devenir un immigré »<sup>47</sup> allant jusqu'à exiger des nouveaux immigrants qu'ils soient déjà intégrés avant même de pouvoir prétendre s'établir dans le pays hôte<sup>48</sup> (dimension externe de l'intégration, cf section 3.2.1, p. 43).

Si nous avons mentionné que l'introduction de politiques d'intégration civique est une caractéristique commune à plusieurs Etats membres de l'Union européenne, ceci suggère qu'il y a une influence au niveau européen qui amène les pays à adopter la même approche. Ceci nous amène à préciser la signification d'une dimension importante de notre étude : l'Européanisation.

## 1.3 Européanisation

L'étude de l'effet d'européanisation est particulièrement intéressante dans le cas de la politique d'immigration et d'intégration dans l'Union européenne. Comme le défend Favell, parmi les nombreux secteurs

42. Jean-Claude MONOD, « Quelle(s) politique(s) d'intégration au sein de l'Union européenne? », *Questions d'Europe n° 53, Fondation Robert Schuman*, 2007, p. 2.

43. Christian JOPPKE, « Immigrants and Civic Integration in Western Europe », in *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada*, sous la dir. de Keith BANTING, Thomas COURCHENE et Leslie SEIDLE, Montréal, Institute for Research on Public Policy, 2007, p. 1.

44. Notons qu'on se réfère aussi à la *crise du multiculturalisme* ou encore *multiculturalism backlash*, selon les termes du dernier livre de Vertovec et Wessendorf : Steven VERTOVEC et Susanne WESSENDORF, *The Multiculturalism Backlash. European discourses, policies and practices*, London, Routledge, 2010.

45. Sergio CARRERA et Anja WIESBROCK, *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, CEPS Liberty et Security in Europe, 2009, p. 2.

46. MONOD, « Quelle(s) politique(s) d'intégration au sein de l'Union européenne? », *op. cit.*, p. 3.

47. Elspeth GUILD, « Where is the Nexus? Some final Considerations on Immigration, Integration and Citizenship », in *The Nexus between Immigration, Integration and Citizenship in the EU*, sous la dir. de Sergio CARRERA, Brussels, Challenge, 2006, p. 39.

48. MONOD, « Quelle(s) politique(s) d'intégration au sein de l'Union européenne? », *op. cit.*, p. 1.

de politique de l'UE qui pourraient être utilisés pour évaluer la question de l'eupéanisation, il n'y en a probablement aucun qui pose une telle gamme de questions intrigantes que celui de l'immigration<sup>49</sup>. L'eupéanisation est en effet largement concernée par le défi de l'Etat-nation puisque le processus défie les notions traditionnelles de la souveraineté étatique par l'émergence de nouvelles institutions, de nouveaux types d'actions sociales et politiques, et de nouvelles formes d'identité collective au-delà ou à travers les frontières nationales<sup>50</sup>. Comme nous l'avons démontré jusqu'à maintenant, le défi que pose l'intégration des migrants pour les pays européens s'inscrit dans cette même lignée.

L'eupéanisation est un champ émergent au sein des études européennes, qui s'intéresse à l'impact de l'Union européenne sur les politiques (*policies*), la politique (*politics*) et le politique (*polity*) au niveau national<sup>51</sup>. Une valeur principale du concept semble ainsi être la mise en évidence de la nature changeante des relations entre l'UE et ses Etats membres<sup>52</sup>.

Or, donner une simple définition de l'eupéanisation semble tout sauf chose aisée puisque nous avons une fois de plus affaire à un concept fortement débattu. Devenu un « *hot research topic* »<sup>53</sup>, l'inflation des travaux et la profusion des définitions rendent son usage problématique et appellent à une clarification conceptuelle. « Eupéanisation » a en effet été utilisée pour décrire une grande variété de phénomènes et de processus de changement<sup>54</sup>. Vu l'étendue possible de la notion, elle court le risque de *concept stretching*. Certains auteurs se sont ainsi demandé si cette extension est devenue si large qu'elle remet en cause l'utilité même du terme allant au delà des limites acceptables en sciences sociales et politiques<sup>55</sup>. Si le concept d'eupéanisation se veut utile, il doit se distinguer d'autres termes (*concept intension*) et être capable de spécifier les événements qu'il couvre (*concept extension*)<sup>56</sup>.

### 1.3.1 Délimitations

#### 1.3.1.1 Eupéanisation et Intégration européenne

Tout d'abord l'eupéanisation n'est pas synonyme d'intégration européenne. Une série de travaux consacrés à l'eupéanisation ne se distinguent pas clairement des théories de l'intégration européenne, ou plutôt, les uns et les autres utilisent des définitions très similaires, tout en analysant des dynamiques politiques distinctes<sup>57</sup>. Ceci est notamment dû à une extension des définitions de l'intégration européenne dans les années 1990. A l'origine, les conceptions du processus d'intégration européenne mettaient l'accent sur la dynamique de création d'un système politique supranational vêtu de tous les attributs des systèmes politiques nationaux et qui finiraient par supplanter ceux-ci<sup>58</sup>. Plus récemment, les oeuvres de certains auteurs ont étendu la définition de l'intégration européenne. On peut notamment citer le travail de Moravcsik (1994) argumentant que l'intégration européenne renforce l'Etat et les gouvernements nationaux. Cet argument constituait ainsi une approche *top-down* complétant sa vision d'intergouvernementalisme libéral comme forme d'intégration européenne<sup>59</sup>. On peut aussi citer le travail de Sweet et Sandholtz (1998) pour qui l'intégration est le « processus par lequel les liens horizontaux et verticaux entre les acteurs, politiques, économiques et sociaux émergent et évoluent » ou encore l'oeuvre de Hix et Goetz (2000) qui entendent analyser les effets de l'intégration européenne sur les systèmes politiques nationaux<sup>60</sup>.

49. Adrian FAVELL, « The Europeanisation of immigration politics », *European Integration online Papers (EIoP)*, 1998, Vol. 2, n° 10, p. 1.

50. *Ibid.*, p. 1.

51. Claudio RADAELLI, « Eupéanisation », in *Dictionnaire des politiques publique*, sous la dir. de Laurie BOUSSAGUET et Sophie Jacquotand Pauline RAVINET, Paris, Les Presses Sciences Po, 2006, p. 191.

52. Ian BACHE et Stephen GEORGE, *Politics in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 58.

53. Andrew GEDDES et Virginie GUIRAUDON, « The Europeanization of Anti-Discrimination », in *European Anti-Discrimination and the Politics of Citizenship. Britain and France*, sous la dir. de Christophe BERTOSSI, New York, Palgrave, 2007, p. 136.

54. Olivier BAINÉE et Romain PASQUIER, « Eupéanisation et sociétés politiques nationales », in *L'Europe telle qu'elle se fait. Eupéanisation et sociétés politiques nationales*, Paris, CNRS Éditions, 2007, p. 9.

55. Claudio RADAELLI, « The Europeanization of Public Policy », in *The Politics of Europeanization*, sous la dir. de Kevin FEATHERSTONE et Claudio RADAELLI, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 27.

56. GEDDES et GUIRAUDON, « The Europeanization of Anti-Discrimination », *op. cit.*, p. 136.

57. BAINÉE et PASQUIER, « Eupéanisation et sociétés politiques nationales », *op. cit.*, p. 10.

58. *Ibid.*, p. 10.

59. Simon BULMER, « Theorizing Europeanization », in *Europeanization. New Research Agendas*, sous la dir. de Paola GRAZIANO et Maarten VINK, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2007, p. 49.

60. BAINÉE et PASQUIER, « Eupéanisation et sociétés politiques nationales », *op. cit.*, p. 10.

Ainsi, les théories de l'intégration cherchent aujourd'hui à prendre en compte l'allongement des chaînes d'interdépendance et les cadres d'interactions entre groupes d'acteurs<sup>61</sup>. On peut le mettre en évidence à travers quatre principaux prismes de recherches relatives à la construction européennes que sont les grilles de lecture intergouvernementaliste, néo-fonctionnaliste, gouvernance multi-niveaux et néo-institutionnaliste. Selon les intergouvernementalistes, l'euro-péanisation est déterminée par les intérêts des acteurs étatiques nationaux et les rapports de force entre eux<sup>62</sup>. La variante de l'intergouvernementalisme *libéral* suggère que les opportunités et contraintes européennes renforcent la capacité d'action des exécutifs nationaux augmentant leur autonomie vis à vis d'autres acteurs domestiques<sup>63</sup>. Les néo-fonctionnalistes arrivent à la conclusion contraire estimant que l'euro-péanisation fournit de nouvelles ressources aux acteurs non-étatiques puisque l'Union européenne leur permet de contourner les exécutifs nationaux. Les partisans de la gouvernance multiniveaux à leur tour soutiennent que l'euro-péanisation ne dote aucun groupe particulier de plus de pouvoir mais augmente leur interdépendance mutuelle, amenant à des formes de gouvernance plus coopératives<sup>64</sup>. En ce qui concerne l'approche institutionnaliste, c'est celle qui est la plus souvent utilisée pour caractériser l'euro-péanisation. Mettant en évidence que les « institutions comptent » (« institutions matter »)<sup>65</sup>, la théorie néo-institutionnaliste, au regard de l'euro-péanisation, s'appuie principalement sur ses deux variantes du choix rationnel et sociologique (la troisième variante classique étant l'historique). La première approche cherche à comprendre pourquoi les gouvernements créent des institutions supranationales, comment ils essayent de les contrôler et quelle est leur part d'autonomie relative<sup>66</sup>. Quant à la perspective sociologique, elle s'intéresse à la manière dont les institutions socialisent les acteurs et ainsi modifient leur manière de penser, de défendre leurs intérêts et leurs identités<sup>67</sup>. (cette forme n'est pas très éloignée d'une approche constructiviste de l'UE). La théorie néo-institutionnaliste avance ainsi des facteurs explicatifs différents de ceux proposés par les autres théories<sup>68</sup> et semble se concentrer moins sur l'effet de résultat du processus pour privilégier le « comment ». N'étant pas autant une théorie en soi, qu'une réflexion par rapport aux autres approches, c'est ainsi celle qui arrive le mieux à concilier euro-péanisation et théories d'intégration comme le notent Vink et Graziano :

« Apart from these insights from institutional theory, one (...) shortcoming of theorizing of Europeanization is its failure to feed back to the traditional integration theories »<sup>69</sup>.

Or même si certains aspects des concepts se chevauchent, il ne faut pas confondre Euro-péanisation et Intégration européenne. Sans ce dernier, le premier ne pourrait exister mais l'intégration est un préalable à l'euro-péanisation. L'intégration européenne appartient à l'état ontologique de la recherche, c'est à dire la compréhension du processus par lequel les Etats décident de partager une souveraineté. L'euro-péanisation concerne alors la phase post-ontologique qui se concentre, ou plutôt devrait se concentrer, sur ce qu'il se passe une fois les institutions européennes mises en place et produisant leur effet<sup>70</sup>. Les théories de l'intégration ont donc pour objectif d'identifier si l'intégration européenne renforce l'Etat, l'affaiblit ou entraîne une gouvernance multi-niveaux. Le processus d'euro-péanisation amène à des questions plus spécifiques comme le rôle des institutions nationales dans le processus d'adaptation à l'Europe. Dans la littérature sur l'euro-péanisation, les résultats finaux en terme de renforcement ou affaiblissement de l'Etat sont toujours conditionnels, dépendant par exemple de la configuration et la réponse des institutions nationales<sup>71</sup>. Nous retenons donc cette différence conceptuelle même si nous sommes conscients de leur proximité dans la réalité. Puisque nous prenons une approche plus empirique dans la suite du travail, nous nous permettons de relier les éléments s'ils permettent une meilleure compréhension du processus.

61. *Ibid.*, p. 10.

62. Lionel ARNAUD et Valérie Sala PALA, « Introduction : À la recherche de l'euro-péanisation des politiques d'intégration », in *Les minorités ethniques dans l'Union européenne. Politiques, mobilisations, identités*, sous la dir. de Lionel ARNAUD, Paris, La Découverte, 2005, p. 19.

63. Tanja BÖRZEL et Thomas RISSE, « Conceptualizing the Domestic Impact of Europe », in *The Politics of Europeanization*, sous la dir. de Kevin FEATHERSTONE et Claudio RADAELLI, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 63.

64. *Ibid.*, p. 64.

65. René SCHWOK, *Théories de l'intégration européenne*, Paris, Montchrestien, 2005, p. 96.

66. *Ibid.*, p.101.

67. *Ibid.*, p. 96.

68. *Ibid.*, p. 107.

69. Maarten VINK et Paola GRAZIANO, « Challenges of a New Research Agenda », in *Europeanization. New Research Agendas*, sous la dir. de Paola GRAZIANO et Maarten VINK, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2007, p. 13.

70. RADAELLI, « The Europeanization of Public Policy », *op. cit.*, p. 33.

71. *Ibid.*, p. 33.

### 1.3.1.2 Autres délimitations

Autre distinction importante : l'eupéanisation n'est pas convergence ou harmonisation. Ces deux éléments sont une conséquence possible de l'eupéanisation, mais il est tout autant plausible d'avoir des divergences puisque les Etats sont susceptibles de réagir différemment et plusieurs formes de régulation sont possibles. L'eupéanisation ne suppose donc pas un cadre *one-size-fits-all*<sup>72</sup> mais laisse le débat sur la convergence et la diversité ouvert.

En outre, l'idée d'impact qu'implique l'eupéanisation n'est pas limitée à une vision linéaire et *top-down*. L'eupéanisation implique ainsi à la fois l'impact « vertical » des politiques et de la politique européenne sur les Etats membres, et des processus plus « horizontaux » de diffusion, d'imitation et d'émulation entre Etats membres ; l'UE jouant alors le rôle de contexte, de plateforme de diffusion ou d'agent de socialisation. Les acteurs nationaux peuvent d'ailleurs utiliser l'Europe de plusieurs façons discrétionnaires à travers des cadres de référence, des discours et des récits. Une politique européenne ne doit ainsi pas forcément exister pour que les effets de l'eupéanisation se produisent. Ceci nous amène à préciser que bien que l'eupéanisation ne se restreigne pas forcément au cadre de l'Union européenne, le terme est le plus souvent employé avec une référence spécifique à l'UE devenant l'équivalent de « UE-isation »<sup>73</sup>.

### 1.3.2 Modèles de recherche

Voyons maintenant les modèles de recherches existantes pour l'eupéanisation qui nous permettent encore mieux de comprendre les dimensions impliquées. On distingue deux approches principales<sup>74</sup>.

La première étude de Cowles, Caporaso et Risse (2001) est fondée sur une analyse *top down* qui identifie la pression à l'adaptation comme le principal mécanisme d'eupéanisation des ordres politiques *domestiques*. Selon cette théorie, l'eupéanisation ne fonctionne que si divergence, incompatibilité ou *misfit* se produisent entre les normes européennes et les logiques politiques nationales. Quand la pression à l'adaptation est faible, c'est que le contenu des politiques publiques européennes est déjà très présent au sein de l'Etat membre et il n'y a donc pas besoin de changement de grande ampleur dans le système politique national<sup>75</sup>. La manière dont se produit l'eupéanisation dépend donc du degré de « goodness of fit »<sup>76</sup>.

L'approche alternative est une analyse *bottom-up* Il s'agit de regarder les acteurs, les problèmes, les ressources, le style et les discours au niveau national. Le point de départ de cette approche est le système d'interactions au niveau national. En utilisant des séquences causales temporelles, ce type de recherche examine si, quand et comment l'UE produit un changement dans chacun des principaux éléments du système d'interactions. L'un des avantages de ce modèle de recherche est qu'il ne préjuge en rien de l'importance des politiques européennes dans les processus de changement des politiques nationales<sup>77</sup>. C'est une dimension importante pour notre cas d'étude puisque comme nous le verrons, la politique européenne de l'intégration des migrants n'est pas une politique forte et dont l'effet *top down* ne suffit pas pour expliquer les logiques qui en découlent.

Il existe ainsi une relation à double sens entre les Etats membres et l'Union européenne. Etant « downloaded » par les pays, les idées et les pratiques sont également « uploaded » depuis le cadre national au niveau européen. L'avantage dans ce dernier cas est que si les Etats réussissent à faire accepter leurs préférences politiques existantes (au sens de *policy*) comme préférences de l'Union européenne, ils auront plus de facilité pour l'adaptation à la politique européenne une fois en vigueur. Comme le notent ainsi Mény, Muller et Quermonne :

« Often the most effective results are achieved through controlling the initial stages of development of a policy (...). The advantages accrue to those leading countries which succeed in convincing the Community institutions and public opinions that their option or solutions are the best »<sup>78</sup>.

72. GEDDES et GUIRAUDON, « The Europeanization of Anti-Discrimination », *op. cit.*, p. 137.

73. RADAELLI, « Eupéanisation », *op. cit.*, pp. 192-193.

74. *Ibid.*, p. 194.

75. BAINÉE et PASQUIER, « Eupéanisation et sociétés politiques nationales », *op. cit.*, p. 14.

76. RADAELLI, « The Europeanization of Public Policy », *op. cit.*, p. 45.

77. RADAELLI, « Eupéanisation », *op. cit.*, p. 196.

78. BACHE et GEORGE, *Politics in the European Union*, *op. cit.*, pp. 61-61.

### 1.3.3 Mécanismes

Pour analyser et mesurer le pouvoir de l'eupéanisation, nous devons encore réfléchir en termes de mécanismes. Radaelli en identifie trois : la négociation, la hiérarchie et la coordination facilitée<sup>79</sup>. Dans le cas de la négociation, le mécanisme principal consiste en des réactions anticipées. Les décideurs politiques nationaux peuvent ajuster leurs politiques dans leur pays pour profiter de la possible adoption de politiques qui sont déjà au stade de la négociation. Ils peuvent aussi être influencés par les idées européennes de *benchmarking* et de « bonne pratique », même si les décisions politiques européennes dans un domaine spécifique ne se concrétisent pas. L'eupéanisation peut donc paradoxalement précéder l'adoption des politiques publiques et se produire sans l'existence de politiques publiques européennes<sup>80</sup>.

Quand il y a un accord sur une politique de l'UE, celle-ci, en tant que système de gouvernance, passe de la négociation à la hiérarchie. L'UE gouverne de façon hiérarchique de deux manières différentes, habituellement appelées intégration positive et intégration négative. La dernière fait référence aux politiques allant dans le sens du marché (*market creating policies*), l'intégration positive corrigeant au contraire les résultats du marché. Dans le cas de l'intégration positive l'UE produit le plus souvent son propre modèle sur la manière de mener les politiques publiques. Comme il y a un modèle, il y a également une forme de pression pour s'adapter. En somme, il s'agit d'un mécanisme vertical, fondé sur une explication du type *goodness of fit*<sup>81</sup>. Lorsque l'UE procède par intégration négative, il n'y a pas de modèle majeur ou de « patron » européen. Tout ce que l'UE impose de façon hiérarchique concerne le niveau d'application (*the level playing field*)<sup>82</sup>. L'impulsion au changement n'est pas vraiment une affaire d'inadaptation ou d'adaptation, mais plutôt de compétition réglementaire, à travers la reconnaissance mutuelle par exemple.

Le dernier modèle de gouvernance relève de la coordination facilitée. L'UE opère ici en tant que plateforme pour des transferts de politiques publiques en fournissant des opportunités d'apprentissage<sup>83</sup>. Ainsi même en l'absence de règlements ou directives européennes, les activités de l'Union européenne peuvent influencer les politiques nationales de manière considérable en fournissant des « cadres de références » aux décideurs nationaux. C'est ce qui est communément appelé le mécanisme de *soft law* caractérisant également la Méthode ouverte de coordination (MOC).

Tandis que les deux premiers mécanismes mettent ainsi l'accent sur les contraintes additionnelles auxquelles doivent faire face les *policy-makers* à cause du processus d'eupéanisation ; la logique du *soft framing* peut aider à comprendre comment l'eupéanisation permet de dépasser les contraintes institutionnelles<sup>84</sup>.

### 1.3.4 Politique publique (policy)

Nous avons évoqué lors de notre définition primaire de l'eupéanisation (cf. section 1.3, p. 10) qu'elle concerne à la fois la *policy*, les *politics* et le *polity*. Il serait ainsi judicieux de prendre en compte suffisamment ces trois dimensions. Comme les institutions ou politiques européennes ne fournissent pas que des objectifs et cibles spécifiques, mais aussi de nouvelles ressources aux acteurs nationaux, le domaine politique national doit être examiné au sens large pour pouvoir correctement comprendre les dynamiques de changements causées par l'eupéanisation. Ceci comprend notamment l'étude des processus politiques et les acteurs comme les partis ou groupes d'intérêts d'une part, et les politiques nationales d'autre part<sup>85</sup>.

La grande majorité de la littérature s'est cependant concentrée sur le domaine de la *policy*. On assiste ainsi à une sur-représentation de l'analyse des politiques publiques dans l'étude de l'eupéanisation<sup>86</sup>. Bien que cette approche soit critiquable par ses limitations, c'est celle que nous privilégions dans ce travail. Explorer tous les aspects de l'eupéanisation serait non seulement impossible mais irait aussi au delà du cadre de

79. Une autre typologie similaire est celle de Knill et Lehmkuhl (1999). Constituée de l'intégration positive, l'intégration négative et le *framing integration*, elle utilise les mêmes concepts mais ne s'articule pas tout à fait dans le même cadre.

80. RADAELLI, « Eupéanisation », *op. cit.*, p. 197.

81. *Ibid.*, p.197.

82. *Ibid.*, p.198.

83. *Ibid.*, p. 198.

84. Eiko THIELEMANN, *The "Soft" Europeanisation of Migration Policy : European Integration and Domestic Policy Change*, Prepared for the ECSA Seventh Biennial International Conference, Madison, Wisconsin, 2001, p. 9.

85. VINK et GRAZIANO, « Challenges of a New Research Agenda », *op. cit.*, p. 11.

86. Baisnée et Pasquier précisent d'ailleurs que cette sur-représentation est parfaitement compréhensible du fait de la logique fonctionnelle qui a largement alimenté la construction européenne. BAINÉE et PASQUIER, « Eupéanisation et sociétés politiques nationales », *op. cit.*, p. 14.

notre étude. Nous nous concentrons essentiellement sur les effets de la politique d'intégration européenne en tant que *policy*, en mettant en évidence les relations entre l'Union européenne et ses Etats membres. Notre conception est ainsi considérablement communautaro-centrée et institutionnaliste. Néanmoins, nous nous sommes rendus compte de l'importante influence des structures politiques, des discours nationaux ou encore de l'identité dans le cadre de l'évolution de la politique d'intégration (cf. section 1.2.4, p. 9). Même si c'est dans une moindre mesure, il est donc évident que notre étude comportera certains éléments de *polity* (modification du système politique national) et de *politics* (politique politicienne).

Une dernière précision s'impose enfin. Il peut être avancé dans le cadre de notre recherche, qu'il faut distinguer entre Européanisation et *EU policy formation*. Comme le soutient Radaelli, du point de vue analytique, le processus qui amène à la formation d'une certaine politique ne doit pas être confondu avec les répercussions de cette politique dans l'arène nationale<sup>87</sup>. Mais dans la réalité, ces deux aspects sont fortement interconnectés. Ceci vaut particulièrement dans notre étude où la relation à double sens entre l'UE et les Etats membres (*two way process*) est forte avec des processus de conflit, de négociation, d'imitation, de diffusion et d'interaction qui vont dans les deux sens. Préciser comment s'est constituée la politique d'intégration de l'UE devient ainsi essentiel pour en comprendre la tendance actuelle. Radaelli autorise et justifie par ailleurs le choix d'une telle approche dans notre cas d'étude empirique :

« In empirical research, one can go beyond Europeanization and show how EU policy was first formulated : (...) this is a matter concerning the scope of one's empirical research, not a matter of definition »<sup>88</sup>.

## 1.4 Démarche

Maintenant que nous avons précisé le cadre théorique de notre travail et les concepts qui entourent notre sujet, il est encore nécessaire de justifier l'approche que nous prenons.

Bien que le débat autour des conceptions idéologiques et théoriques sur l'intégration soit intéressant et utile, nous cherchons ici plutôt à comprendre les modalités pratiques de l'intégration, et particulièrement selon une conception pertinente dans le cadre de l'Union européenne. Or lorsque cette dernière procède à l'élaboration d'une politique, la dimension politico-juridique est évidemment de grande importance. Faisant de l'égalité des droits, une de ses grandes priorités, on peut ainsi s'attendre à ce que l'Union européenne favorise avant tout une vision qui s'appuie sur les réglementations juridiques pour influencer les politiques d'intégration nationales. Ceci explique pourquoi une large dimension de notre travail comporte des aspects concernant le statut légal des migrants et les droits en matière de résidence.

La politique poursuivie par les Etats membres accentue également ces aspects. Nous avons vu comment, en réponse à la *crise de l'intégration*, les pays ont préféré mettre l'accent sur les valeurs idéologiques plutôt que de s'attaquer aux domaines socio-économiques tels que le chômage, la pauvreté ou les inégalités. L'importance accordée aux aspects culturels est devenue telle, qu'elle a transformé la vision sociologique qui était initialement celle de l'Etat pour amener à une vision plus restrictive de l'intégration. L'intégration civique qui en est une conséquence, s'est ainsi incorporée dans les législations nationales devenant un outil pour influencer les droits d'entrée et de séjour.

Rentrant dans la logique de l'approche selon l'Union européenne et les Etats membres en lien avec la tendance de l'intégration civique, les implications juridiques et culturelles ont une place considérable dans notre étude au détriment de la logique structurelle. Etudier le processus d'européanisation de la politique d'intégration telle que nous le faisons, implique une étude empirique au sens large et non pas une analyse micro-économique sur le terrain. Nous ne regardons ainsi pas quelles sont les structures socio-économiques qui entourent le migrant une fois installé, mais plutôt les exigences pour avoir accès à ces structures. Il ne s'agit en aucun cas d'un jugement qualitatif ou quantitatif de la manière dont s'intègre l'individu, en regardant par exemple son niveau de participation sociale ou politique dans la société, mais véritablement de l'évaluation de la politique d'intégration lorsque le migrant s'établit sur le terrain. Nous cherchons ainsi dans une large mesure à identifier quelles sont les conditions pour que le migrant puisse réellement commencer son processus d'intégration au niveau structurel.

87. RADAELLI, « The Europeanization of Public Policy », *op. cit.*, p. 34.

88. *Ibid.*, p. 34.

### 1.4.1 Catégories de migrants

Si nous voulons analyser la politique d'intégration des migrants, il est encore nécessaire de préciser de quel type de migrant il s'agit, les mesures variant fortement selon le groupe considéré.

Il existe deux principales catégories de migrants qui sont concernées par les politiques d'intégration : la première génération de migrants, que sont les personnes qui migrent eux-mêmes dans un nouveau pays, puis les deuxième et troisième générations d'immigrés, descendants des premiers, avec une présence plus longue sur le territoire. La politique d'intégration de l'Union européenne se centre tout particulièrement sur la question de l'accueil des primo-arrivants<sup>89</sup>. La Direction générale de la Justice, de la liberté et de la sécurité (DG JLS) de la Commission européenne, qui est en charge des domaines de l'immigration et l'intégration<sup>90</sup>, a maintes fois exprimé cette priorité à travers ses communications.

Cette spécificité se confirme également à travers le Fonds européen d'intégration (FEI) (cf. section 2.3.2.6, p. 36), co-financé par l'UE, soutenant avant tout des programmes concrets pour l'intégration des nouveaux venus dans les pays membres<sup>91</sup>. Dans la configuration de l'agenda de l'intégration, l'UE s'est ainsi constituée un « groupe cible » (*target group*) à qui s'adresse ses impulsions et dont les migrants fraîchement arrivés constituent le noyau. Parce que la légalité du statut représente le facteur le plus déterminant, la DG JLS a estimé que les sans-papiers tombaient hors de la portée du groupe cible. De même, sont exclus les citoyens de l'UE dont l'automatisme des droits comparables, tout comme leur droit à la libre circulation, sont garantis en vertu du droit communautaire<sup>92</sup>. Cette vision sous-tend l'approche que nous prenons qui est de regarder la situation des migrants légaux non-nationaux de l'Union européenne. Mais au delà de la volonté de reprendre les objectifs de l'UE, cette catégorie est aussi clairement la plus pertinente pour nous dans le cadre de la tendance de l'intégration civique. En effet, les programmes et cours d'intégration civique concernent avant tout cette même catégorie de migrants en phase d'accueil.

Il existe une dénomination officielle dans le langage de l'UE pour désigner les immigrés de pays extra-communautaires : les ressortissants de pays tiers (*third country nationals*). Défini comme « toute personne n'étant pas ressortissante d'un Etat membre de l'UE »<sup>93</sup>, cette dénomination ne s'applique pas uniquement aux migrants légaux qui sont plus exactement des *résidents de pays tiers* (« personnes ressortissantes d'un pays tiers mais résidant légalement dans un Etat membre »<sup>94</sup>). Nous utilisons l'un ou l'autre terme de manière interchangeable dans la suite du travail, en remarquant que *ressortissants de pays tiers* (RPT) est le terme le plus employé dans les lois et communications de l'Union européenne<sup>95</sup>.

Cependant non pas tous les primo-arrivants légaux sont visés par la politique d'intégration et par les programmes d'intégration civique. De manière générale, l'intégration est perçue comme un processus qui concerne les migrants qui ont l'intention de rester dans le pays d'accueil. Cette catégorie exclut ainsi les réfugiés qui vivent dans un statut de protection temporaire et dont le retour prévu limite la portée utile d'une intégration durable. De même, les autres groupes bénéficiant d'un statut de séjour temporaire tels que les étudiants étrangers, les travailleurs temporaires, les professeurs ou chercheurs ne sont pas concernés par les programmes d'intégration. Il n'est néanmoins pas à négliger que la migration temporaire ou irrégulière peut se transformer en motivation à acquérir un statut permanent. Nous verrons également par la suite que l'intégration civique vise les personnes peu qualifiées, et particulièrement les RPT établis sous réunification familiale. Les Etats procèdent ainsi à une « immigration choisie » dont l'objectif est d'attirer les étrangers les plus qualifiés. Précisons encore que nous n'étudions pas ici le cas des communautés ethniques ou minorités nationales dont les objectifs, les ressources et la légitimité sont très différents que ceux des migrants en phase d'accueil<sup>96</sup>.

89. CIRE, *Les politiques d'intégration en Europe*, Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Étrangers, 2008, p. 8.

90. Depuis juillet 2010, la DG JLS s'est transformée en deux DG distinctes que sont la DG Justice et la DG Affaires intérieures. Vu ce changement récent, nous continuons à nous référer à la DG JLS dans ce travail. Il faut cependant être conscient que l'intégration des RPT est aujourd'hui du domaine de la DG Affaires intérieures.

91. CARRERA, *Benchmarking integration in the EU. Analyzing the debate on integration indicators and moving it forward*, *op. cit.*, p. 21.

92. Mary-Anne KATE et Jan NIESSEN, *Guide to Locating Migration Policies in the European Commission - 2nd Edition*, EPIM et MPG, 2008, p. 60.

93. COMMISSION EUROPÉENNE : JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Glossaire Justice et affaires intérieures*, [http://ec.europa.eu/justice\\_home/glossary/glossary\\_r\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/glossary/glossary_r_fr.htm), consulté le 17 juin 2010.

94. *Ibid.*

95. Les documents officiels de l'UE précisent souvent qu'il s'agit de « ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire des Etats membres ». Vu la longueur de la dénomination, nous impliquons d'emblée qu'il s'agit de la catégorie légale lorsque nous utilisons le terme de ressortissants de pays tiers ou RPT.

96. HECKMANN, *Integration and integration policies, IMISCOE network feasibility study*, *op. cit.*, p. 14.

Si nous affirmons consacrer notre attention sur les primo-arrivants, faut-il encore préciser de quelle période temporelle il s'agit. Dépendant du pays de résidence, les ressortissants de pays tiers peuvent en effet être confrontés à des conditions d'intégration à trois stades de leur processus d'intégration. Premièrement, il peut y avoir des conditions préalables à l'autorisation d'entrée dans le territoire qui fait partie des programmes d'intégration civique dans certains pays européens. Deuxièmement, les RPT doivent souvent participer à des mesures d'intégration dès qu'ils arrivent dans leur pays hôte. Dans une troisième phase, après avoir été installés plusieurs années, les immigrés sont souvent soumis à un examen d'intégration lors de la phase d'acquisition de la citoyenneté nationale<sup>97</sup>. Précisons d'ailleurs que les « nouveaux migrants » sont généralement considérés comme ceux qui ont été installés sur le territoire depuis moins de 5 ans<sup>98</sup>. Passé ce délai, les immigrés deviennent en général des « résidents de longue durée ».

Dans ce travail nous nous concentrons donc sur la phase initiale du processus d'intégration, c'est-à-dire des effets des programmes d'intégration civique avant l'entrée dans le pays, et, dans une plus grande mesure, lorsque le migrant s'est installé dans sa nouvelle société. Puisque l'immigré concerné par nos politiques d'intégration cherche à acquérir un statut permanent, nous identifions les mesures jusqu'à l'obtention de ce statut. Parfois nous allons cependant au delà de la politique d'accueil de l'Etat et du statut de ressortissant à long terme. Nous avons en effet bien vu dans ce chapitre à quel point les champs peuvent se chevaucher rendant la délimitation entre résidents et citoyens délicate.

---

97. Anja WIESBROCK, « Political Rights and Multilevel Citizenship in Europe », in *Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, sous la dir. d'Elspeth GUILD, Kees GROENENDIJK et Sergio CARRERA, Cornwall, Ashgate, 2009, p. 300.

98. Zubaida HAQUE, *What Works With Integrating New Migrants? Lessons from international best practice*, London, Runnymede, 2010, p. 5.

## Chapitre 2

### La politique d'intégration de l'UE

Voyons à présent comment s'articule la politique d'intégration des migrants au niveau de l'Union européenne. Nous ne nous contentons pas de fournir une description purement chronologique et descriptive mais cherchons à mettre en évidence les étapes les plus intéressantes dans la construction d'une *policy* européenne. Ceci permettra de mettre en évidence les caractéristiques et tendances qui sous-tendent aujourd'hui la vision de l'intégration dans le cadre de l'Union.

#### 2.1 Priorité européenne

Si des impulsions en faveur d'une politique d'intégration coordonnée au niveau supranational ont pu avoir lieu, c'est tout d'abord parce que la plupart des Etats membres de l'Union européenne sont confrontés à des défis similaires. Compte tenu du déclin démographique et du vieillissement de la population, il est à la fois probable et nécessaire que l'immigration augmente en Europe dans les années à venir<sup>1</sup>. La pression induite par les changements démographiques qui affectent l'ensemble des pays appelle à des réponses globales faisant preuve d'une efficacité accrue dans l'élaboration de politiques visant à garantir l'intégration des immigrés<sup>2</sup>. L'UE avance ainsi qu'une intégration réussie rendra l'économie plus forte ainsi que la cohésion sociale et le sentiment de sécurité plus grands, sans oublier l'avantage que représente la diversité culturelle. Pris dans leur ensemble et dans tous les Etats membres, ces avantages contribueraient à faire avancer le processus européen en renforçant la position de l'Union dans le monde<sup>3</sup>.

L'immigration étant par nature un phénomène transfrontalier, il devient encore plus évident pourquoi l'inclusion des immigrés ne peut être qu'efficace si la dimension européenne est considérée. Ceci est particulièrement vrai dans le cadre de l'établissement d'un marché intérieur et d'un espace commun (espace Schengen) où la libre circulation constitue un droit fondamental. Avec la mobilité intracommunautaire et des frontières extérieures communes, les politiques d'immigration d'un Etat membre peuvent affecter les autres. Il est par conséquent judicieux que les pays de l'Union travaillent ensemble pour adopter des politiques communes ou harmoniser leurs politiques. Or, comme l'immigration et l'intégration sont fortement interconnectées, surtout dans les domaines tels que la réunification familiale et la résidence de longue durée, on voit que la majorité des membres adoptent des règles communes en la matière<sup>4</sup>.

Le fait qu'un Etat membre ne parvienne pas à élaborer et à mettre en oeuvre une politique d'intégration satisfaisante peut par ailleurs avoir, à divers égards, des répercussions négatives sur les autres Etats membres et sur l'Union européenne. Par exemple, cela peut avoir une incidence sur l'économie et la participation au marché du travail puisque l'imbrication des économies des 27 laisse les Etats membres exposés aux externalités négatives de l'échec d'un seul Etat à profiter pleinement de sa main-d'oeuvre immigrée. De plus, une mauvaise intégration dans un pays peut encore compromettre le respect des droits de l'homme et la volonté des Européens de respecter leurs engagements internationaux, ce qui peut susciter le sentiment de marginalisation et des tensions au sein de la société<sup>5</sup>.

Rapidement devenue consciente de ces défis, l'Union européenne a fait de la politique d'intégration des migrants une de ses grandes priorités stratégiques. Etant déjà une des quatre priorités originales de la politique d'immigration commune, l'intégration des migrants en situation régulière a réellement pu se développer à partir du Conseil européen de Tampere en 1999 (cf section 2.3.1.2, p. 24)<sup>6</sup>. L'Union a

---

1. COMMISSION EUROPÉENNE : DIRECTION GÉNÉRALE JUSTICE, LIBERTÉ ET SÉCURITÉ, *Manuel sur l'intégration à l'intention des décideurs politiques et des praticiens*, Jan Niessen et Yongmi Schibel p/o Migration Policy Group, 2004, p. 5.

2. COMMISSION EUROPÉENNE, *Communication sur l'immigration, l'intégration et l'emploi*, COM(2003) 336 final, Bruxelles, 3 juin 2003, p. 27.

3. CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE : JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse. 2618ème session du Conseil*, 14615/04 (Presse 321), Bruxelles, 19 novembre 2004, p. 15.

4. NETWORK OF EUROPEAN FOUNDATIONS, *Migrant citizenship. Shaping integration agendas in Europe*, Migration Policy Group, 2006, p. 9.

5. CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE : JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse. 2618ème session du Conseil*, *op. cit.*, p. 16.

6. Sandra PRATT, « Immigration, Integration and Citizenship : Latest Developments and the EU's Role », in *The Nexus between Immigration, Integration and Citizenship in the EU*, sous la dir. de Sergio CARRERA, Brussels, Challenge, 2006, p. 10.

confirmé sa volonté de mettre l'intégration au sommet de l'agenda politique à travers le programme de la Haye (2005-2010), considérant l'intégration comme une des politiques les plus pertinentes pour un développement futur et l'inscrivant sur la liste des dix grandes priorités pour la création progressive d'un espace de liberté, sécurité et justice<sup>7</sup>. Le programme de Stockholm, qui prend la relève de La Haye pour les cinq prochaines années, suit cette même logique argumentant en faveur d'une coordination accrue pour la politique d'intégration des ressortissants de pays tiers<sup>8</sup>.

Reconnaissant que pour faire face aux conséquences du vieillissement de sa population l'Europe doit d'abord exploiter les ressources humaines dont elle dispose<sup>9</sup>; l'UE considère l'accès des migrants au marché du travail comme une condition essentielle pour réaliser les objectifs de Lisbonne<sup>10</sup>. Lors du lancement de la stratégie de Lisbonne en mars 2000, l'Union européenne s'est fixée comme nouvel objectif pour la décennie à venir, de devenir « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale »<sup>11</sup>. Adéquatement gérée, l'immigration légale est alors vue comme pouvant aider à combler les besoins du marché du travail<sup>12</sup> et contribuer de manière significative au développement de l'emploi, au renforcement de la cohésion sociale et de la croissance économique<sup>13</sup> qui constituent la cible de l'agenda de Lisbonne.

L'UE met donc l'intégration des immigrés légaux au centre de ses préoccupations et se considère comme un élément moteur pour la mise en place d'une politique coordonnée et cohérente au niveau européen. Elle se veut un acteur de soutien pour les Etats membres mais aussi d'encadrement pour éviter les distorsions possibles avec des pratiques trop divergentes entre les pays. L'UE a donc un intérêt réel à s'engager au niveau de cette politique; les mauvaises pratiques d'un Etat membre pouvant aboutir à des conséquences néfastes pour l'Union dans son ensemble.

Mais la volonté de coordination n'émane pas uniquement de l'Union européenne en tant qu'entité supranationale. Les Etats, eux aussi, s'accordent aujourd'hui à reconnaître que les défis et les problèmes auxquels ils font face sont largement similaires avec la nécessité d'y répondre de manière globale. Ceci se voit notamment à travers les impulsions données par certains pays membres lorsqu'ils détiennent la présidence tournante de l'Union européenne. Plusieurs réunions informelles ont ainsi eu lieu depuis 2004 pour engager le débat politique sur l'intégration au niveau européen. Des conférences ministérielles ont été organisées à quatre reprises : à Groningue en 2004, sous présidence néerlandaise; à Potsdam en 2007; à Vichy en 2008 et la dernière en date par l'Espagne à Saragosse (2010). Chaque conférence a marqué des pas en avant vers le développement d'une politique coordonnée d'intégration se traduisant souvent en principes articulés par le Conseil. On peut par exemple relever l'influence de la conférence de Groningue sur la formulation des principes de bases communs (PBC) (cf 2.3.2.4, p. 32). La présidence française au second semestre 2008 a d'ailleurs clairement placé les questions d'immigration au coeur de ses priorités comme en témoigne sa détermination à faire adopter le Pacte européen sur l'immigration et l'asile (cf 2.3.2.7, p. 37).

Les pays sont d'autant plus enclin à se coordonner dans le cadre de leur perception d'une crise de l'intégration et du nouveau paradigme évoqué plus haut (1.2.3 et 1.2.4, p. 8). Remettant en cause l'utilité de leur politique d'intégration imbriquée dans le moule du modèle national, les Etats membres cherchent de nouvelles idées et solutions en se tournant vers les expériences de leurs voisins. Ainsi, bien qu'ils reconnaissent leurs différences en termes de contexte et d'historicité, les Etats semblent motivés pour reprendre le succès des autres comme on le constate à travers les propos de l'Assemblée nationale française :

« Tous les pays d'immigration sont confrontés, peu ou prou, aux mêmes difficultés. Pourquoi ne pas s'inspirer des bonnes idées, des bonnes pratiques de nos voisins – ils en ont souvent – et de ce qui marche chez eux ? Pourquoi ne pas profiter de leur expérience, et même de leurs échecs éventuels, pour éviter les

7. Sergio CARRERA, « Towards an EU Framework on the integration of Immigrants », in *The Nexus between Immigration, Integration and Citizenship in the EU*, sous la dir. de Sergio CARRERA, Brussels, Challenge, 2006, p. 11.

8. Voir notamment : CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Le programme de Stockholm - Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens*, 17024/09, Bruxelles, 2 décembre 2009, p. 64.

9. COMMISSION EUROPÉENNE, *Communication sur l'immigration, l'intégration et l'emploi*, op. cit., p. 27.

10. COMMISSION EUROPÉENNE, *Vers une politique commune en matière d'immigration*, COM(2007) 780 final, Bruxelles, 5 décembre 2007, p. 12.

11. COMMISSION EUROPÉENNE, *Communication sur l'immigration, l'intégration et l'emploi*, op. cit., p. 3.

12. COMMISSION EUROPÉENNE, *Vers une politique commune en matière d'immigration*, op. cit., p. 12.

13. COMMISSION EUROPÉENNE, *Communication sur l'immigration, l'intégration et l'emploi*, op. cit., p. 27.

“fausses bonnes idées” ? Chaque pays a ses traditions et son modèle en matière d’intégration, et il ne s’agit pas de reproduire mécaniquement ou de “singer” ce qui fonctionne ailleurs, dans un contexte différent »<sup>14</sup>.

Néanmoins, malgré le fait apparent qu’une coordination de la politique d’intégration des migrants soit autant une priorité pour l’Union européenne que les Etats membres, ces derniers considèrent encore que le domaine de l’immigration et de l’intégration des RPT est avant tout un domaine de compétence nationale. Les réticences des pays rendent ainsi un transfert de politique au niveau européen compliqué.

## 2.2 Compétences

C’est l’entrée en vigueur du traité d’Amsterdam (1999) qui conféra pour la première fois des compétences à l’Union dans le domaine de l’immigration. Appartenant auparavant à la compétence exclusive des Etats membres, le traité de Maastricht de 1992 amena à la création d’un troisième pilier « Justice et affaires intérieures » dans lequel figurait les provisions en matière d’immigration. La communautarisation partielle du troisième pilier, prévue par le traité d’Amsterdam, permit alors d’amener les questions liées aux ressortissants de pays tiers dans le champ des compétences partagées de la Communauté<sup>15</sup>. Dans le cadre de la mise en place progressive d’un espace de liberté, de sécurité et de justice, l’article 63 alinéa 3, titre IV du traité donne ainsi la possibilité au Conseil d’arrêter des mesures dans les domaines de « conditions d’entrée et de séjour, ainsi que normes concernant les procédures de délivrance par les Etats membres de visas et de titres de séjour de longue durée, y compris aux fins du regroupement familial »<sup>16</sup>. Il y a également une disposition prévue pour l’accès des ressortissants de pays tiers en situation régulière de séjour dans un Etat membre à la libre circulation et à la résidence dans un autre Etat membre (Art. 63, al. 4)<sup>17</sup>.

Cependant, la compétence formelle de l’Union pour agir dans le domaine de la politique d’intégration *per se* est limitée<sup>18</sup>. On voit en effet que les droits qui découlent du traité peuvent être interprétés comme relevant plus de la politique de l’immigration que de l’intégration. Certains vont ainsi jusqu’à considérer qu’« aucun article des traités européens ne confère une compétence à l’Union européenne en matière d’intégration »<sup>19</sup>. Toute initiative commune en matière d’intégration des immigrés reste en effet subordonnée à une décision unanime de la part du Conseil des Ministres. Il est étonnant de remarquer que durant le sommet de la Haye en 2004, les pays ont ainsi décidé que la règle de l’unanimité devait rester en place pour le domaine de l’intégration et de la migration légale, tandis que toutes les autres questions en matière de politique d’immigration et d’asile (figurant sous le titre IV du traité CE) ont été soumis au vote à la majorité qualifiée<sup>20</sup>.

Ceci montre à quel point les Etats membres considèrent les politiques d’intégration comme étant au coeur de leur souveraineté nationale et sous leur autorité exclusive<sup>21</sup>. Les hésitations à propos de la valeur ajoutée d’avoir « plus d’Europe » dans la politique d’intégration se retrouvent par ailleurs souvent dans les discours nationaux. Les Pays-Bas ont, par exemple, à travers un rapport rédigé par le *Sociaal en Cultureel PlanBureau*, argumenté qu’une politique commune en matière d’intégration est difficile à défendre. L’approche nationale aurait ainsi des avantages évidents dus aux différences entre les Etats et l’environnement spécifique dans lequel doit évoluer l’immigré. En plus de mettre en avant que les pays répondent mieux aux besoins spécifiques de la population que l’UE dans son ensemble, les Pays-Bas vont même jusqu’à remettre en cause l’effet des externalités négatives des mauvaises coutumes d’un Etat sur un autre, jugeant que cet argument en faveur d’une politique coordonnée a peu de chances de jouer un

14. DÉLÉGATION DE L’ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L’UNION EUROPÉENNE, *Rapport d’information sur la politique d’intégration des migrants dans l’Union européenne*, N°3502 Assemblée nationale, 2006, p. 12.

15. Dora KOSTAKOPOULOU, Sergio CARRERA et Moritz JESSE, « Political Rights and Multilevel Citizenship in Europe », in *Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, sous la dir. d’Elspeth GUILD, Kees GROENENDIJK et Sergio CARRERA, Cornwall, Ashgate, 2009, p. 177.

16. TRAITÉ D’AMSTERDAM MODIFIANT LE TRAITÉ SUR L’UNION EUROPÉENNE, LES TRAITÉS INSTITUANT LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET CERTAINS ACTES CONNEXES, *Journal officiel n° C 340 du 10 Novembre 1997*.

17. *Ibid.*

18. Roderick PARKES, « The Europeanisation of Integration Policies. Le silence des sourds », *Stiftung Wissenschaft und Politik Berlin*, 2008, Working paper FG1 2008/06, p. 5.

19. DÉLÉGATION DE L’ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L’UNION EUROPÉENNE, *Rapport d’information sur la politique d’intégration des migrants dans l’Union européenne*, N°3502 Assemblée nationale, *op. cit.*, p. 17.

20. Kerstin ROSENOW, « The Europeanisation of Integration Policies », *International Migration*, 2009, Volume 4, Issue 9, p. 149.

21. CARRERA et WIESBROCK, *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, *op. cit.*, p. 9.

rôle dans la pratique<sup>22</sup>. En relatant l'adoption des principes de bases communs (PBC) dans un rapport de l'Assemblée générale, le gouvernement français semble même avoir voulu souligner l'importance du cadre étatique en affirmant :

« Il est significatif de relever que ces principes ont été adoptés par le Conseil et par les représentants des gouvernements des Etats membres (et non par le seul Conseil), ce qui indique que ces derniers étaient bien conscients que le sujet abordé relevait, pour l'essentiel, de la compétence des Etats membres et non de l'Union »<sup>23</sup>.

On retrouve en outre régulièrement une réaffirmation des compétences nationales dans les communications officielles de l'UE ; la Commission européenne allant jusqu'à, semble-t-il, plier son discours aux réticences des Etats en affirmant qu' « il n'est nul besoin de modifier à cet effet [l'élaboration d'une politique d'immigration commune] les compétences existantes de l'UE »<sup>24</sup>. Ce genre de propos est assez exceptionnel venant de la Commission elle-même, puisque l'institution se bat de manière générale pour accroître le transfert des compétences des niveaux domestiques au niveau européen.

Il existe en réalité un désaccord entre le Conseil et la Commission sur les compétences nationales *versus* celles de l'Union en matière de politique d'intégration des immigrés. Les services juridiques des deux organismes ont ainsi entrepris des discussions sur la base juridique correcte d'un cadre européen pour l'intégration des migrants. La Commission européenne estime que la base juridique est implicite dans l'Art 63, alinéa 3 du traité CE avec la possibilité pour l'UE d'agir dans le domaine « des conditions d'entrées et de résidence » (voir plus haut, p. 20). Le Conseil soutient toutefois fermement que selon le principe de subsidiarité, les politiques concernant l'intégration des migrants légaux demeurent la compétence principale des Etats membres<sup>25</sup>. Les conditions d'entrée et de séjour ne sauraient ainsi être interprétées comme incluant l'intégration ; cette expression renvoyant aux conditions – au sens d'exigences – auxquelles sont subordonnés l'entrée et le séjour des étrangers<sup>26</sup>. Cette attitude traduit bien le manque de volonté politique des Etats membres à reconnaître formellement que l'UE possède la compétence de légiférer dans le domaine de l'intégration des RPT<sup>27</sup>. En dehors de ce débat sur la compétence juridique, la concurrence entre la Commission et le Conseil est également liée à l'allocation financière destinée au développement progressif du Fonds européen pour l'intégration (FEI) (cf 2.3.2.6, p. 36). Dans sa communication portant sur la création du Fonds pour la période 2007-2013 dans le cadre du programme général *Solidarité et gestion des flux migratoires*<sup>28</sup>, la Commission préconisa une attribution généreuse à la hauteur de 1 771 millions d'euros<sup>29</sup>. Jugée trop ambitieux, le Conseil décida de considérablement revoir à la baisse la somme totale allouée au budget de l'espace de liberté, sécurité et justice<sup>30</sup>, avec pour conséquence une réduction de plus de la moitié (env. 800 millions d'euros<sup>31</sup>) par rapport à la proposition initiale de la Commission européenne. Il deviendra apparent tout au long de ce chapitre, que ce conflit de compétences se retrouve dans une multitude d'actions entre ce qui est voulu et proposé par la Commission, et ce qui finit finalement par être adopté par le Conseil des ministres.

Si on évoque les compétences des institutions européennes de manière plus générale, il est intéressant de noter que bien que ce soit le département de la Justice, de la liberté et de la sécurité (JLS) qui détienne en principe le dossier de l'intégration des migrants, la Commission européenne a favorisé le *mainstreaming* de la politique dans les autres Directions générales. Le rôle de la DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances a particulièrement été mis en avant en lien avec les objectifs de la stratégie de Lisbonne. On

22. Sjeff EDERVEEN et al., « Bestemming Europa. Immigratie en Integratie in de Europese Unie », *Sociaal en Cultureel Planbureau*, 2005, Europese Verkenning 2. Bijlage bij de Staat van de Europese Unie, pp. 87–106.

23. DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'UNION EUROPÉENNE, *Rapport d'information sur la politique d'intégration des migrants dans l'Union européenne*, N°3502 Assemblée nationale, *op. cit.*, p. 19.

24. COMMISSION EUROPÉENNE, *Vers une politique commune en matière d'immigration*, *op. cit.*, p. 12.

25. CARRERA, « A Comparison of Integration Programmes in the EU. Trends and Weaknesses », *op. cit.*, pp. 17–18.

26. DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'UNION EUROPÉENNE, *Rapport d'information sur la politique d'intégration des migrants dans l'Union européenne*, N°3502 Assemblée nationale, *op. cit.*, p. 17.

27. CARRERA et WIESBROCK, *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, *op. cit.*, p. 5.

28. Voir COMMISSION EUROPÉENNE, *Communication établissant un programme-cadre de solidarité et de gestion des flux migratoires pour la période 2007-2013*, COM(2005) 123, Bruxelles, 6 avril 2005.

29. DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'UNION EUROPÉENNE, *Rapport d'information sur la politique d'intégration des migrants dans l'Union européenne*, N°3502 Assemblée nationale, *op. cit.*, p. 22.

30. CARRERA et WIESBROCK, *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, *op. cit.*, p-5.

31. DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'UNION EUROPÉENNE, *Rapport d'information sur la politique d'intégration des migrants dans l'Union européenne*, N°3502 Assemblée nationale, *op. cit.*, p. 22.

imagine ainsi que cette extension peut favoriser un éventuel accroissement des compétences de l'UE. En ce qui concerne l'influence du Parlement européen, il n'a pu être que très faible. Cette institution a été mise à l'écart du fait de la structure des trois piliers, ne lui donnant aucune capacité de participation en matière de politique d'intégration. Ceci ne l'a néanmoins pas empêché de s'investir en faveur des droits des étrangers. Le PE s'est ainsi à plusieurs reprises prononcé pour des mesures positives concernant l'intégration des migrants. Marginalisé, le Parlement estima de toute façon qu'il n'y avait aucune influence à perdre se permettant ainsi de faire des propositions qui allaient bien au-delà des droits qui lui étaient conférés. La Cour de Justice, quant à elle, a aussi connu une large restriction de ses influences possibles, considérant que ses jugements couvrent avant tout les droits des citoyens de l'Union européenne. Même si la Cour a quelque peu réussi à ouvrir certaines brèches par des voies détournées garantissant certains droits aux RPT, on est loin d'une jurisprudence établie en la matière<sup>32</sup>. Notons enfin encore le rôle mineur du Comité des régions et du Comité économique et social (CESE). Tout aussi limité formellement, le CESE s'est cependant démarqué en devenant un acteur très actif dans les progrès conceptuels sur la définition de l'intégration et la création d'outils politiques dans le cadre commun européen<sup>33</sup>. Il a ainsi élaboré plusieurs avis d'initiative visant à assister le Conseil et la Commission dans la mise en oeuvre des politiques sous un angle européen et en tenant compte du rôle fondamental de la société civile<sup>34</sup>. Bien que la Commission et le Conseil restent les acteurs principaux dans l'élaboration de la politique d'intégration de l'UE, les autres institutions ont ainsi tenté d'exploiter au mieux leurs moyens de pression normative en faveur d'un développement au niveau supranational. L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en décembre 2009 changea cependant la donne en prévoyant une base légale explicite pour développer de façon proactive la coopération européenne dans le domaine de l'intégration de séjour régulier des ressortissants de pays tiers<sup>35</sup>. Le traité prévoit en effet l'extension de la procédure dite de « codécision » désormais appelée « procédure législative ordinaire » à quarante nouveaux articles. Cette procédure donne le pouvoir au Parlement européen d'arrêter des actes conjointement avec le Conseil. Parmi ces nouveaux domaines on trouve l'article 79 alinéa 4 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoyant :

« Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent établir des mesures pour encourager et appuyer l'action des Etats 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 Etats membres »<sup>36</sup>.

Le PE se retrouve ainsi pleinement associé avec en outre une possibilité de participation accrue pour les autres institutions européennes permettant une action plus complète de l'Union européenne.

Bien que ces avancées soient considérables, les pays ne manquent pas de réaffirmer que la compétence de l'UE ne resterait qu'une « simple » compétence d'appui et d'encouragement de l'action des Etats membres<sup>37</sup>. L'émergence d'une politique d'intégration européenne coordonnée relève donc avant tout d'une logique intergouvernementale. Mais l'absence d'une base juridique forte n'a pas pour autant empêché l'Union européenne d'intervenir en la matière.

## 2.3 Double cadre normatif

Les tensions existantes entre la volonté d'une politique d'intégration commune de la part de l'Union et l'attachement au principe de subsidiarité par les Etats membres ont amené au développement d'un *double cadre normatif*<sup>38</sup>. Le conflit de compétences a ainsi conduit la DG JLS de la Commission européenne à faire émerger des stratégies de gouvernance alternatives, matérialisées dans un cadre de réglementation à deux volets<sup>39</sup>. Le premier volet concerne le droit européen sur l'immigration (*EC immigration law*), tandis

32. Virginie GUIRAUDON, *Les politiques d'intégration en Europe. Allemagne France Pays-Bas*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 116.

33. CARRERA, *Benchmarking integration in the EU. Analyzing the debate on integration indicators and moving it forward*, op. cit., p. 24.

34. COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, *Le défi de l'intégration. Projet de rapport d'information pour la réunion de la section "Emploi, affaires sociales, citoyenneté" le 16 juin 2010*, SOC/376, Bruxelles, 29 avril 2010, p. 3.

35. COMMISSION EUROPÉENNE, *Staff working document on The consolidation of the EU framework on integration. Report to the 2010 Ministerial Conference on Integration*, SEC(2010) 357 final, Bruxelles, 19 mars 2010, p. 2.

36. TRAITÉ SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE, *Journal officiel n° C 303 du 14 décembre 2007*.

37. DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'UNION EUROPÉENNE, *Rapport d'information sur la politique d'intégration des migrants dans l'Union européenne*, N°3502 Assemblée nationale, op. cit., p. 18.

38. Selon l'appellation *dual normative framing* utilisée par Carrera. Voir CARRERA et WIESBROCK, *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, op. cit., p. 1.

39. *Ibid.*, p. 5.

que le deuxième évolue dans le cadre de l'UE relatif à l'intégration (*EU Framework on Integration*)<sup>40</sup>. Soulignons à ce stade qu'au contraire du droit européen sur l'immigration, le cadre de l'UE relatif à l'intégration ne tombe pas dans la catégorie du « droit dur » (*hard law*) mais constitue une approche de *soft law* avec des mécanismes politiques dénués de toute force juridiquement contraignante pour les Etats membres<sup>41</sup>. Voyons alors en quoi consistent plus précisément ces deux processus normatifs séparés et comment a pu s'y dessiner la politique d'intégration de l'UE.

### 2.3.1 Cadre juridique

Lorsqu'on évoque le cadre juridique dans lequel a pu évoluer la politique d'intégration, il s'agit essentiellement des efforts mis en oeuvre par l'Union européenne pour garantir plus de droits aux ressortissants de pays tiers. Dans cette optique, ces actions s'inscrivent originellement dans le domaine de la politique d'immigration légale poursuivie par l'UE.

#### 2.3.1.1 Pré-Amsterdam : le long combat sans compétences

Jusque dans les années 1990, les traités européens (en particulier les traités de Rome et de Maastricht) n'offraient aux institutions communautaires qu'une base juridique extrêmement limitée en matière de statut des ressortissants de pays tiers. La liberté de circulation était réservée aux seuls citoyens européens<sup>42</sup> et les RPT étaient généralement restreints à rester dans un seul pays lorsqu'ils acquièrent un permis de résidence. Les Etats membres avaient une forte réticence pour abandonner leur souveraineté en matière de prise en charge des RPT, y compris les règles régissant leurs entrée et séjour<sup>43</sup>.

La Commission a néanmoins depuis 1970 cherché à promouvoir le statut légal des étrangers non communautaires vivant en Europe en considérant que cet objectif allait de pair avec la création d'un marché interne dont la réussite dépendait d'une gestion effective de la liberté de mouvement des travailleurs. En jouant sur ses compétences dérivées du cadre de sa fonction dans le *market making*, la Commission fit plusieurs tentatives de propositions dont le lancement d'un plan d'action en faveur des travailleurs migrants et leur famille (COM(74) 2250) en 1974 et réussit à faire adopter une directive qui traite de l'éducation des enfants de travailleurs immigrés (77/486 CE). Ce fut cependant la seule directive adoptée, et la Commission échoua dans la plupart de ses initiatives pour promouvoir le processus d'intégration, les Etats membres ayant eu d'autres priorités et étant toujours aussi méfiants envers une action communautaire dans le domaine. Après la signature du premier accord de Schengen par la France, l'Allemagne et les pays du Benelux, la Commission en profita pour lancer en 1985 des propositions concernant les droits socio-politiques des travailleurs migrants, leurs besoins éducatifs, l'harmonisation du droit des migrations et la lutte contre racisme (COM(85) 48 final). Plus particulièrement, la Commission suggéra l'adoption de politiques favorisant l'insertion et l'intégration des résidents étrangers, en parallèle avec des efforts visant à préserver les liens culturels avec le pays d'origine<sup>44</sup>. Tandis que le Conseil adopta les propositions dans une résolution quelques mois plus tard, cinq Etats membres avaient poursuivi la Commission devant la Cour de justice obtenant l'annulation des décisions de la Commission<sup>45</sup>. Les Etats avaient fait valoir que la Commission européenne, qui justifia son initiative en vertu de l'article 118 du traité de Rome, avait outrepassé sa compétence en empiétant sur leur pouvoir souverain dans le domaine des immigrants et des règlements sur l'immigration<sup>46</sup>.

Après l'entrée en vigueur de l'Acte Unique européen, une vision normative plus cohérente commença à apparaître. Le Parlement européen fit des interventions importantes en recommandant l'extension du droit

40. Il est intéressant de noter que le terme anglais ne connaît pas vraiment d'équivalent français ; parfois appelée *cadre de l'UE pour l'intégration*, *cadre européen de l'intégration* ou pour reprendre la dénomination officielle *cadre relatif à l'intégration des ressortissants des pays tiers dans l'Union européenne* (voir COMMISSION EUROPÉENNE : JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Un cadre commun pour l'intégration des ressortissants de pays tiers*, [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/immigration/integration/fsj\\_immigration\\_integration\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/integration/fsj_immigration_integration_fr.htm), consulté le 29 juin 2010). Nous utilisons ci-après le plus souvent *cadre de l'UE* pour désigner ce volet.

41. CARRERA et WIESBROCK, *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, *op. cit.*, p. 5.

42. GUIRAUDON, *Les politiques d'intégration en Europe. Allemagne France Pays-Bas*, *op. cit.*, p. 113.

43. ROSENOW, « The Europeanisation of Integration Policies », *op. cit.*, p. 141.

44. Hannelore GOEMAN, « Migrant integration policy at European level : past, present and future », *Institute for European Studies (VUB)*, 25 to 27 September 2008, Paper presented at the ECPR Fourth Pan-European Conference on EU Politics. University of Latvia Riga, p. 3.

45. COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE, *Cas joints 281/85, 284 et 285/85, Germany and other Member States v. Commission*, ECR 3203, 1987.

46. GOEMAN, « Migrant integration policy at European level : past, present and future », *op. cit.*, p. 4.

à la libre circulation à tous les travailleurs communautaires sans distinction par rapport à la nationalité et s'engagea en faveur d'une protection contre la discrimination pour les migrants communautaires au même titre que les nationaux de l'UE<sup>47</sup>. La Commission proposa encore d'accorder la libre circulation et le libre droit d'établissement aux RPT qui résidaient légalement depuis plus de cinq ans dans l'Union (résolution A3-175/90)<sup>48</sup>.

L'introduction du 3<sup>e</sup> pilier Justice et affaires intérieures lors de Maastricht (1992) rendit la position des RPT plus visible. Bien que le traité sur l'Union européenne renforçât la tradition intergouvernementaliste en ce qui concerne la politique de migration, les questions relatives aux RPT avaient pour la première fois été déclarées comme un intérêt commun<sup>49</sup>. En réaction à cela, le Conseil des ministres publia en 1996 une résolution non contraignante pour les Etats sur le statut des RPT résidant sur une base de longue durée sur le territoire européen<sup>50</sup>. Reflétant la vision des Etats membres, l'intégration dans cette optique fut plus promue pour des raisons sécuritaires et de stabilité et non pas par respect pour des principes tels l'égalité ou le respect de la diversité culturelle. Les ressortissants de pays tiers ne bénéficiaient ainsi pas de la liberté de circulation ni de mesures antidiscriminatoires<sup>51</sup>.

Comme évoqué plus haut (cf section 2.2, p. 20) le transfert d'une partie du 3<sup>e</sup> pilier au 1<sup>er</sup> pilier communautaire à Amsterdam, amena les questions en matière de RPT dans le champ des compétences mixtes de l'Union. Le traité d'Amsterdam donna ainsi la base légale nécessaire pour faire évoluer les demandes antérieures des institutions européennes. Ceci profita particulièrement à la Commission européenne qui possédait désormais le droit d'initiative législative dans le champ de l'immigration, pouvant amener à de nouvelles opportunités pour l'intégration des immigrés à l'échelle de l'Union<sup>52</sup>. L'effet de *radiation* du droit communautaire se fit sentir puisque l'approche fondée sur les droits (*rights-based approach*) poursuivie pour les citoyens de l'Union commença à se propager ; permettant ainsi des opportunités pour renforcer la position juridique des RPT et le développement d'un cadre réglementé, juridiquement contraignant. L'approche auparavant si restrictive fut alors imprégnée par les principes de l'égalité de traitement et de participation cherchant à mettre les citoyens de l'UE et les résidents de longue durée sur un pied d'égalité. Cela entraîna la suppression de la différence de traitement injustifiée entre les deux catégories de travailleurs et le rapprochement de leur statut juridique<sup>53</sup>.

### 2.3.1.2 Tampere : le début de la politique d'intégration

Après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, le Conseil européen se réunit dans la ville de Tampere en Finlande le 15 et 16 octobre 1999. C'est lors de cette rencontre que la question de l'intégration apparut pour la première fois explicitement sur l'agenda de l'Union européenne. Les chefs d'Etat et gouvernement exprimèrent alors leur détermination d'exploiter « pleinement les possibilités offertes par le traité d'Amsterdam » et soulignèrent la nécessité de s'engager pour « une politique plus énergique en matière d'intégration »<sup>54</sup>. Compte tenu de la tension croissante entre les nationaux et les populations migrantes, il semblait que les gouvernements prenaient enfin conscience du fait que les mérites économiques provenant de la migration de travail pourraient se faire au prix de conflits sociaux dans le long terme lorsque non-appuyés par des programmes d'intégration appropriés<sup>55</sup>. Faisant d'un statut de résidence fort et de l'égalité de traitement la base d'une intégration réussie ; le Conseil considéra qu'une politique d'intégration vigoureuse devait être caractérisée par :

« Un ensemble de droits uniformes aussi proches que possible de ceux dont jouissent les citoyens de l'Union européenne, par exemple le droit de résider, d'étudier, de travailler à titre de salarié ou d'indépendant, ainsi que l'application du principe de non-discrimination par rapport aux citoyens de l'Etat de résidence »<sup>56</sup>.

Le statut juridique des ressortissants de pays tiers devait ainsi être rapproché de celui des ressortissants des Etats membres, ceci s'appliquant particulièrement pour les étrangers résidant légalement dans un pays au titre d'un séjour de longue durée.

47. KOSTAKOPOULOU, CARRERA et JESSE, « Political Rights and Multilevel Citizenship in Europe », *op. cit.*, p. 177.

48. *Ibid.*, p. 177.

49. ROSENOW, « The Europeanisation of Integration Policies », *op. cit.*, p. 143.

50. CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Résolution du Conseil du 4 mars 1996 relative au statut des ressortissants de pays tiers qui sont résidents de longue durée sur le territoire des États membres*, Journal officiel C 080 du 18 mars 1996.

51. KOSTAKOPOULOU, CARRERA et JESSE, « Political Rights and Multilevel Citizenship in Europe », *op. cit.*, p. 177.

52. GOEMAN, « Migrant integration policy at European level : past, present and future », *op. cit.*, p. 5.

53. KOSTAKOPOULOU, CARRERA et JESSE, « Political Rights and Multilevel Citizenship in Europe », *op. cit.*, p. 178.

54. CONSEIL EUROPÉEN DE TAMPERE DU 15 ET 16 OCTOBRE 1999, *Conclusions de la Présidence*.

55. GOEMAN, « Migrant integration policy at European level : past, present and future », *op. cit.*, p. 6.

56. CONSEIL EUROPÉEN DE TAMPERE DU 15 ET 16 OCTOBRE 1999, *Conclusions de la Présidence*, *op. cit.*

Le Conseil européen allait même jusqu'à reconnaître le besoin d'un rapprochement des législations nationales relatives aux conditions d'admission et de séjour des ressortissants de pays tiers et demanda à cette fin au Conseil des ministres d'arrêter « rapidement » des décisions sur la base de propositions de la Commission<sup>57</sup>. Cette dernière ne manqua évidemment pas de saisir cette occasion et rédigea aussitôt un ensemble de propositions législatives en accord avec la vision défendue à Tampere. Parmi les quatre directives adoptées depuis l'entrée en vigueur d'Amsterdam, deux jouent un rôle particulièrement intéressant pour l'intégration des immigrés et sont les actes juridiques les plus pertinents jusqu'ici dans le domaine de l'immigration légale : la directive du Conseil sur le droit à la réunification familiale (2003/86/CE) et la directive du Conseil relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (2003/109/CE).

### 2.3.1.3 Directives sur la réunification familiale et les ressortissants de pays tiers de longue durée

La première version des deux propositions législatives présentée par la Commission européenne était étroitement conforme aux principes constituant la vision classique inclusive de l'intégration des RPT suivie par l'Union européenne. La promotion des droits fondamentaux, l'absence de discrimination et l'égalité des chances constituaient ainsi les principes de bases qui sous tendaient les initiatives de la Commission. Toutefois, il est rapidement devenu évident que le Conseil ne partageait pas entièrement les perspectives de la Commission. En dépit de l'appel unanime pour un cadre d'intégration européen à Tampere, il s'est avéré que l'adoption des propositions fut un processus difficile et de longue haleine. Les obstacles à faire passer les directives au Conseil illustraient une fois de plus la crainte des Etats membres à abandonner le contrôle sur le contenu de leurs politiques nationales d'intégration<sup>58</sup>. Lors des négociations, le Conseil réussit ainsi à considérablement modifier le concept d'intégration par rapport aux intentions originales.

#### *Directive 2003/86/CE*

La Directive sur la réunification familiale énonce les normes et critères communs par lesquels les RPT résidant légalement sur le territoire d'un Etat membre peuvent être réunis avec leur famille. C'est un document important car il codifie le droit au regroupement familial, fixe les conditions d'admission, donne une certaine protection contre l'expulsion et garantit aux membres admis de la famille l'accès au marché du travail et à l'égalité de traitement<sup>59</sup>. La Commission considéra ces mesures comme un instrument essentiel pour l'intégration argumentant que la vie de famille contribue à la création d'une stabilité socio-culturelle facilitant l'intégration des RPT dans les Etats membres, et permettant par ailleurs la promotion de la cohésion économique et sociale<sup>60</sup>.

Depuis la toute première proposition de la Commission à la fin des années 1999 (COM(1999) 638 final), il a fallu quatre longues années avant de parvenir à un accord et d'adopter officiellement la directive en septembre 2003<sup>61</sup>. Ayant apparemment oublié les bonnes intentions de Tampere, les Etats membres jugèrent la première version beaucoup trop libérale et forcèrent la Commission à revenir à deux reprises avec une proposition révisée à chaque fois plus restrictive<sup>62</sup>. Durant les négociations du Conseil, trois pays ont particulièrement fait pression pour faire évoluer la directive selon leurs intérêts nationaux. L'Autriche, les Pays-Bas et l'Allemagne ont ainsi réussi à transférer au niveau européen les politiques d'intégration et les mesures juridiques existant dans leurs lois nationales respectives (ou qui étaient débattues dans leurs parlements)<sup>63</sup>. Une nouvelle approche de l'intégration apparaît particulièrement dans deux clauses. A l'article 4, alinéa 1 de la directive est mentionné :

« Par dérogation, lorsqu'un enfant a plus de 12 ans et arrive indépendamment du reste de sa famille, l'Etat membre peut, avant d'autoriser son entrée et son séjour au titre de la présente directive, examiner s'il

57. *Ibid.*

58. GOEMAN, « Migrant integration policy at European level : past, present and future », *op. cit.*, p. 8.

59. Kees GROENENDIJK, « Legal Concepts of Integration in EU Migration Law », *European Journal of Migration and Law*, 2004, 6, p. 118.

60. Préambule 4, CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Directive 2003/86/CE du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial*, Journal officiel L 251 du 3 octobre 2003.

61. Joanna APAP et Sergio CARRERA, « Towards a Proactive Immigration Policy for the EU? », *CEPS Working Document*, 2003, n° 198, p. 5.

62. GROENENDIJK, « Legal Concepts of Integration in EU Migration Law », *op. cit.*, p. 118.

63. CARRERA et WIESBROCK, *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, *op. cit.*, p. 9.

satisfait à un critère d'intégration prévu par sa législation existante à la date de la mise en oeuvre de la présente directive »<sup>64</sup>.

L'insertion de cette mesure est justifiée par le préambule 12 de la directive notant qu'il s'agit de tenir compte de la faculté d'intégration dès le plus jeune âge et de garantir l'acquisition de l'éducation et des connaissances linguistiques nécessaires à l'école<sup>65</sup>.

De même, l'Autriche - plus tard soutenue par l'Allemagne et les Pays-Bas - a fait campagne pour insérer une disposition à l'article 7, alinéa 2 autorisant les Etats membres à exiger des ressortissants de pays tiers qu'ils se conforment aux mesures d'intégration, dans le respect du droit national. Il n'est précisé nulle part ce que l'on entend exactement par « critère d'intégration » ou « mesures d'intégration » impliquant une liberté pour les pays de l'entendre comme ils le désirent et l'utiliser selon leurs législations nationales. Ces dispositions sont ainsi une ouverture pour les Etats d'appliquer une dimension civique de l'intégration et favorisent la multiplication des programmes civiques pour les primo-arrivants. Une condition supplémentaire est d'ailleurs prévue à l'Art. 7.2 mentionnant, en ce qui concerne les réfugiés et les membres de leur famille, que les mesures d'intégration du premier alinéa ne peuvent s'appliquer qu'une fois que les personnes concernées ont bénéficié du regroupement familial<sup>66</sup>. Cette exception a empiré la situation de tous les autres RPT ne tombant pas dans cette catégorie de migrants puisqu'elle permet d'appliquer des mesures d'intégration avant même de donner l'autorisation au regroupement familial; c'est-à-dire lorsque les RPT sont encore dans leur pays d'origine (dimension externe de l'intégration civique, cf 3.2.1, p. 43) Des restrictions considérables viennent ainsi s'attacher au concept d'intégration, permettant aux Etats membres d'utiliser un manque d'intégration ou une inaptitude présumée à l'intégration comme un argument pour refuser l'admission du migrant.

#### *Directive 2003/109/CE*

La directive relative au statut des RPT de longue durée comporte quant à elle trois éléments-clés. Tout d'abord, la directive stipule que les Etats membres sont tenus d'accorder le statut de résident de longue durée à des ressortissants de pays tiers qui ont résidé légalement et de manière ininterrompue sur son territoire pendant cinq ans<sup>67</sup>. Deuxièmement, les personnes ayant reçu ce statut spécial ont droit au même traitement que les nationaux pour un large éventail de questions comme l'emploi, l'éducation, la sécurité sociale, les avantages fiscaux, la liberté d'association et la libre circulation dans le pays. Troisièmement, les RPT au statut de longue durée peuvent chercher un emploi, travailler et vivre dans d'autres Etats membres de l'UE<sup>68</sup>.

Convaincue qu'il devait y avoir un statut commun de résident de longue durée dans l'ensemble de l'Union européenne, la Commission présenta sa première proposition en mars 2001 (COM/2001/0127 final). La directive a finalement été adoptée par le Conseil après deux ans de négociations en novembre 2003. Là encore, la version définitive de la directive fut considérablement diluée par rapport à la version originale. Le même groupe d'Etats membres qui a déplacé la paradigme de l'intégration dans la directive 2003/86 a fait pression pour un concept d'intégration plus conditionnel<sup>69</sup>. Deux références explicites à l'intégration portent ainsi l'empreinte de l'intégration civique. En plus des conditions objectives à l'acquisition du statut prévues à la base par la Commission (ressources stables et assurance maladie), les Etats ont ajouté une troisième condition leur permettant d'exiger « que les ressortissants de pays tiers satisfassent à des conditions d'intégration conformément à leur droit national »<sup>70</sup>.

Une clause similaire, mais non identique figure à l'Article 15. Ce dernier donne la possibilité aux RPT de séjourner et de circuler dans un deuxième Etat membre. Ce fut la première fois que le droit à la résidence dans un second Etat membre avait pu être régulé par une disposition européenne<sup>71</sup>, principe

64. Article 4.1, CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Directive 2003/86/CE du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial*, *op. cit.*

65. Préambule 12, *ibid.*

66. *Ibid.*

67. Article 4, alinéa 1, CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée*, Journal officiel L16 du 23 janvier 2004.

68. GROENENDIJK, « Legal Concepts of Integration in EU Migration Law », *op. cit.*, p. 121.

69. CARRERA, *Benchmarking integration in the EU. Analyzing the debate on integration indicators and moving it forward*, *op. cit.*, p. 11.

70. Article 5, alinéa 2, CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée*, *op. cit.*

71. ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS (OIM) et PARLEMENT EUROPÉEN, *Comparative Study of the Laws in the 27 EU Member States for Legal Immigration Including an Assessment of the Conditions and Formalities Imposed by Each Member State for Newcomers*, Christine Adam et Alexandre Devillard, 2008, p. 50.

cher à la Commission puisqu'il devait étendre le système de libre circulation dans l'UE prévue jusqu'alors uniquement pour les citoyens de l'Union. L'alinéa 3 prévoit cependant une limitation initiée par l'Autriche et l'Allemagne (soutenus par les Pays-Bas) autorisant les Etats membres à exiger que les RPT satisfassent à des mesures d'intégration conformément à leur droit national.

Notons la différence entre les termes *conditions d'intégration* (Article 5.2) et *mesures d'intégration* (Article 15.3). Groenendijk a en effet relevé une distinction intéressante précisant que les trois pays ont cherché à remplacer dans les deux alinéas le terme de « mesures » par « conditions ». Ceci n'est pas sans raisons puisque le terme de « condition » impliquerait la possibilité pour les Etats de faire payer les cours d'intégration par les migrants eux-mêmes plutôt que d'être financé par l'Etat<sup>72</sup>. Plus encore, cette dénomination permet de faire dépendre l'acquisition du statut à la réussite d'un test d'intégration civique. Ceci ne serait pas le cas pour « les mesures d'intégration » qui impliquent peut-être bien une participation obligatoire aux cours mais non pas forcément un examen de niveau de connaissance à passer<sup>73</sup>. Ces intentions ont été confirmées par un avant-projet de déclaration commune des trois pays (Conseil européen, document 12217/02) où ils ont fait valoir que l'introduction d'une obligation de devoir réussir des tests d'intégration constituerait la véritable « condition » à l'acquisition du statut de longue durée<sup>74</sup>. Ces propositions furent cependant refusées pour l'article 15 par la majorité des Etats membres doutant de la légitimité de ces idées, amenant ainsi à un compromis figurant au même alinéa :

« Cette condition ne s'applique pas lorsque les ressortissants de pays tiers ont été tenus de satisfaire à des conditions d'intégration afin d'obtenir le statut de résident de longue durée, conformément à l'article 5, paragraphe 2. Sans préjudice du deuxième alinéa, les personnes concernées peuvent être tenues de suivre des cours de langue »<sup>75</sup>.

Par conséquent ces RPT, qui sont en possession d'un permis de résidence de longue durée, ne peuvent pas être obligés de passer un examen d'intégration civique lorsqu'ils s'installent dans un second Etat membre, ce dernier ne pouvant qu'exiger la participation à des cours de langue. En ce qui concerne l'article 15, c'est ainsi clairement un pas en avant pour la libre circulation des RPT auparavant inexistante. Mais aussi innovateur que la disposition puisse paraître, c'est aussi la partie la plus problématique et incomplète de la directive 2003/109. Bien que le statut des RPT se rapproche de celui des citoyens de l'Union, le fait que ces premiers peuvent être soumis à des mesures d'intégration cumulatives (cours de langues), démontre qu'il y a encore une barrière à leur mobilité intra-européenne qui est pourtant inexistante pour les nationaux de l'UE. La directive perd ainsi de sa cohérence interne, allant à l'encontre de ce qui était originellement prévu<sup>76</sup>.

La philosophie qui sous-tend ces deux directives, traduisant l'approche politique dure envers l'intégration des immigrants, semble ainsi renforcer la tendance, dans une majorité des Etats membres, à une politique d'intégration de plus en plus obligatoire. Les deux actes lient négativement l'accès aux droits qu'ils confèrent au respect par les immigrants d'une série de conditions restrictives que les Etats membres fixent selon leurs intérêts nationaux. L'intégration est donc utilisée comme une exigence juridique obligatoire pour avoir accès à l'ensemble des droits et libertés que ces lois confèrent<sup>77</sup>. Les politiques et les mesures qui en découlent ont même offert la possibilité, au cours de transpositions dans les arènes nationales, de relancer une dimension civique de l'intégration<sup>78</sup>.

#### 2.3.1.4 Autres tentatives

On a pu voir dans la section précédente comment certains pays poussent pour un transfert de leurs préférences nationales au niveau européen, mais aussi leurs réticences et hésitations face à l'élaboration de mesures communes dans le cadre de l'intégration des migrants. Seulement quatre directives ont ainsi pu

72. GROENENDIJK, « Legal Concepts of Integration in EU Migration Law », *op. cit.*, p. 122.

73. Sara Iglesias SANCHEZ, « Free Movement as a Precondition for Integration of Third-Country Nationals in the EU », in *Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, sous la dir. d'Elspeth GUILD, Kees GROENENDIJK et Sergio CARRERA, Cornwall, Ashgate, 2009, p. 215.

74. CARRERA et WIESBROCK, *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, *op. cit.*, p. 10.

75. Article 5, alinéa 3 CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée*, *op. cit.*

76. JOPPKE, « Immigrants and Civic Integration in Western Europe », *op. cit.*, p. 21.

77. CARRERA, « A Comparison of Integration Programmes in the EU. Trends and Weaknesses », *op. cit.*, p. 15.

78. CARRERA et WIESBROCK, *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, *op. cit.*, p. 9.

être adoptées depuis Tampere. En plus des directives 2003/109 et 2003/86, ont été adoptées une directive sur les conditions d'admission pour les étudiants (2004/114/CE) ainsi que sur les procédures d'admission pour les chercheurs scientifiques (2005/71/CE). Ces dernières ont cependant des buts différents que celui de l'intégration et nous concernent moins puisqu'il s'agit de la catégorie de migrants temporaires et hautement qualifiés. En 2000, la Commission réussit encore à faire accepter un paquet de mesures antidiscriminatoires avec l'adoption d'une directive sur la discrimination raciale (2000/43/CE) et une directive sur la discrimination au travail (2000/78/CE)<sup>79</sup>.

Dans la suite de ses efforts, la Commission s'est néanmoins heurtée à plusieurs obstacles démontrant une évolution faible des mesures juridiques en faveur de l'immigration légale. Nous l'avons vu avec la longueur des négociations pour les directives sur la réunification familiale et les RPT de longue durée; mais d'autres propositions ont aussi connu une opposition ferme de la part des Etats membres. La Commission européenne a ainsi présenté en juillet 2001, une proposition sur les conditions d'admission et de séjour des travailleurs de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante (COM(2001) 386 final); directive qui n'a pas abouti puisque les Etats membres l'ont rejeté sans compromis. L'échec de cette initiative et les multiples autres ralentissements, ont fait prendre conscience à la Commission que les pays étaient loin d'être prêts à s'engager dans une gestion commune de l'accès au marché du travail par les RPT. Comme le précise aussi un fonctionnaire de la Commission européenne :

« We actually admitted that the horizontal approach that covers wholly all migrants coming for the purpose of work and selfemployed capacity is for the moment not an issue, not something we can achieve. And so we are rather aiming for punctual approaches like highly skilled migrants »<sup>80</sup>.

Dans son « programme d'action relatif à l'immigration légale » (COM(2005) 669) la Commission a ainsi tenté de relancer le débat en matière d'admission des migrants économiques. Y figurent les mesures et les initiatives législatives que la Commission entend prendre afin d'assurer un développement cohérent de la politique de l'UE en matière d'immigration légale<sup>81</sup>. Elle propose ainsi la création d'une directive cadre destinée à garantir des droits à tous les ressortissants de pays tiers occupant un emploi légal. De plus, elle envisage quatre directives complémentaires relatives à l'entrée et au séjour de certaines catégories de ressortissants des pays tiers, tels que les travailleurs hautement qualifiés, les travailleurs saisonniers, les personnes transférées au sein de leur entreprise et les stagiaires rémunérés<sup>82</sup>. Alors que l'initiative concernant les travailleurs qualifiés connaît un succès considérable avec l'élaboration du projet de « carte bleue européenne » visant à attirer une main d'oeuvre qualifiée, la directive-cadre - qui est finalement la seule de ces nouvelles propositions qui s'applique à notre catégorie de RPT - ne semble connaître aucune avancée concrète. On peut en conclure que les dispositions juridiques de l'UE en faveur de l'intégration des ressortissants de pays tiers non temporaires et non qualifiés sont destinées à rester en stagnation tant que les Etats membres ne décident pas d'y porter un plus grand intérêt.

### 2.3.2 Cadre européen d'intégration

#### 2.3.2.1 Origines

L'entreprise difficile de parvenir à un consensus sur les dispositions contenues dans les instruments législatifs amena la Commission à prendre une approche différente pour une politique d'intégration coordonnée au niveau européen. La prépondérance du principe de subsidiarité dans le domaine et la résistance des Etats membres à céder une partie de leur souveraineté favorisèrent ainsi l'émergence d'un cadre politique alternatif : la création d'un processus de coordination non contraignant résultant en une *quasi*-méthode ouverte de coordination<sup>83</sup>.

79. COMMISSION EUROPÉENNE : JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Un cadre commun pour l'intégration des ressortissants de pays tiers*, *op. cit.*

80. ROSENOW, « The Europeanisation of Integration Policies », *op. cit.*, p. 149.

81. COMMISSION EUROPÉENNE : JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Vers une politique commune de l'Union européenne en matière d'immigration*, [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/immigration/fsj\\_immigration\\_intro\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/fsj_immigration_intro_fr.htm), consulté le 29 juin 2010.

82. EUROPA, *Synthèses de la législation de l'UE. Libre circulation des personnes, asile et immigration*, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/l14507\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14507_fr.htm), 2007, consulté le 29 juin 2010.

83. CARRERA, *Benchmarking integration in the EU. Analyzing the debate on integration indicators and moving it forward*, *op. cit.*, p. 9.

Lancée vers la fin des années 1990, la méthode ouverte de coordination (MOC) a progressivement évolué, depuis sa « ratification » lors du sommet de Lisbonne en 2000, vers un mode de gouvernance communautaire. Elle est ressortie d'une crise de régulation dans les politiques économiques et sociales devenue évidente au cours de la période de la Commission Delors<sup>84</sup>. Un des objectifs principaux de la MOC lors de sa création était de faciliter la mise en oeuvre de la stratégie de Lisbonne en « permettant de diffuser les meilleures pratiques et d'assurer une plus grande convergence au regard des principaux objectifs de l'UE »<sup>85</sup>. Le succès de la MOC, en comparaison avec d'autres instruments plus classiques de la méthode communautaire, provient du fait que cette forme de *policy-making* permet de parvenir à un compromis entre ceux qui soutiennent un rôle accru de l'Union européenne et ceux qui sont contre toute extension de ses pouvoirs<sup>86</sup>. C'est un instrument approprié à utiliser dans des situations où des problèmes communs existent à travers l'Europe mais où les conditions rendent des politiques uniformes impossibles<sup>87</sup>. Dans le but de faire converger à terme leurs politiques nationales, les gouvernements nationaux adoptent ainsi d'abord des orientations générales et des critères qu'ils s'engagent à respecter, pour ensuite comparer leurs performances. Le procédé du *namïng* et *shamïng* servirait alors à blâmer les Etats membres qui échouent dans l'atteinte des objectifs, tout en récompensant ceux qui réussissent. Initialement surtout utilisée dans le cadre de la politique sociale et de l'emploi (en lien logique avec l'objectif de la stratégie de Lisbonne), la méthode ouverte de coordination a ensuite été appliquée à d'autres domaines politiques de l'UE comme les systèmes de pension ou la santé<sup>88</sup>.

Vue la base légale limitée conférée aux institutions européennes, ainsi que les difficultés avancées au niveau européen, la Commission choisit également d'appliquer des mécanismes de gouvernance plus *soft* afin de compléter les actes législatifs et fournir le *policy mix* nécessaire pour parvenir progressivement à une politique commune d'intégration et d'immigration<sup>89</sup>. L'application de la MOC à l'immigration et l'intégration a été proposée par la Commission européenne dans sa communication sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration (COM(2001) 387 final) de juillet 2001. Dans son avis, la Commission précise que tandis que les « Etats membres demeurent responsables d'un certain nombre de questions importantes, en particulier en ce qui concerne l'admission des migrants économiques et l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique d'intégration »<sup>90</sup>, la MOC est complémentaire à l'adoption du cadre législatif ordinaire. Son implémentation serait le moyen le plus approprié pour stimuler le développement des réponses communes à travers la coordination et l'expérience des politiques nationales. En outre, la Commission dit soutenir la MOC en mettant en avant des initiatives formulant des « propositions d'orientations européennes, en assurant la coordination des politiques nationales, l'échange des meilleures pratiques, ainsi que le suivi et l'évaluation de l'impact de la politique communautaire »<sup>91</sup>. La MOC devait en outre favoriser la discussion sur les questions migratoires dans le but de promouvoir une convergence « progressive » des politiques et pratiques nationales, et dans le long terme, l'établissement de normes communes et d'objectifs harmonisés<sup>92</sup>.

La proposition n'arriva cependant jamais à la table du Conseil. Outre la réticence récurrente des gouvernements nationaux à renoncer à leur pouvoir dans le domaine de la politique migratoire, certains mettent en avant que les événements de New York deux mois plus tard ont largement contribué à mettre un frein à la volonté des Etats membres de poursuivre un plan commun<sup>93</sup>. Même si la proposition n'a jamais été reprise par le Conseil, l'intégration (identifiée comme un domaine-clé dans la précédente communication) a fait l'objet d'une méthode ouverte de coordination non formelle, ou *quasi-MOC*, dessinant le cadre de l'UE sur l'intégration.

84. Samantha VELLUTI, « What European Union Strategy for Integrating Migrants? The Role of OMC Soft Mechanisms in the Development of an EU Immigration Policy », *European Journal of Migration and Law*, 2007, 9, p. 53.

85. CONSEIL EUROPÉEN DE LISBONNE DU 23 ET 24 MARS 2000, *Conclusions de la Présidence*.

86. VELLUTI, « What European Union Strategy for Integrating Migrants? The Role of OMC Soft Mechanisms in the Development of an EU Immigration Policy », *op. cit.*, p. 53.

87. James MOSHER et David TRUBEK, « Alternative Approaches to Governance in the EU : EU Social Policy and the European Employment Strategy », *Journal of Common Market Studies*, 2003, Vol. 41, p. 84.

88. CARRERA, *Benchmarking integration in the EU. Analyzing the debate on integration indicators and moving it forward*, *op. cit.*, p. 26.

89. VELLUTI, « What European Union Strategy for Integrating Migrants? The Role of OMC Soft Mechanisms in the Development of an EU Immigration Policy », *op. cit.*, p. 70.

90. COMMISSION EUROPÉENNE, *Communication sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration*, COM(2001) 387 final, Bruxelles, 11 juillet 2001, p. 5.

91. *Ibid.*, p. 6.

92. CARRERA, *Benchmarking integration in the EU. Analyzing the debate on integration indicators and moving it forward*, *op. cit.*, pp. 26-27.

93. Voir notamment GOEMAN, « Migrant integration policy at European level : past, present and future », *op. cit.*, p. 10.

Ce cadre particulier comprend un ensemble d'outils réglementaires non-coercitifs et un réseau transnational actif. Il est caractérisé par l'interaction des stratégies et des politiques exercées par le Conseil, la Commission européenne, les Etats membres et d'autres institutions européennes, ainsi que certaines parties prenantes. Ces stratégies et politiques s'influencent et se renforcent mutuellement (*top-down* et *bottom-up*). Pourtant, elles sont le fruit d'un réseau complexe avec des prémisses et objectifs hétérogènes<sup>94</sup>.

A priori le mode de gouvernance régissant le cadre européen sur l'intégration et la MOC ne semblent pas vraiment différer puisque les deux mécanismes visent à influencer les politiques des Etats membres et les programmes nationaux sur l'intégration par le biais de discussions informelles, d'échange d'information et de coordination transnationale<sup>95</sup>. La grande distinction réside cependant dans le fait que le cadre de l'UE n'a officiellement pas pour objectif à long terme une harmonisation des législations nationales. En outre, les fonctions et pouvoirs dont dispose la Commission sont plus limités et flous. C'est le cas concernant son rôle visant à assurer le respect des principes de bases communs (PBC) par les Etats membres. La Commission a ainsi proposé des actions larges et plutôt générales pour l'implémentation des PBC. En vertu de la MOC, les pays devraient officiellement présenter des plans d'actions nationaux, permettant à la Commission et au Conseil de revoir leurs activités (et identifier les problèmes rencontrés ainsi que les leçons à en tirer ou les meilleures pratiques à retenir)<sup>96</sup>. Quoi qu'il en soit, il est aujourd'hui communément admis que les dernières impulsions en matière d'intégration dans le cadre de l'UE relève fortement du mécanisme de la MOC. La dernière importante communication en date de la Commission sur la politique d'immigration (COM(2008) 359) peut ainsi être perçue comme un relancement de la proposition de 2001<sup>97</sup>. Le Conseil a d'ailleurs décidé, dans son Programme de Stockholm adopté en décembre 2009, de lancer un « mécanisme de coordination » qui vise, dans la pratique, le même objectif que la MOC<sup>98</sup>. A part la terminologie, le langage parlé est donc le même avec une action concertée fondée sur l'échange d'informations et d'analyse comparative, et avec des lignes directrices non contraignantes en tant que complément à la législation existante<sup>99</sup>. Lors d'un interview de 2006, un fonctionnaire européen le confirme : « So we do it anyway without it being called an OMC [*open method of coordination*] »<sup>100</sup>.

### 2.3.2.2 L'intégration selon l'Union européenne

La réunion du Conseil Justice et affaires intérieures des 14 et 15 octobre 2002 représenta la première opportunité pour jeter les bases d'un cadre européen sur l'intégration. Une grande importance fut accordée à l'échange d'informations, qui pouvaient conduire à la mise en place de « meilleures pratiques » (*best practices*)<sup>101</sup>. La Commission encouragea le processus par la publication de sa Communication sur l'immigration, l'intégration et l'emploi (COM(2003) 336) en juin 2003 appelant à un cadre européen plus cohérent qui renforcerait la coordination des politiques<sup>102</sup>. La Commission y préconise une approche holistique de l'intégration tenant non seulement compte des aspects économiques et sociaux de l'intégration mais aussi des questions relatives à la diversité culturelle et religieuse, à la citoyenneté, à la participation et aux droits politiques. Elle réaffirma en outre que l'intégration réussie des immigrants est à la fois une question de cohésion sociale et une condition préalable de l'efficacité économique en Europe. Mais l'élément le plus pertinent de ce document est qu'il propose pour la première fois une définition exhaustive de ce qu'entend l'UE par l'intégration des migrants. Consciente qu'une approche commune suppose une vision conceptuelle cohérente, surtout dans le cadre aussi ambigu que celui de notre concept, la Commission voit l'intégration comme :

« un processus à double sens fondé sur des droits réciproques et des obligations correspondantes des ressortissants de pays tiers en résidence légale et de la société d'accueil, qui prévoit la pleine participation de l'immigrant. Cela implique, d'une part, qu'il incombe à la société d'accueil de veiller à la mise en place des droits formels des immigrants d'une manière permettant à ceux-ci de participer à la vie économique, sociale,

94. CARRERA, *Benchmarking integration in the EU. Analyzing the debate on integration indicators and moving it forward*, *op. cit.*, p. 27.

95. *Ibid.*, p. 28.

96. *Ibid.*, p. 31.

97. *Ibid.*, p. 23.

98. COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, *Le défi de l'intégration. Projet de rapport d'information pour la réunion de la section "Emploi, affaires sociales, citoyenneté" le 16 juin 2010*, *op. cit.*, p. 4.

99. VELLUTI, « What European Union Strategy for Integrating Migrants? The Role of OMC Soft Mechanisms in the Development of an EU Immigration Policy », *op. cit.*, p. 76.

100. ROSENOW, « The Europeanisation of Integration Policies », *op. cit.*, p. 27.

101. CARRERA, *Benchmarking integration in the EU. Analyzing the debate on integration indicators and moving it forward*, *op. cit.*, p. 12.

102. COMMISSION EUROPÉENNE, *Communication sur l'immigration, l'intégration et l'emploi*, *op. cit.*

culturelle et civile et, d'autre part, que les immigrants respectent les normes et les valeurs fondamentales de la société d'accueil et participent activement au processus d'intégration, sans devoir abandonner leur identité propre »<sup>103</sup>.

Cette définition met ainsi l'accent sur la nécessité d'un « équilibre de droits et d'obligations »<sup>104</sup> et reprend d'une certaine manière l'interprétation sociologique de l'intégration (cf section 1.1, p. 4) qui accentue l'implication de la société toute entière et ne place pas le fardeau de l'ajustement uniquement du côté de l'immigré. Dans la logique du cadre de Tampere, et celui de l'égalité de traitement pour les ressortissants de pays tiers par rapport aux citoyens de l'UE, c'est donc une définition positive que cherche à donner la Commission de l'intégration.

Cependant tout comme dans le cadre juridique de l'immigration, le concept d'intégration tel qu'il figure dans le cadre de l'UE a connu au fil des années un changement substantiel. Ici aussi, l'influence des Etats membres a joué un rôle sur l'évolution de l'approche en ce qui concerne l'intégration des RPT légaux. Ainsi, même si l'UE a mis en place des actions positives à travers les grandes impulsions du cadre européen sur l'intégration, ces mesures semblent de plus en plus marquées par une focalisation sur l'intégration civique. Cette transformation progressive a pu se faire en raison de l'intensification des échanges d'expériences nationales, des programmes et politiques entre les Etats membres. Elle découle aussi du travail des points de contacts nationaux (PCN) et d'un réseau d'experts au niveau européen prenant forme dans les manuels sur l'intégration. Ce développement devient évident lorsqu'on examine les principes de bases communs (PBC), les publications de la Commission européenne ou encore le fonds européen sur l'intégration (FEI)<sup>105</sup>.

### 2.3.2.3 Points de contacts nationaux et manuels sur l'intégration

La création des points de contacts nationaux sur l'intégration a été un des premiers résultats des conclusions de la JAI en octobre 2002. Le Conseil invita ainsi la Commission à créer un réseau composé de un ou deux spécialistes de chaque Etat membre. Il s'agit plus précisément d'experts nationaux provenant des administrations nationales chargées de l'intégration, comprenant, selon le pays, des représentants des Ministères de l'Intérieur, des Ministères du Travail et des Affaires sociales, des Ministères de l'Intégration etc. Le réseau est présidé par la Direction générale Justice, liberté et sécurité (JLS)<sup>106</sup>. L'objectif de ce forum transnational, qui a connu sa première réunion à Bruxelles en mars 2003, est de créer un espace pour l'échange d'informations et des meilleures pratiques entre les Etats membres au niveau de l'UE, dans le but de trouver des solutions efficaces pour l'intégration des immigrants dans tous les Etats membres et de veiller à la coordination des politiques et de la cohérence au niveau national et avec les initiatives de l'UE<sup>107</sup>. Le cadre de l'UE a attribué une importance considérable au PCN. Ces derniers sont devenus influents dans la manière dont le cadre a été construit et dans la réflexion sur les types de politiques à développer dans l'avenir<sup>108</sup>. Les officiels des ministères nationaux ont ainsi réussi à donner une certaine priorité à l'échange et la promotion des politiques nationales incorporant des mesures d'intégration civique dans les lois sur l'immigration.

Ayant activement participé dans l'élaboration des outils politiques les plus pertinents dans le cadre européen, les PCN ont notamment contribué à la rédaction des manuels sur l'intégration. Afin de structurer l'échange d'informations et obtenir des résultats concrets sur lesquels les Etats membres pourraient se baser, trois « manuels sur l'intégration à l'intention des décideurs politiques et des praticiens » ont ainsi pris forme depuis 2004. Chaque document a été rédigé par un consultant indépendant, le *Migration Policy Group* (MPG), pour le compte de la DG JLS de la Commission européenne. Les manuels sont basés sur les résultats de séminaires techniques organisés par les ministères chargés de l'intégration dans les différents Etats membres. Les participants au séminaire peuvent en quelque sorte être considérés comme les auteurs, puisque les connaissances et les exemples présentés dans les chapitres proviennent en grande partie des

---

103. *Ibid.*

104. *Ibid.*

105. CARRERA, *Benchmarking integration in the EU. Analyzing the debate on integration indicators and moving it forward*, *op. cit.*, p. 11.

106. CARRERA et WIESBROCK, *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, *op. cit.*, p. 10.

107. COMMISSION EUROPÉENNE : JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Un cadre commun pour l'intégration des ressortissants de pays tiers*, *op. cit.*

108. CARRERA et WIESBROCK, *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, *op. cit.*, p. 10.

présentations et des discussions lors des séminaires. La Commission européenne, les PCN et le MPG, peuvent alors être vu comme les éditeurs des manuels, puisqu'ils interviennent dans la préparation du cadre conceptuel pour les séminaires, font le bilan des informations recueillies lors de chaque séminaire, sélectionnant les pratiques pertinentes et les complétant avec d'autres recherches<sup>109</sup>. Le premier manuel a été publié en novembre 2004 avec pour but de « servir de guide pour l'échange d'informations et de meilleures pratiques entre les Etats membres »<sup>110</sup>. Il se concentre plus particulièrement sur les pratiques des programmes d'orientation pour les migrants, la participation politique et civique des immigrés ainsi que le développement d'indicateurs et critères d'évaluation communs sur l'intégration. La seconde édition paraît en mai 2007 et met l'accent sur le recentrage de l'intégration des immigrants, le logement dans un environnement urbain, l'intégration économique, et la gouvernance en matière d'intégration<sup>111</sup>. Enfin, la troisième édition qui vient de paraître en avril 2010 se concentre sur le rôle des médias de masse dans l'intégration, la sensibilisation du public en lien avec l'autonomisation du migrant, l'accès à la nationalité à partir d'une approche axée sur le citoyen ainsi que la situation des jeunes immigrés dans le système éducatif et sur le marché du travail<sup>112</sup>.

C'est le premier manuel sur l'intégration qui est le plus pertinent pour notre cas d'étude puisqu'il présente les meilleures pratiques et les enseignements tirés des actions menées dans les Etats membres sur un type de programme d'intégration spécifique, à savoir les cours d'insertion pour les immigrants nouvellement arrivés. En plus de noter l'importance de l'apprentissage de la langue et de veiller à l'insertion des immigrés dans le marché du travail, l'accent est également mis sur le contenu civique des programmes d'accueil. Il est relevé qu'il est utile d'introduire les ressortissants de pays tiers aux valeurs et au fonctionnement de la société d'accueil pour qu'ils puissent satisfaire aux normes et règles du pays. En conformité avec la vision de la Commission, l'intégration civique est considérée comme un processus où un effort est autant exigé de la société que du migrant. Précisant encore que les cours d'insertion devraient véhiculer le message d'une société accueillante et que les cours se voudraient accessibles et abordables, on constate qu'il s'agit dans ce document de mettre en avant une vision modérée et non contraignante de l'insertion civique des primo-arrivants. Par ailleurs, tandis que la signification exacte de l'intégration n'est pas définie dans le manuel (vu les diverses interprétations possibles du concept), il est néanmoins précisé que l'objectif global de l'intégration est l'autonomie. Dans ce sens, les programmes d'insertion sont un investissement dans l'avenir tant pour l'immigrant que pour la société hôte. Pour ce premier, ils sont un tremplin qui leur permet d'acquérir des aptitudes essentielles pour accéder à l'autonomie tandis que pour la société, les programmes représentent un retour sur investissement par le fait que les immigrants deviennent des citoyens mieux équipés pour lui apporter leur contribution<sup>113</sup>. Le premier manuel sur l'intégration est intéressant dans la mesure où il reconnaît que, bien que l'accent reste en principe placé sur les questions socio-économiques, les gouvernements soulignent de plus en plus l'importance de la sphère socio-culturelle, des dimensions personnelles de l'intégration ainsi que de la fréquence et de l'intensité des interactions sociales<sup>114</sup>. Il rend ainsi compte d'une tendance qui, comme on le verra par la suite, ne cessera de prendre de l'ampleur au fil de l'évolution du cadre de l'UE sur l'intégration.

#### 2.3.2.4 Les principes de base communs

Le 4 novembre 2004, le Conseil européen adopta le programme de la Haye qui prévoit la nouvelle feuille de route législative et politique dans le domaine de la liberté, de sécurité et de justice pour la période 2005-2010<sup>115</sup>. Considérant l'intégration comme une des politiques clés à développer, le Conseil insista sur la nécessité d'une meilleure coordination des politiques nationales d'intégration et des initiatives de l'UE dans ce domaine. Il énonça en outre qu'il conviendrait de fixer des principes de base communs sur lesquels doit reposer un cadre européen cohérent en matière d'intégration<sup>116</sup>. Deux semaines plus tard,

109. KATE et NIESSEN, *Guide to Locating Migration Policies in the European Commission - 2nd Edition*, op. cit., p. 63.

110. COMMISSION EUROPÉENNE : DIRECTION GÉNÉRALE JUSTICE, LIBERTÉ ET SÉCURITÉ, *Manuel sur l'intégration à l'intention des décideurs politiques et des praticiens*, op. cit., p. 6.

111. PORTAIL EUROPÉEN SUR L'INTÉGRATION, *Un agenda commun pour l'intégration*, [http://ec.europa.eu/ewsi/fr/about\\_us.cfm](http://ec.europa.eu/ewsi/fr/about_us.cfm), 2009, consulté le 27 janvier 2010.

112. COMMISSION EUROPÉENNE : DIRECTION GÉNÉRALE JUSTICE, LIBERTÉ ET SÉCURITÉ, *Manuel sur l'intégration à l'intention des décideurs politiques et des praticiens. Troisième édition*, Jan Niessen et Thomas Huddleston p/o Migration Policy Group, 2010, pp. 9-11.

113. COMMISSION EUROPÉENNE : DIRECTION GÉNÉRALE JUSTICE, LIBERTÉ ET SÉCURITÉ, *Manuel sur l'intégration à l'intention des décideurs politiques et des praticiens*, op. cit., pp. 13-32.

114. *Ibid.*, p. 9.

115. KOSTAKOPOULOU, CARRERA et JESSE, « Political Rights and Multilevel Citizenship in Europe », op. cit., p. 183.

116. CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Le programme de la Haye : renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne*, Journal officiel C 53 du 3 novembre 2005.

le Conseil adopta ainsi les principes de base communs en matière d'intégration (PBC) qui marquent un premier pas décisif dans l'élaboration d'un cadre de l'UE sur l'intégration et est probablement encore, à ce jour, l'impulsion la plus importante prise dans ce domaine.

Les objectifs les plus importants des PBC sont tout d'abord d'aider les Etats membres à définir des politiques d'intégration en leur fournissant un guide simple, non contraignant, par lequel ils pourront juger et évaluer leurs propres efforts. Deuxièmement, ils servent de base à l'interaction accrue entre l'UE, les autorités nationales, régionales et locales, afin qu'elles puissent définir et mettre en oeuvre des politiques d'intégration. Enfin, les PBC aident le Conseil à créer les mécanismes et les politiques qui seront nécessaires, à l'échelon communautaire, pour soutenir les politiques d'intégration au niveau national et local, notamment les politiques d'apprentissage et de partage des connaissances dans l'UE<sup>117</sup>. Ces objectifs montrent ainsi que les principes de bases communs relèvent d'un droit « souple » (*soft law*) ne fournissant aucune base juridique contraignante et laissant une marge d'appréciation pour les Etats membres.

Les onze PBC (cf Annexe, p. 91) suivent l'approche holistique prônée dans le passé par l'Union européenne avec des domaines d'intervention assez étendus. Bien que l'emploi soit considéré comme essentiel à la participation des RPT (principe 3), l'accent est également mis sur les compétences linguistiques et l'enseignement (principes 4 et 5), l'accès non-discriminatoire aux services publics (principe 6), l'environnement social et urbain (principe 7), la diversité culturelle et religieuse (principe 8) ainsi que la participation politique (principe 9). Il y a en outre une proposition pour le recentrage (*mainstreaming*) des mesures d'intégration dans toutes les politiques pertinentes (principe 10) et des mécanismes d'évaluation clairs pour les Etats membres (principe 11). Le premier principe reprend d'ailleurs la définition de l'intégration comme un processus dynamique à double sens impliquant un compromis réciproque entre tous les immigrants et résidents. Même si les PBC ont parfois été critiqués comme ne fournissant qu'un ensemble de traits communs trop vastes pour fournir des réponses claires et concises au défi de l'intégration<sup>118</sup>, ils constituent a priori une approche positive considérant que l'immigration peut être un avantage pour l'ensemble de l'Union et qu'une intégration réussie mérite un investissement amenant à un enrichissement pour la société d'accueil<sup>119</sup>.

L'ouverture d'esprit et les connotations positives apparentes qui sous-tendent les PBC ne se retrouvent cependant pas dans tout le document. Martiniello a tout d'abord relevé que la définition philosophique et politique de l'intégration acquiert une tonalité négative dans le premier PBC par la terminologie utilisée. Tandis que la communication de la Commission de 2003 (COM(2003) 336, cf 2.3.2.2, p. 30) précisait que l'intégration était « un processus à double sens fondé sur des droits réciproques et des *obligations* correspondantes », le PBC 1 fait état d'un « processus dynamique à double sens d'*acceptation* mutuelle de la part de tous les immigrants et résidents des Etats membres »<sup>120</sup>. L'annexe précise d'ailleurs que « le processus d'intégration implique l'*adaptation* des immigrants, hommes et femmes, qui tous ont des droits et des *responsabilités* à l'égard de leur nouveau pays de résidence »<sup>121</sup>. L'auteur souligne que l'utilisation de termes comme *acceptation*, *adaptation* ou encore *responsabilités* tendent à développer une vision paternaliste de l'intégration. L'interprétation de l'adaptation comme égale à l'assimilation est par exemple fréquente et la définition de « responsabilités » n'a aucune implication juridique en comparaison avec « droits »<sup>122</sup>.

Mais ce sont surtout deux principes parmi les onze PBC qui sont controversés et font l'objet d'un débat intense du fait de leur nouvelle nature par rapport à l'encadrement de l'intégration dans le droit et la politique européenne. Les PBC 2 et 4 s'avèrent difficiles à concilier avec la définition du processus « à double sens » et révèlent en même temps les tensions qui existent aujourd'hui dans l'approche évolutive de l'intégration. Le deuxième principe dit que l'intégration implique le respect des valeurs fondamentales de l'Union européenne. Ce principe implique l'obligation pour « toute personne résidant dans l'UE » de

117. CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE : JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse. 2618ème session du Conseil, op. cit.*, p. 17.

118. Voir notamment CARRERA, *Benchmarking integration in the EU. Analyzing the debate on integration indicators and moving it forward, op. cit.*, p. 47 et Marco MARTINIELLO, *Towards a coherent approach to immigrant integration policy(ies) in the European Union*, <http://www.oecd.org/dataoecd/42/58/38295165.pdf>, consulté le 7 mai 2010.

119. *Ibid.*

120. En anglais le terme utilisé est encore plus prononcé puisqu'il s'agit de *accommodation*. Voir *ibid.*

121. CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE : JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse. 2618ème session du Conseil, op. cit.*, p. 19.

122. MARTINIELLO, *Towards a coherent approach to immigrant integration policy(ies) in the European Union, op. cit.*

s'adapter et d'adhérer étroitement aux valeurs de l'Union et aux lois des Etats membres<sup>123</sup>. Les Etats membres doivent s'assurer que tous les immigrants : « comprennent et respectent tout l'éventail des valeurs, des droits, des responsabilités et des privilèges mis en place par les lois de l'UE et des Etats membres »<sup>124</sup>. Le PBC 4 quant à lui, stipule que :

« Une connaissance de base de la langue, de l'histoire et des institutions de la société d'accueil est un élément indispensable de l'intégration ; il est essentiel de donner aux immigrants la possibilité d'acquérir cette connaissance de base pour réussir l'intégration »<sup>125</sup>.

Il est encore intéressant de noter ici que seule l'Espagne tenta d'insérer une référence explicite pour une politique proactive en faveur du maintien des langues et cultures d'origine des RPT<sup>126</sup>. La proposition fut mal reçue par les autres Etats membres qui la réfutèrent d'office renforçant l'idée que le temps de la reconnaissance de la diversité culturelle et l'expression des minorités était révolu.

Manifestement, le changement de paradigme allant d'une volonté de traitement égal et de participation vers des obligations imposées aux migrants (par les PBC 2 et 4) signalent l'impact décisif des classifications nationales de l'intégration sur le cadre de l'UE<sup>127</sup>. Bien que le rôle de la société d'accueil soit souvent cité comme important, la responsabilité du migrant dans le processus d'intégration demeure primordiale. Les PBC qui considèrent le respect des valeurs fondamentales et la connaissance de la langue du pays d'accueil, de l'histoire et des institutions indispensables à l'intégration semblent prendre la priorité excessive sur tous les autres principes. Ces deux principes compromettent tout l'équilibre entre les droits et les responsabilités des RPT, d'une part, et ceux des citoyens de l'UE de l'autre. Leur application indique que l'intégration est avant tout interprétée comme un processus à sens unique où le fardeau de l'ajustement repose désormais entièrement sur l'individu immigré<sup>128</sup>. Les PBC 2 et 4 permettent alors de justifier l'introduction ou légitimer l'existence de programmes d'orientation civique au niveau national<sup>129</sup>. Le rapport du CESE relève aussi que les deux PCB sont largement appliqués dans certains Etats membres comme l'Allemagne, la France et les Pays-Bas au détriment de la vision de l'intégration comme un processus à double sens<sup>130</sup>. Comme nous le verrons par la suite, ces pays utilisent des programmes, des tests ou des contrats d'intégration contraignants en exigeant des RPT de prouver leur attachement à la société d'accueil et leur volonté d'intégrer.

### 2.3.2.5 Communications de la Commission

La Commission européenne est elle-même devenue progressivement consciente de l'importance grandissante des pratiques d'intégration civique pour les nouveaux arrivants dans les Etats membres. Les rapports annuels sur l'intégration et la migration, mandatés par le Conseil lors du sommet de Thessalonique en juin 2003, analysent les mesures prises aux niveaux national et communautaire en matière d'admission et d'intégration des ressortissants de pays tiers<sup>131</sup>. Ces documents fournissent plus particulièrement une analyse des tendances récentes des politiques d'intégration de certains Etats membres faisant ressortir une convergence progressive des politiques. La première communication datant de 2004 (COM(2004) 508 final) identifie ainsi une plus forte préoccupation de l'intégration des nouveaux arrivants de la part des Etats membres qui mettent l'accent sur l'éducation civique, avec en particulier une information sur les droits et les devoirs fondamentaux et sur les normes et les valeurs de base de la société d'accueil<sup>132</sup>. Le second rapport (SEC(2006) 892) note déjà une évolution considérable puisqu'il fait part du caractère obligatoire des programmes d'intégration dans certains pays membres de l'UE, qui ont déjà adopté ces mesures contraignantes ou évaluent la possibilité de le faire. De plus, la nécessité de répondre à des

123. CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE : JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse. 2618ème session du Conseil, op. cit.*, p. 19.

124. *Ibid.*, p. 19.

125. *Ibid.*, p. 20.

126. KOSTAKOPOULOU, CARRERA et JESSE, « Political Rights and Multilevel Citizenship in Europe », *op. cit.*, p. 183.

127. *Ibid.*, p. 183.

128. CARRERA, « A Comparison of Integration Programmes in the EU. Trends and Weaknesses », *op. cit.*, p. 15.

129. CARRERA et WIESBROCK, *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy, op. cit.*, p. 10.

130. COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, *Le défi de l'intégration. Projet de rapport d'information pour la réunion de la section "Emploi, affaires sociales, citoyenneté" le 16 juin 2010, op. cit.*, p. 8.

131. COMMISSION EUROPÉENNE, *Troisième rapport annuel sur la migration et l'intégration*, COM(2007) 512 final, Bruxelles, 11 septembre 2007, p. 3.

132. COMMISSION EUROPÉENNE, *Premier rapport annuel sur la migration et l'intégration*, COM(2004) 508 final, Bruxelles, 16 juillet 2004, pp. 6–10.

normes avant le départ du pays d'origine et les sanctions possibles en cas de non-respect des obligations sont aussi relevées<sup>133</sup>. La Commission comprend d'ailleurs bien que la réussite de cours d'intégration obligatoires est plus ou moins directement liée à l'octroi de permis ou de prolongation de séjour, ou est destinée à l'être à l'avenir<sup>134</sup>. Devenue consciente que de nombreux Etats membres ont dégagé de nouvelles priorités et adapté leurs politiques<sup>135</sup>, la Commission a cherché à préconiser l'échange d'information sur la conception et l'impact des nouveaux programmes d'intégration<sup>136</sup>. Le troisième, et dernier, rapport annuel sur la migration et l'intégration de 2007 tente alors de lier les principes de bases communs aux pratiques nationales. Y est en effet précisé que « la plupart des notions que l'on retrouve dans les politiques d'intégration des Etats membres sont codifiées dans les principes de base communs et se reflètent, à des degrés variables, dans leurs stratégies en la matière »<sup>137</sup>. En ce qui concerne le PBC 2, il est ainsi précisé que la liberté, la démocratie, l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont considérés comme des éléments importants des nouvelles politiques. De plus, en lien avec le quatrième principe, il est mentionné que la connaissance de base de la langue de la société d'accueil est un élément essentiel de l'intégration pour les Etats membres<sup>138</sup>. Ces éléments constituent le fondement par lequel beaucoup d'Etats axent désormais leurs stratégies d'intégration dans les programmes d'accueil.

Une autre communication de la Commission, sans doute la plus importante émise dans le cadre de l'intégration de l'UE, prend comme point de départ les principes de base communs et cherche à les développer en proposant des mesures concrètes pour renforcer l'application des PBC. Le programme commun pour l'intégration (COM(2005) 389 final) vise à assurer une plus grande cohérence, non seulement entre les actions prises dans les différents Etats membres mais aussi entre les initiatives futures aux niveaux national et européen<sup>139</sup>. Il est précisé que la série d'actions proposées pour donner des orientations à la mise en pratique des PBC est indicative et non exhaustive laissant aux Etats membres la tâche de fixer les priorités, de choisir les actions et la façon dont elles seront réalisées<sup>140</sup>. Dans la *check list* fournie par le document, deux propositions particulièrement importantes peuvent être relevées. Tout d'abord, en rapport avec le PBC 2, la Commission appelle à : « Mettre l'accent sur le volet civique dans les programmes d'accueil et les autres activités destinés aux ressortissants de pays tiers nouvellement arrivés en vue d'assurer que les immigrés comprennent, respectent et bénéficient des valeurs communes européennes et nationales »<sup>141</sup>. Deuxièmement, en ce qui concerne le quatrième PBC, elle suggère l'organisation de programmes favorisant l'apprentissage de « connaissances préalables sur le pays » en recommandant de :

« Renforcer le volet “intégration” des procédures d'admission, par exemple par des mesures préalables au départ, telles que l'offre de kits d'information et de cours de langue et d'éducation civique dans le pays d'origine (...) [;] [d']organiser des programmes et des activités d'introduction au pays d'accueil pour les ressortissants de pays tiers nouvellement arrivés, pour qu'ils acquièrent des connaissances de base sur sa langue, son histoire, ses institutions, ses aspects socio-économiques, sa vie culturelle et ses valeurs fondamentales »<sup>142</sup>.

Il semblerait ainsi qu'il n'existe pas vraiment une perspective qui puisse rivaliser au niveau de l'UE pour contrebalancer les approches nationales de l'intégration puisque même la Commission finit par reprendre des éléments, pourtant délicats par rapport à certains principes inhérents à la construction européenne, dans ses communications. En complétant la définition des principes de base communs dans cette communication datant de 2005, la Commission confirme aussi l'interprétation auparavant faite des PBC (cf 2.3.2.4, p. 32). On aurait en effet pu douter du fait que ce qui est énoncé dans les principes 2 et 4 sous-entend réellement une référence à la promotion des tests et cours d'intégration civique. En mentionnant explicitement les actions allant de pair avec chaque principe, la Commission confirme que nos deux PBC controversés peuvent se traduire par l'application de mesures d'intégration civique et fait même apparaître que l'UE est en faveur de la propagation de telles approches.

133. COMMISSION EUROPÉENNE, *Second Annual Report on Migration and Integration*, SEC(2006) 892, Bruxelles, 30 juin 2006, p. 5.

134. *Ibid.*, p. 5.

135. COMMISSION EUROPÉENNE, *Troisième rapport annuel sur la migration et l'intégration*, *op. cit.*, p. 9.

136. COMMISSION EUROPÉENNE, *Second Annual Report on Migration and Integration*, *op. cit.*, p. 5.

137. COMMISSION EUROPÉENNE, *Troisième rapport annuel sur la migration et l'intégration*, *op. cit.*, p. 9.

138. *Ibid.*, p. 9.

139. GOEMAN, « Migrant integration policy at European level : past, present and future », *op. cit.*, p. 13.

140. COMMISSION EUROPÉENNE, *Programme commun pour l'intégration. Cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne*, COM(2005) 389 final, Bruxelles, 1 septembre 2005, p. 4.

141. *Ibid.*, pp. 5-6.

142. *Ibid.*, p. 7.

Dans une des dernières communications importantes en date en matière d'intégration (Une politique commune de l'immigration pour l'Europe : principes, actions et instruments, COM(2008) 359 final), la Commission européenne confirme son engagement dans ce sens affirmant vouloir contribuer, en parallèle avec les Etats membres, à la mise au point de programmes spécifiques d'intégration pour les immigrants nouvellement arrivés. Il est encore précisé que l'on « pourrait » agir en ce sens en déterminant les droits et les obligations fondamentaux des RPT dans le cadre de procédures nationales spécifiques comme par exemple des cours d'éducation civique ou des engagements explicites à s'intégrer<sup>143</sup>. Ces éléments ont encore été étendus dans les rapports qui ont suivis la Conférence ministérielle européenne sur l'intégration à Vichy (2008) puisqu'il est prévu de donner la « priorité » à l'élaboration de matériel d'information contenant des informations sur les valeurs européennes communes aux Etats membres, pour une utilisation pendant la phase d'introduction d'immigrants<sup>144</sup>. De plus, un des derniers développements dans le cadre de l'UE sur l'intégration est le déploiement de modules européens d'intégration qui prévoient notamment des références européennes pour l'introduction de cours de langues, de formations civiques sur l'histoire et les institutions de la société d'accueil et sur les valeurs communes de l'UE ayant pour cible les nouveaux arrivants (cf section 4.2.3, p. 68). Dans ce même esprit, la Commission a progressivement mis plus l'accent sur le lien entre les politiques relatives à l'immigration légale et les stratégies d'intégration<sup>145</sup>. Cette tendance semble vouée à se renforcer encore plus par la suite dans l'évolution logique du programme de Stockholm qui établit que le « lien entre migration et intégration demeure essentiel, notamment au regard des valeurs fondamentales de l'Union »<sup>146</sup>.

#### 2.3.2.6 Fonds européen d'intégration

Le programme d'action commune de la Commission pour l'intégration prévoit encore la création d'instruments d'un registre nouveau que sont un forum européen sur l'intégration, un site web sur l'intégration ainsi que des ressources financières par le biais du fonds européen d'intégration (FEI). Les deux premières initiatives ont été lancées le 20 avril 2009<sup>147</sup> conçues comme des plateformes de collection d'informations à partir d'un large éventail de parties prenantes composé des autorités nationales, régionales et locales, d'organisations de la société civile et de praticiens au sein des organisations locales<sup>148</sup>. Le forum, encadré par le Comité économique et social, prévoit une réunion bi-annuelle des parties intéressées avec pour fonction la consultation, l'échange d'expertise et la formulation des recommandations qui seront publiées sur le site de l'intégration<sup>149</sup>. Officiellement appelé « Portail européen sur l'intégration », ce site internet prévoit le développement de réseaux sur l'intégration par la possibilité d'échanger des politiques et des pratiques en postant des articles en ligne, de localiser d'autres praticiens ayant des intérêts similaires, et de participer à un forum animé.

Mais il est surtout intéressant de préciser ici les dimensions du fonds européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers, établi à la lumière des principes de base communs. Abouti en 2007 dans le cadre du programme général « Solidarité et gestion des flux migratoires »<sup>150</sup>, le FEI fixe les ressources alloués à la promotion de l'intégration des RPT pour la période 2007-2013 prenant ainsi le relais du programme INTI de 2003-2006<sup>151</sup>. Le fonds vise à promouvoir les efforts des Etats membres pour permettre aux immigrants de remplir les conditions de résidence et pour faciliter leur intégration pour ensuite favoriser l'échange structurel d'expériences, de meilleures pratiques et d'informations sur ces pratiques<sup>152</sup>. Il s'agit plus particulièrement de mettre l'accent sur les procédures d'admission, les programmes et activités de formation de base, la participation à la vie civique et politique, et le respect de la diversité et de la

143. COMMISSION EUROPÉENNE, *Une politique commune de l'immigration pour l'Europe : principes, actions et instruments*, COM(2008) 359 final, Bruxelles, 17 juin 2008, p8.

144. COMMISSION EUROPÉENNE, *Staff working document on The consolidation of the EU framework on integration. Report to the 2010 Ministerial Conference on Integration*, op. cit., p. 4.

145. COMMISSION EUROPÉENNE, *Second Annual Report on Migration and Integration*, op. cit., p. 4.

146. COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, *Le défi de l'intégration. Projet de rapport d'information pour la réunion de la section "Emploi, affaires sociales, citoyenneté" le 16 juin 2010*, op. cit., p. 7.

147. PORTAIL EUROPÉEN SUR L'INTÉGRATION, *Un agenda commun pour l'intégration*, op. cit.

148. KATE et NIESSEN, *Guide to Locating Migration Policies in the European Commission - 2nd Edition*, op. cit., p. 63.

149. *Ibid.*, p. 63.

150. COMMISSION EUROPÉENNE, *Communication établissant un programme-cadre de solidarité et de gestion des flux migratoires pour la période 2007-2013*, op. cit.

151. Pour plus de détails sur le programme INTI voir COMMISSION EUROPÉENNE : JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *INTI – Intégration des ressortissants de pays tiers*, [http://ec.europa.eu/justice\\_home/funding/2004\\_2007/inti/funding\\_inti\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/funding/2004_2007/inti/funding_inti_fr.htm), 2007, consulté le 14 juillet 2010.

152. COMMISSION EUROPÉENNE, *Troisième rapport annuel sur la migration et l'intégration*, op. cit., p. 8.

citoyenneté<sup>153</sup>. Avec un budget à la hauteur de 825 millions d'euros pour toute la période concernée, le fonds finance ainsi essentiellement les programmes annuels des Etats membres (93% du budget total) et quelques actions communautaires (7%). Les initiatives nationales sont éligibles pour un co-financement pourvu qu'elles cherchent à mettre en application pratique les PBC.

Bien qu'en apparence rien de particulier semble donner une perspective négative au fonds européen sur l'intégration, un regard plus approfondi permet une nouvelle fois d'identifier une accentuation sur les éléments sous tendant les PBC 2 et 4 et la propagation de programmes d'intégration civique. La décision du Conseil portant sur la création du FEI (2007/435/CE) précise ainsi que les initiatives destinées au financement par le fonds d'intégration européen « devraient cibler principalement les ressortissants de pays tiers arrivés depuis peu »<sup>154</sup>. Précisons ici que le Conseil fait mention de la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des RPT de longue durée pour définir qui est concerné par le statut de ressortissant « arrivé depuis peu » excluant ainsi les catégories suivantes : travailleurs saisonniers, étudiants, ceux qui effectuent un travail volontaire non rémunéré et les chercheurs scientifiques<sup>155</sup>. Ces dispositions collent donc parfaitement à la catégorie de migrants qui nous concerne telle que nous l'avons délimitée dans le premier chapitre (cf 1.4.1, p. 16). De plus, il est précisé dans l'article 2.1 de la Décision 2007/435/CE que sont concernés par le champ d'application de la présente décision les ressortissants encore résidant dans le pays tiers et qui doivent satisfaire des conditions spécifiques préalables au départ prévues par le droit national<sup>156</sup>. Alors qu'il devrait s'agir d'un soutien dans divers domaines d'action pour les nouveaux arrivants (comme le prévoient les objectifs spécifiques variés du fonds d'intégration), l'effort - du moins dans la rhétorique - s'est progressivement concentré sur les programmes et actions des Etats membres « visant à familiariser les nouveaux arrivés avec la société d'accueil et à leur permettre d'acquérir des connaissances élémentaires sur sa langue, son histoire, ses institutions, ses caractéristiques socio-économiques, sa vie culturelle et ses normes et valeurs fondamentales »<sup>157</sup>. Dans ce sens, le FEI est sujet à des critiques puisqu'il peut contribuer à la propagation de conditions contraignantes à l'intégration par le co-financement de telles mesures. Le fonds pourrait ainsi constituer un instrument véhiculant une politique restrictive d'intégration et d'immigration suivant encore une fois le chemin que désirent prendre certains Etats membres.

### 2.3.2.7 Coordination intergouvernementale

En plus des développements initiés au sens strict par l'Union européenne dans le cadre européen d'intégration, une autre forme de coopération informelle semble avoir pris naissance au niveau intergouvernemental. Une coordination des politiques d'intégration se fait en effet également dans le cadre du G6 des ministres de l'Intérieur, regroupant les six Etats membres les plus peuplés de l'UE : Allemagne, Espagne, France, Italie, Pologne et Royaume-Uni. L'intégration figurait pour la première fois à l'ordre du jour du G6 qui s'est tenu à Heiligendamm, les 22 et 23 mars 2006<sup>158</sup>. Les ministres de l'Intérieur ont convenu d'échanger largement les informations relatives à leurs programmes d'intégration et leurs conditions préalables (en particulier concernant les tests d'intégration). Ils décidèrent aussi de mettre en place un groupe de travail, composé d'experts, pour étudier la possibilité et le contenu éventuel d'un contrat d'intégration commun au niveau européen, s'inspirant du modèle français de *Contrat d'accueil et d'intégration* (CAI).

Ce fut justement à l'initiative de Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'Intérieur français, que cette idée prit forme et que le développement d'une politique d'intégration civique fut amenée au niveau intergouverne-

153. COMMISSION EUROPÉENNE, *Communication établissant un programme-cadre de solidarité et de gestion des flux migratoires pour la période 2007-2013*, op. cit.

154. CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Décision 2007/435/CE portant sur la création du Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers pour la période 2007-2013 dans le cadre du programme général "Solidarité et gestion des flux migratoires"*, Journal officiel L 168 du 28 juin 2007, p. 19.

155. CARRERA, *Benchmarking integration in the EU. Analyzing the debate on integration indicators and moving it forward*, op. cit., p. 21.

156. CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Décision 2007/435/CE portant sur la création du Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers pour la période 2007-2013 dans le cadre du programme général "Solidarité et gestion des flux migratoires"*, op. cit., p. 21.

157. Voir notamment la Communication de la Commission : COMMISSION EUROPÉENNE, *Staff working document on The consolidation of the EU framework on integration. Report to the 2010 Ministerial Conference on Integration*, op. cit., p. 5 ainsi que les exemples donnés sur le site de la Commission à propos du fonds d'intégration : COMMISSION EUROPÉENNE : JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *The European Fund for the Integration of Third-country nationals*, [http://ec.europa.eu/justice\\_home/funding/integration/funding\\_integration\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/funding/integration/funding_integration_en.htm), 2010, consulté le 14 juillet 2010.

158. DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'UNION EUROPÉENNE, *Rapport d'information sur la politique d'intégration des migrants dans l'Union européenne*, N°3502 Assemblée nationale, op. cit., p. 24.

mental européen<sup>159</sup>. Lorsque la France assumait la présidence du Conseil au 1<sup>er</sup> juillet 2008, le (désormais) président Sarkozy ne manqua pas de mettre la politique migratoire au sommet de l'agenda européen. En une semaine, la France réussit à faire signer par les ministres des 27 Etats membres un avant-projet de pacte prévoyant l'accord sur des règles communes en matière de traitement des migrants et des demandes d'asile. Selon le ministre français de l'immigration, Brice Hortefeux, qui préparait le terrain dans les mois précédents pour « vendre » l'idée française d'un pacte européen sur l'immigration ; l'initiative reçut un accueil chaleureux ; tous les pays partageant les mêmes préoccupations sur l'immigration et l'asile<sup>160</sup>. Les propositions sur l'intégration des migrants ne recueillirent cependant pas le même enthousiasme. Dans le but de créer un programme d'intégration européen complet et obligatoire, la France inséra dans sa première version du pacte une disposition visant à créer un « contrat d'intégration » obligatoire qui aurait exigé des RPT qu'ils se conforment à l'identité nationale locale afin de pouvoir résider dans l'UE<sup>161</sup>. La mention du contrat d'intégration obligatoire fut finalement enlevée du document rencontrant une forte hostilité de la part de certains Etats membres, en particulier l'Espagne<sup>162</sup>.

Alors que la disparition du contrat a allégé le caractère obligatoire des propositions relatives à la dimension de la politique d'intégration, il convient de souligner que le libellé actuel du pacte fait toujours référence à des mesures spécifiques visant à promouvoir des mesures restrictives. Le document politique, et donc non juridiquement contraignant, que constitue le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, adopté par le Conseil fin 2008, appelle en effet à une « immigration choisie » notamment sur la base des besoins du marché du travail et en tenant compte de l'impact des politiques nationales sur les autres Etats membres<sup>163</sup>. Le pacte appelle aussi à réglementer de « manière plus efficace » la réunification familiale en tenant compte des capacités d'accueil et d'intégration des familles telles qu'évaluées par leurs ressources et le logement dans le pays de destination ainsi que leurs connaissances de la langue du nouveau pays<sup>164</sup>. L'accent est encore mis sur le nécessaire respect « des identités des Etats membres et de l'Union européenne ainsi que de leurs valeurs fondamentales » ainsi que sur des actions prioritaires organisées pendant la phase d'accueil du migrant visant « en premier lieu l'apprentissage de la langue, de l'histoire et des institutions de la société d'accueil »<sup>165</sup>. La prépondérance de la vision nationale est une nouvelle fois visible à travers ce document particulier, liant la dimension sécuritaire de l'immigration à l'intégration des RPT et favorisant une approche civique assez stricte dans les programmes d'introduction des migrants.

## 2.4 Vers une nouvelle vision de l'intégration ?

Tous ces éléments combinés nous montrent bien que la dynamique caractérisant le développement d'une politique d'intégration de l'UE a favorisé l'émergence d'une nouvelle conception de l'intégration des RPT. Cette nouvelle conceptualisation et la fonctionnalité qui lui est donnée a fondamentalement transformé les hypothèses dans ce domaine. Tandis que les politiques d'intégration des RPT étaient traditionnellement considérées comme quelque chose de positif, compte tenu de leur rôle dans la promotion de l'inclusion sociale, la non-discrimination et l'accès aux droits, on voit maintenant un certain usage officiel de l'intégration qui remet en cause ces considérations courantes et s'oriente vers des politiques diffusant des objectifs et des effets d'une nature assez surprenante<sup>166</sup>.

On semble en effet loin de la vision défendue en 1999 à Tampere avec un changement graduel d'un engagement envers un traitement égalitaire et « un ensemble de droits uniformes aussi proches que possible de ceux dont jouissent les citoyens de l'Union européenne » (cf 2.3.1.2, p. 24) vers une approche restrictive utilisant des conditions d'intégration pour limiter l'accès des immigrés à un statut de résidence stable. Nous

159. Martin SCHAIN, « The State Strikes Back : Immigration Policy in the European Union », *The European Journal of International Law*, 2009, Volume 20, n°1, p. 106.

160. GOEMAN, « Migrant integration policy at European level : past, present and future », *op. cit.*, p. 15.

161. KATE et NIESSEN, *Guide to Locating Migration Policies in the European Commission - 2nd Edition*, *op. cit.*, p. 59.

162. Sergio CARRERA et Elspeth GUILD, « The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum : Intergovernmentalism vs. Europeanisation? Security vs. Rights? », *CEPS Policy Brief*, 2008, n°170, p. 5.

163. CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Pacte européen sur l'immigration et l'asile*, 13440/08, 24 septembre 2008, Bruxelles, p. 5.

164. CARRERA et GUILD, « The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum : Intergovernmentalism vs. Europeanisation? Security vs. Rights? », *op. cit.*, p. 4.

165. UE2008.FR, *Conférence ministérielle européenne sur l'intégration. Vichy – Les 3 et 4 novembre 2008. Déclaration approuvée par les représentants des Etats membres*, [http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1103\\_Ministerielle\\_Integration/ministerielle\\_integration\\_041108\\_Declaration\\_finale\\_FR.pdf](http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1103_Ministerielle_Integration/ministerielle_integration_041108_Declaration_finale_FR.pdf), consulté le 14 juillet 2010, p. 4.

166. CARRERA et WIESBROCK, *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, *op. cit.*, p. 2.

avons vu comment les Etats membres ont réussi à déclencher ce changement de paradigme en transférant leur vision contraignante au niveau de l'UE tant par le cadre juridique que le cadre européen d'intégration. Cette vision provient d'une perspective particulière sur la relation entre législation et intégration de la part des Etats membres. Ces derniers considèrent en effet qu'un manque d'intégration ou une soi-disant incapacité à s'intégrer sont une raison pour refuser l'établissement dans le pays<sup>167</sup>. C'est le contraire de la conception d'origine de l'UE puisque celui-ci voyait justement en l'obtention d'un statut légal sûr un moyen d'améliorer l'intégration de l'immigré dans la société.

Selon la rhétorique initiale de la Commission européenne, l'intégration civique impliquait l'attribution d'un ensemble de droits et devoirs communs aux RPT et aux citoyens de l'UE et était vue comme un moyen d'incarner les principes et valeurs figurant dans la Charte des droits fondamentaux<sup>168</sup>. Mais l'évolution des discours nationaux et leur influence sur l'échelle du continent ont transformé l'intégration civique en une obligation pour le migrant de se conformer aux valeurs nationales et celle de l'UE. Vu sous cet angle, l'intégration n'est plus un processus qui promeut l'égalité des droits et libertés, mais devient une exigence de l'Etat pour que les RPT se fondent dans un espace homogène national. C'est exactement la nature juridique nationaliste et subjective de la notion d'intégration civique qui permet aux Etats membres d'exercer une grande discrétion lorsqu'il s'agit de décider s'il y a lieu d'accorder des droits et libertés communautaires aux RPT tels que prévus par la loi européenne sur l'immigration<sup>169</sup>. L'intégration civique devient ainsi un outil de contrôle migratoire qui permet tout particulièrement de restreindre l'entrée sur le territoire de migrants non-qualifiés et en situation de réunification familiale tandis que ce serait justement cette catégorie qui aurait le plus besoin d'aide et de protection. L'expression ultime du caractère répressif de ce genre de politique d'« intégration » pourrait alors être considérée dans les mesures de pré-départ, qui peuvent empêcher les RPT désirant émigrer de quitter leur territoire d'origine.

L'introduction de politiques et de lois dans le système juridique et le cadre plus souple de l'UE promouvant une intégration conditionnelle et une approche basée sur des sanctions - le poids de l'intégration reposant quasi-entièrement sur l'immigré encourant le risque de sanctions s'il ne remplit pas les conditions obligatoires - a donc profondément transformé les fonctions et priorités poursuivies par la politique d'intégration de l'Union européenne. Actuellement qualifiée de « meilleure pratique », l'intégration civique semble sans cesse gagner du terrain dans les différentes approches de l'Union allant même jusqu'à remettre en cause la diversité et certains autres principes fondamentaux sur lesquels les démocraties libérales qui constituent l'UE prétendent se baser<sup>170</sup>.

La question est alors de savoir quel rôle est réellement imputable à l'Union européenne dans la diffusion des normes plus sécuritaires, intrinsèquement liées à l'immigration, sur l'intégration. En plus de ce qu'on a dégagé des quelques exemples pratiques dans l'élaboration de sa politique d'intégration, on peut se demander si l'Union européenne véhicule finalement plus ces mesures qu'elle ne les contre, contrairement à ce qui est attendu de sa part. La réponse influence considérablement le type d'europanisation auquel on assiste. Mais avant de regarder plus précisément comment l'Union contribue, ou non, à légitimer les politiques d'intégration civique ; il est essentiel de voir en quoi consistent exactement ces conditions évoquées jusqu'à présent. Pour voir de quelle manière les pays arrivent à utiliser l'intégration comme un outil d'exclusion et de marginalisation, ainsi que les dangers que cela représente, nous devons nous tourner vers les pratiques nationales concrètes en matière d'intégration civique.

---

167. GROENENDIJK, « Legal Concepts of Integration in EU Migration Law », *op. cit.*, p. 113.

168. Suzanne MULCAHY, « Civic integration : A Contested Concept », in *Citizenship policies in the age of diversity. Europe at the crossroads*, sous la dir. de Ricard ZAPATA-BARRERO, Barcelona, CIDOB Foundation, 2009, p. 121.

169. CARRERA et WIESBROCK, *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, *op. cit.*, p. 2.

170. *Ibid.*, pp. 5-6.

# Chapitre 3

## Programmes d'intégration

### 3.1 Pratiques comparables

Le développement de politiques d'intégration civique depuis la fin des années 1990 dans certains pays européens rend leur étude comparative intéressante. Elle nous permet de fournir une preuve concrète de l'application des principes et idées qui sont ressortis des documents analysés précédemment (directives, PBC, communications du Conseil et de la Commission) et démontre que les Etats de l'Union cherchent à s'inspirer mutuellement considérant aujourd'hui que les cours et tests d'intégration sont de bonnes mesures exemplaires.

Il est vrai que tout rapprochement des législations et programmes d'intégration nationaux est difficile à cause de la nature subjective et dynamique du domaine. Comme on l'a vu, les définitions et perceptions de l'intégration ne sont pas neutres et dépendent considérablement des priorités politiques des pays en lien avec leur contexte historique et le modèle sociétal qu'ils privilégient. L'encadrement idéologique qui entoure l'intégration, diversifiant son interprétation et la définition de sa réussite, peut ainsi induire un biais dans l'analyse comparative. Il est intéressant à ce sujet de reprendre une étude effectuée par l'*International Centre for Migration Policy Development* qui effectua une comparaison entre les programmes d'intégration obligatoires ou volontaires dans cinq pays européens. Les chercheurs ont alors expressément évité de s'attaquer à une définition de l'intégration, jugeant l'exercice trop délicat :

« When the project team started its work it consciously avoided defining the concept of “integration” beforehand. The rationale was that any precise definition would have a limiting effect during the course of the work and might even have an adverse effect on the outcome of the analysis since the concepts used, whether implicitly or explicitly, might vary widely among the countries under comparison »<sup>1</sup>.

Ceci vaut d'autant plus que les fossés possibles entre la rhétorique et la pratique des Etats membres ne sont pas négligeables. Les comparaisons faites au niveau international devraient toujours prendre en considération les éventuelles divergences entre le discours, la mise en pratique et le contexte national lorsqu'il s'agit d'évaluer une politique d'intégration<sup>2</sup>.

Un autre grand problème est que les pays n'effectuent pas la même comptabilisation des immigrés. La norme la plus répandue dans les pays européens est de compter les non-nationaux comme leur population immigrée<sup>3</sup>. Ceci vaut pour les Etats où la nationalité d'origine reste un facteur de distinction important.

C'est notamment le cas de l'Allemagne dont les statistiques officielles ont cependant un intérêt limité pour décrire la population immigrée et les générations suivantes, puisqu'ils identifient uniquement les étrangers (qui n'ont pas la nationalité allemande). Ceci est problématique puisqu'un nombre considérable d'étrangers n'ont pas migré vers l'Allemagne, mais y sont nés. En outre, les immigrés ne comprennent pas ceux qui se sont naturalisés au cours de leur séjour ou qui sont entrés dans le pays en tant que citoyens allemands<sup>4</sup>. Ce dernier cas concerne la catégorie particulière des *Aussiedler* qui sont les Allemands de souche ayant émigré vers l'Europe de l'Est il y a plus de 250 ans et dont une grande partie des descendants sont retournés dans le pays après la chute du mur de Berlin<sup>5</sup>.

Un autre point de vue est celui de la France. Celle-ci enregistre séparément les immigrés et les étrangers. Les premiers sont définis comme des personnes nées à l'extérieur du territoire français en tant que citoyens étrangers, et continuent à être enregistrés en tant que tels même s'ils acquièrent la nationalité française.

---

1. INTERNATIONAL CENTRE FOR MIGRATION POLICY DEVELOPMENT, *Integration Agreements and Voluntary Measures. Compulsion or voluntary nature – comparison of compulsory integration courses, programmes and agreements and voluntary integration programmes and measures in Austria, France, Germany, the Netherlands and Switzerland*, Vienne, 2005, p. 14.

2. EFIONAYI-MÄDER, « L'immigration choisie. Nouvelle tendance politique en Europe », *op. cit.*, p. 45.

3. FAVELL, « Integration nations : the nation-state and research on immigrants in Western Europe », *op. cit.*, p. 14.

4. Veysel ÖZCAN, *Focus migration. Germany*, <http://www.focus-migration.de/Germany.1509.0.html?&L=1>, consulté le 16 juillet 2010.

5. Catherine WIHTOL DE WENDEN, « L'Europe migratoire », in *L'Europe face à l'Autre : politiques migratoires et intégration européenne*, sous la dir. de Maximos ALIGISAKIS, Genève, Euryopa, 2003, p. 84.

Les étrangers, quant à eux, sont définis comme des individus qui n'ont pas la nationalité française. On voit immédiatement que cette classification a son incohérence puisque les deux catégories peuvent se chevaucher : un non-national né à l'étranger peut autant être un étranger qu'un immigré<sup>6</sup>.

Si l'on prend encore l'exemple des Pays-Bas, leurs statistiques sur la population immigrée ne sont pas fondées, contrairement à la plupart des pays, sur la nationalité ou le pays de naissance, mais sur l'appartenance ethnique. Le gouvernement néerlandais fait la distinction entre *autochtone* et *allochtone* ; ce dernier désignant une personne ayant au moins un parent né à l'étranger quel que soit le lieu de leur naissance. On aboutit alors à une variété de façons de représenter la part des immigrés dans la population avec 19,3% de la population qui est allochtone, 9,8% qui est né à l'étranger et 6,2% de la population qui ne possède pas la nationalité néerlandaise<sup>7</sup>. Il s'agit d'une façon inhabituelle de catégoriser les données nationales sur l'immigration, impliquant que les chiffres néerlandais sur l'immigration apparaissent quelque peu « gonflés » dans les comparaisons internationales<sup>8</sup>.

Ces incohérences sur la manière d'identifier le groupe d'immigrés dans les différents Etats de l'Union peuvent donc être problématiques dans l'analyse comparative de leurs programmes d'intégration. C'est également le cas pour les indicateurs dans le *benchmarking* au niveau de l'Union européenne. Les indicateurs sont des outils de mesure primordiaux pour évaluer les mesures spécifiques liées à une politique ou une loi, et examiner si celles-ci sont en conformité avec l'approche définie par la « meilleure pratique »<sup>9</sup>. Ils comprendront toujours des éléments différents selon les pays, avec des domaines et actions prioritaires qui ne sont pas toujours conciliables.

On peut néanmoins identifier que les intentions derrière les réglementations, les résultats escomptés et les conséquences des mesures d'intégration qui ressortent des pratiques nationales sont similaires. Certaines idées centrales qui sous-tendent le concept d'intégration, même si elles ne s'articulent pas sous la forme de définitions claires et tranchées, sont clairement en train de se cristalliser au niveau de l'Union européenne<sup>10</sup>. Les Etats semblent ainsi avoir un ensemble d'objectifs en commun. Une priorité essentielle commune à tous les pays est de permettre aux immigrants de vivre de façon indépendante, de subvenir à leurs besoins et de participer activement à tous les aspects de la vie<sup>11</sup>. Confrontés à la *crise de l'intégration* répandue en Europe, les Etats ont cherché à satisfaire leurs objectifs par le développement de programmes d'intégration civique. Ces derniers apparaissent comme la réponse idéale puisqu'ils permettent de s'attaquer à deux préoccupations essentielles : les coûts économiques et la cohésion sociale. Sur le plan des coûts, le souci est de faire entrer les immigrants dans la population active, ce qui diminue le taux de chômage (au minimum, deux fois plus élevé pour les immigrés que pour les citoyens nationaux) et réduit les coûts pour l'Etat engendré par l'assistance sociale. Du côté de la cohésion, l'intégration civique vise à inculquer les valeurs et les principes de la démocratie libérale, ainsi qu'à familiariser les migrants avec l'histoire et la culture de la société d'accueil.

Selon ces objectifs, les politiques d'intégration comportent en général trois volets principaux : les cours de langue, considérés par tous les Etats comme une condition préalable indispensable à l'intégration ; l'orientation professionnelle ; et les cours d'orientation ou d'introduction au pays (information sur l'ordre juridique, culture, histoire, habitudes etc.)<sup>12</sup>. C'est ce dernier volet qui traduit plus particulièrement la préoccupation selon laquelle les migrants pourraient être réticents ou, pour des raisons spécifiques, ne pourraient participer à des mesures volontaires, qui a conduit les gouvernements à introduire des mesures d'intégration obligatoires<sup>13</sup>. Face à ces défis, intérêts et réactions semblables<sup>14</sup>, l'analyse comparative des programmes d'intégration civique peut s'avérer tout à fait pertinente et utile.

6. Marcus ENGLER, *Focus migration. France*, <http://www.focus-migration.de/France.1231.0.html?&L=1>, consulté le 16 juillet 2010.

7. Evelyn ERSANILLI, *Focus migration. Netherlands*, [http://www.focus-migration.de/The\\_Netherlands.2644.0.html?&L=1](http://www.focus-migration.de/The_Netherlands.2644.0.html?&L=1), consulté le 16 juillet 2010.

8. Ines MICHALOWSKI, « What Is The Dutch Integration Model, And Has It Failed ? », *Focus migration Policy brief*, 2005, n°1, p. 1.

9. CARRERA, *Benchmarking integration in the EU. Analyzing the debate on integration indicators and moving it forward*, *op. cit.*, pp. 55–56.

10. INTERNATIONAL CENTRE FOR MIGRATION POLICY DEVELOPMENT, *Integration Agreements and Voluntary Measures. Compulsion or voluntary nature – comparison of compulsory integration courses, programmes and agreements and voluntary integration programmes and measures in Austria, France, Germany, the Netherlands and Switzerland*, *op. cit.*, p. 15.

11. CIRE, *Les politiques d'intégration en Europe*, *op. cit.*, p. 6.

12. *Ibid.*, p. 6.

13. INTERNATIONAL CENTRE FOR MIGRATION POLICY DEVELOPMENT, *Integration Agreements and Voluntary Measures. Compulsion or voluntary nature – comparison of compulsory integration courses, programmes and agreements and voluntary integration programmes and measures in Austria, France, Germany, the Netherlands and Switzerland*, *op. cit.*, p. 8.

14. N'oublions d'ailleurs pas que les pays ont aujourd'hui un certain intérêt à ce que leurs programmes d'intégration

## 3.2 Cas d'études

### 3.2.1 Justification

Notre comparaison portera sur le cas des Pays-Bas, de la France et de l'Allemagne. Le choix de comparer les programmes d'intégration civique de ces trois pays particuliers n'est pas sans raisons. Tout d'abord, notre représentation se base spécifiquement sur l'expérience d'Etats du Nord-Ouest de l'Europe. Cette zone géographique a en effet été différemment confrontée aux questions de migration que les autres régions du continent comme le Sud et l'Est. L'important flux migratoire d'après-guerre a commencé tôt dans le Nord-Ouest des pays européens (années 1950 à 1970), puis seulement plus tard dans le sud de l'Europe (1980 et 1990), et même plus récemment en Europe centrale et orientale (1990). L'expérience avec les politiques d'intégration s'inscrit dans la même logique : nous voyons la plus longue expérience avec les politiques d'intégration dans la plupart des pays du Nord-Ouest ; des efforts limités et plus récents dans les pays d'Europe du Sud, et une quasi-absence jusqu'ici de telles politiques dans les pays du centre et l'Est de l'Europe. (A l'époque du régime socialiste, ces derniers pays étaient souvent confrontés à l'intégration de minorités régionales ; durant cette période, le processus d'intégration était cependant traité de manière tout à fait différente et de nombreuses migrations furent considérées comme « internes »)<sup>15</sup>. Comme l'expérience des pays d'Europe du Sud en matière d'immigration et d'intégration a été beaucoup plus récente, elle implique un cadre institutionnel relativement nouveau amenant à des politiques divergentes par rapport au Nord-Ouest comme le recours fréquent aux vagues de régularisation. Les problématiques étant encore plus nouvelles pour la plupart des douze derniers membres qui ont adhéré à l'Union européenne, les mesures en matière migratoire y reposent plus sur la gestion des flux plutôt qu'à la question de l'intégration des immigrés<sup>16</sup>. Les Pays-Bas, la France et l'Allemagne étant tous trois des pays « classiques » d'immigration en Europe, leur expérience historique et le chemin de *path dependency* qu'elle a pu entraîner, font d'eux des exemples comparables et particulièrement intéressants.

Ces trois cas pratiques ont par ailleurs été extensivement analysés depuis le début des études sur l'intégration des immigrés. On les retrouve toujours parmi les travaux les plus pertinents sur le développement des politiques d'intégration en Europe, ceci s'expliquant par le fait que ces Etats sont la représentation parfaite des trois modèles nationaux identifiés dans le premier chapitre (cf section 1.2.2, p. 6). L'Allemagne représente en effet au mieux l'approche ethnonationale, la France le modèle assimilationniste ou républicaniste et les Pays-Bas la vision multiculturaliste ou pluraliste. En ce qui concerne ce dernier modèle, on peut préciser que la Grande-Bretagne a également été un des cas d'étude les plus populaires chez les chercheurs. Il est cependant plus problématique dans le cadre de notre travail puisque l'Angleterre, tout comme l'Irlande, ne participent pas au titre V « L'espace de liberté, de sécurité et de justice » de l'actuel Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ancien titre IV du Traité instituant la Communauté économique européenne), même si un « opt-in » au cas par cas est possible<sup>17</sup>. Ceci signifie que le Royaume-Uni n'est pas lié par les actes qui concernent la politique d'immigration et d'intégration de l'UE.

Aussi différents qu'ils soient par leurs modèles nationaux, chacun des trois pays ont des dispositifs d'accueil basés sur des mesures d'intégration civique bien établies. La particularité des programmes est par ailleurs qu'autant les Pays-Bas, que la France et l'Allemagne ont introduit des conditions d'intégration obligatoires que doivent satisfaire les primo-arrivants, ce qui n'est pas toujours le cas pour le reste de l'Union où plusieurs politiques nationales sont uniquement d'ordre volontaire.

Un autre argument qui justifie notre sélection géographique est que ces Etats se trouvent être très influents dans les discussions au niveau européen sur l'immigration et les politiques d'intégration. Nous avons vu leur rôle important dans l'élaboration des politiques de l'UE les plus pertinentes et les mesures juridiques adoptées jusqu'ici. L'Allemagne et les Pays-Bas ont été très présents lors des négociations pour les directives sur la réunification familiale et les RPT de longue durée (cf section 2.3.1.3, p. 25) tandis que la France a fortement milité pour l'adoption du Pacte sur l'immigration et l'asile accentuant l'importance de l'identité nationale (cf section 2.3.2.7, p. 37). Les Pays-Bas semblent avoir le mieux réussi à transférer

---

convergent puisqu'un deuxième Etat membre dans lequel s'installe un RPT de longue durée ne peut soumettre de nouvelles mesures d'intégration civique, cf section 2.3.1.3, p. 26.

15. PENNINX, « Integration of migrants : economic, social, cultural and political dimensions », *op. cit.*, p. 137.

16. Rinus PENNINX, « Europe's Migration Dilemma : A Political Assessment », *European View. A Journal of the Forum for European Studies*, 2007, n°5, p. 90.

17. Virginie GUIRAUDON, « L'europanisation des politiques publiques de migration », in *L'Europe face à l'Autre : politiques migratoires et intégration européenne*, sous la dir. de Maximos ALIGISAKIS, Genève, Euryopa, 2003, p. 39.

leurs idées sur l'intégration au niveau européen puisque leur influence remonte à l'époque où l'intégration a été mise à l'ordre du jour dans l'Union. Le pays a même contribué à la mise sur agenda du domaine en passant notamment par les PBC, rédigés par des fonctionnaires néerlandais en consultation avec un *think-tank* américain privé (*Migration Policy Institute*)<sup>18</sup>.

Enfin, la comparaison des programmes néerlandais, français et allemands est encore judicieuse parce que les trois pays ont mis en place une politique d'intégration à l'échelle nationale. Celle-ci est accompagnée par la création d'institutions et organes étatiques spécifiquement désignés pour planifier et coordonner les questions sur l'immigration et l'intégration<sup>19</sup>. Ceci ne vaut pas pour tous les Etats membres de l'UE comme par exemple l'Espagne, où les régions autonomes détiennent les principales compétences pour l'intégration sociale des immigrés. Une série de plans d'intégration sont ainsi mis en oeuvre par la Catalogne, Madrid et l'Andalousie, qui ont les plus grandes parts de populations étrangères<sup>20</sup>.

Pour ce qui est de l'ordre de classification des trois pays, nous commençons délibérément par les Pays-Bas pour ensuite reprendre les mesures qui sont nées en France et Allemagne. En effet, les néerlandais ont été les grands pionniers de l'introduction d'une politique d'intégration civique à partir de la fin des années 1990. L'intégration civique doit d'abord être comprise dans le contexte néerlandais puisque c'est par la suite que d'autres pays l'ont adoptée dans leurs propres programmes. Comme nous le verrons, la France s'est souvent ouvertement dit inspirée par les tests d'intégration néerlandais dans leur développement d'un contrat d'intégration obligatoire et de mesures d'intégration à l'étranger<sup>21</sup>. De la même manière, l'Allemagne a trouvé sa source d'inspiration dans l'approche de la politique néerlandaise pour les exigences en matière linguistique pratiquées à l'étranger<sup>22</sup>. Nous choisissons d'ailleurs de faire figurer l'Allemagne en dernière position parce qu'elle a mis longtemps à se reconnaître comme un pays d'immigration. Ceci était un problème récurrent dans tous les pays du Nord-Ouest de l'Europe qui continuèrent longtemps à voir les flux migratoires comme des entrées temporaires. L'Allemagne a cependant mis considérablement plus de temps pour se considérer pays d'immigration permanente (à l'aube du 21<sup>e</sup> siècle) et a donc plus récemment commencé à adresser le besoin d'intégration<sup>23</sup>.

On retrouve les premiers dispositifs d'accueil des primo-arrivants à caractère obligatoire aux Pays-Bas à partir de 1998, en France depuis 2003 et en Allemagne en 2004. Dans les sections suivantes, nous allons identifier le contenu des programmes d'intégration des trois pays ; prenant d'abord en compte la dimension interne (politique d'accueil après l'arrivée du RPT dans le pays hôte) puis la dimension externe qui concerne les mesures d'intégration appliquées dans le pays d'origine avant le départ. Nous mentionnerons encore brièvement le contexte politique et quelques événements qui ont pu contribuer au développement des conditions d'intégration obligatoires. Fort intéressante pour comprendre l'évolution des programmes, une description complète du cadre national va au-delà de la portée de ce travail. Plus généralement, il faut interpréter le contexte comme s'insérant dans la situation de réponse à la *crise de l'intégration*, où les Etats jonglent entre conformité au modèle national et reprise de ce qui est implémenté par le voisin.

### 3.2.2 Pays-Bas

#### Contexte

Plusieurs événements médiatisés ont contribué à un changement considérable dans les programmes d'intégration aux Pays-Bas. Auparavant acclamés pour leur approche multiculturaliste vue par le reste de l'Europe comme un modèle exemplaire d'intégration réussie ; beaucoup ont vu dans les assassinats du chef de parti politique Pim Fortuyn en mai 2002 et du réalisateur Théo Van Gogh en novembre 2004 par un jeune islamiste radical, le point de rupture de la politique d'intégration néerlandaise. L'affaire autour d'Ayaan Hirsi Ali, ancienne parlementaire d'origine somalienne pour le parti libéral, devenue très critique à l'égard de l'Islam, ainsi que la publication de l'article controversé « Le drame multiculturel » par le sociologue Paul Scheffer qui dénonce le multiculturalisme comme un refus de reconnaître un

18. MULCAHY, « Civic integration : A Contested Concept », *op. cit.*, p. 128.

19. MINISTÈRE DE LA JUSTICE DES PAYS-BAS, *Papier de position - La Conférence Ministérielle sur l'Intégration "Changer les principes en actions"*, Migration Policy Institute, Groningue, 9 et 11 novembre 2004, p. 17.

20. CARRERA, « A Comparison of Integration Programmes in the EU. Trends and Weaknesses », *op. cit.*, p. 6.

21. Voir notamment CARRERA et WIESBROCK, *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, *op. cit.*, p. 34.

22. *Ibid.*, p. 34.

23. Elizabeth COLLETT, « One size fits all? Tailored integration policies for migrants in the European Union », *EPC Working Papers*, 2006, n°24, p. 14.

manque de participation des minorités ethniques, ont également politisé la question de l'intégration des immigrants et modifié le climat politique de façon significative. Ces événements s'avéraient en réalité être des phénomènes d'accentuation de problèmes jadis existants, puisque l'immigration et l'intégration ont été une préoccupation pour le pays depuis bien plus longtemps. La nouveauté consiste dans leur politisation sur la scène publique.

Même si les Pays-Bas appliquent relativement tôt leurs premières conditions envers les nouveaux arrivants, on peut noter un revirement considérable ces dernières années qui traduit un durcissement de la politique d'accueil<sup>24</sup>. La montée en force de Pim Fortuyn juste avant les élections nationales en mai 2002 a déclenché un courant populiste non négligeable qui a contribué à cette évolution. Un autre constat alarmant fit d'ailleurs sentir la nécessité d'une politique nouvelle, puisque les chiffres montrèrent que beaucoup d'immigrés étaient socialement défavorisés connaissant une mauvaise maîtrise de la langue néerlandaise, un chômage élevé, un fort taux d'abandon des études ainsi qu'une grande démotivation envers les trajectoires civiques offertes<sup>25</sup>. L'arrivée de Rita Verdonk, plus tard surnommée « Rita de fer », à la tête du Ministère de l'Intégration dans le deuxième gouvernement Balkenende de centre-droit, amena à l'instauration de mesures très sévères envers les immigrés. La ministre sut caresser les craintes des Néerlandais sur l'immigration et l'intégration et reçut un soutien politique fort pour le développement des politiques d'*inburgering* à la suite des événements qui marquèrent le pays en 2002 et 2004. La politique précédente de laissez-faire fut remise en question, désormais considérée comme ayant contribué à l'exclusion de la première et seconde génération de migrants. Les nouveaux programmes mettent aujourd'hui l'accent sur l'adaptation aux normes et valeurs néerlandaises, tout en exigeant du RPT qu'il soit plus autonome et responsable de son intégration au sein de la société. Que le domaine de l'intégration avait été déplacé au Ministère de la Justice en 2002 confirma encore le développement de la dimension sécuritaire et restrictive<sup>26</sup>.

## Contenu

### *Dimension interne*

Le premier programme d'intégration civique fut créé en 1998 par une loi sur l'intégration des nouveaux arrivants, dite loi WIN (*Wet Inburgering Nieuwkomers*). La WIN obligeait la plupart des primo-arrivants non-ressortissants de l'UE à participer à un cours d'intégration sur douze mois, qui se composait de 600 heures d'enseignement de la langue néerlandaise, environ 30 heures d'orientation sociale et des mesures pour l'orientation professionnelle<sup>27</sup>. Le processus se terminait par un test qui n'avait que pour but d'évaluer le niveau de maîtrise de la langue et n'entraînait pas de conséquences particulières pour le migrant selon l'échec ou la réussite<sup>28</sup>. De plus, bien que des pénalités financières pouvaient être encourues, elles étaient mineures et rarement appliquées par les gouvernements locaux responsables<sup>29</sup>. Dans ce sens, ces cours (gratuits) et l'obligation d'y participer semblaient bien acceptés voire appréciés par les immigrés. Les experts considéraient même l'obligation comme favorable pour les femmes, dont certaines n'auraient autrement pas la possibilité de suivre un cours, en raison de leur liberté de mouvement limitée en dehors du foyer<sup>30</sup>.

Or, jugée inefficace à cause d'une participation active insuffisante de la part des immigrés et de résultats de tests largement inférieurs au niveau espéré<sup>31</sup>, la WIN connaît une réforme considérable devenant la *Wet Inburgering* (WI) en 2007. Cette loi révisée, toujours en vigueur, constitue la base de la politique

24. HAUT CONSEIL À L'INTÉGRATION, *Charte de la laïcité dans les services publics et autres avis*, La documentation française. Collection des rapports officiels, 2007, p. 61.

25. BBC NEWS, *Should UK immigration go Dutch?*, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/7682858.stm>, 2008, consulté le 22 juillet 2010.

26. Depuis 2007, le dossier de l'intégration a été donné au Ministère de l'Habitat, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement. Ce changement peut être vu comme une évolution positive puisqu'il met moins l'accent sur des solutions basés sur des lois et plus sur la nécessité de s'attaquer aux réalités socio-économiques qui posent problèmes. Voir notamment Leonard BESSELINK, « Integration and Immigration : The Viscissitudes of Dutch "Inburgering" », in *Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, sous la dir. d'Elspeth GUILD, Kees GROENENDIJK et Sergio CARRERA, Cornwall, Ashgate, 2009, pp. 256-257.

27. Ines MICHALOWSKI, « Liberal States - Privatised Integration Policies? », in *Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, sous la dir. d'Elspeth GUILD, Kees GROENENDIJK et Sergio CARRERA, Cornwall, Ashgate, 2009, p. 265.

28. *Ibid.*, p. 265.

29. JOPPKE, « Immigrants and Civic Integration in Western Europe », *op. cit.*, p. 14.

30. EFIONAYI-MÄDER, « L'immigration choisie. Nouvelle tendance politique en Europe », *op. cit.*, p. 45.

31. BESSELINK, « Integration and Immigration : The Viscissitudes of Dutch "Inburgering" », *op. cit.*, p. 247.

d'intégration actuelle des Pays-Bas. Elle s'applique à tous les étrangers (non-UE) légaux résidant aux Pays-Bas à des fins non-temporaires<sup>32</sup>. Sont exempts les migrants en possession d'un contrat de travail (même permanent), ainsi que les ressortissants de pays avec lequel des accords ont été conclus comme les Etats-Unis, le Canada, l'Australie ou encore la Suisse<sup>33</sup>. Par ailleurs, le programme s'applique aussi aux immigrés installés dans le pays avant 1998 (*oudkomers*)<sup>34</sup>, dont la maîtrise de la langue et l'insertion dans le marché du travail sont jugées insuffisantes<sup>35</sup>. L'obligation de participation aux cours a été modifiée en une obligation de passer un test (*inburgeringsexamen*). Celui-ci est composé de deux parties : une partie centrale avec trois composantes, dont deux tests électroniques de nature civique avec des questions sur la connaissance de la société et un test oral pour l'évaluation de la langue (fixé au niveau A2 du cadre européen commun de référence pour les langues) ; ainsi qu'une partie pratique où le migrant est testé sur sa capacité à réagir aux situations de tous les jours<sup>36</sup>. Les RPT doivent passer ce test dans les trois ans et demi après leur entrée sur le territoire pour ceux qui ont déjà fait le test pré-départ à l'étranger, et dans les cinq ans pour les autres. Les sanctions en cas de non-réussite dans le délai imposé peuvent être des amendes de l'ordre de 250 à 1 000 euros<sup>37</sup> ou une baisse des prestations versées pour ceux qui bénéficient de l'assurance chômage<sup>38</sup>, mais surtout le refus de prolonger l'autorisation de résidence. Ceci implique que l'incapacité ou la réticence de l'immigré de se conformer aux conditions d'intégration amèneront inévitablement à son expulsion du pays (la durée maximale d'un permis de résidence temporaire étant de cinq ans)<sup>39</sup>.

Les nouvelles dispositions mettent beaucoup plus l'accent sur l'autonomie et l'« autosuffisance » (*zelfredzaamheid*)<sup>40</sup> avec une responsabilité accrue attendue de l'immigré dans l'élaboration de son propre programme d'intégration. Le migrant doit par conséquent désormais lui-même payer la préparation des cours (estimée entre 3 000 et 5 000 euros)<sup>41</sup>, avec un remboursement partiel possible lorsque le test est pris dans les délais et est réussi (remboursé à 70 % jusqu'à un maximum de 3 000 euros). Le coût du test même, qui s'élève à 240 euros, est entièrement à la charge du RPT<sup>42</sup>. Le renforcement du poids de l'intégration du côté des migrants apparaît d'ailleurs tout au long du mémorandum accompagnant la récente législation (Integratienota 2007-2011) dont le sous-titre est déjà très révélateur : *Zorg dat je erbij hoort!* ou « Intègre toi ! »<sup>43</sup>.

#### *Dimension externe*

Un test conditionnant l'entrée sur le territoire fut également introduit à partir de mars 2006 (*Wet Inburgering Buitenland*). Cette mesure exige des ressortissants de pays tiers qui nécessitent un visa et désirent s'établir sur le territoire néerlandais pour une période plus longue (même catégories et exemptions que les primo-arrivants dans la dimension interne), qu'ils passent un test alors qu'ils sont toujours à l'étranger. Cet examen consiste en un examen oral, qui se passe en néerlandais, au cours duquel le candidat doit justifier une connaissance élémentaire de la langue et de la société néerlandaises. Il comprend deux parties, chacun d'une durée de quinze minutes environ. La première porte sur la société néerlandaise (géographie, transport, histoire, constitution, démocratie et législation, l'éducation des enfants, la santé, le travail et les revenus). La deuxième concerne la maîtrise du néerlandais ; le niveau requis étant légèrement

32. CARRERA et WIESBROCK, *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, *op. cit.*, p. 30.

33. BESSELINK, « Integration and Immigration : The Viscissitudes of Dutch "Inburgering" », *op. cit.*, p. 249.

34. Même ceux qui ont été naturalisés mais considérés comme insuffisamment intégrés.

35. INTERNATIONAL CENTRE FOR MIGRATION POLICY DEVELOPMENT, *Integration Agreements and Voluntary Measures. Compulsion or voluntary nature – comparison of compulsory integration courses, programmes and agreements and voluntary integration programmes and measures in Austria, France, Germany, the Netherlands and Switzerland*, *op. cit.*, p. 31.

36. CARRERA et WIESBROCK, *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, *op. cit.*, p. 28.

37. BESSELINK, « Integration and Immigration : The Viscissitudes of Dutch "Inburgering" », *op. cit.*, p. 248.

38. DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'UNION EUROPÉENNE, *Rapport d'information sur la politique d'intégration des migrants dans l'Union européenne, N°3502 Assemblée nationale*, *op. cit.*, p. 82.

39. CARRERA et WIESBROCK, *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, *op. cit.*, p. 28.

40. Christian JOPPKE, « Do Obligatory Civic Integration Courses for Immigrants in Western Europe further Integration ? », *Focus migration Policy brief*, 2007, n°8, p. 2.

41. DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'UNION EUROPÉENNE, *Rapport d'information sur la politique d'intégration des migrants dans l'Union européenne, N°3502 Assemblée nationale*, *op. cit.*, p. 82.

42. MICHALOWSKI, « Liberal States - Privatised Integration Policies ? », *op. cit.*, p. 269.

43. MINISTÈRE DE L'HABITAT, DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT - HABITAT, QUARTIER ET INTÉGRATION (MINISTERIE VAN VROM - WONEN, WIJK EN INTEGRATIE), *Integratienota 2007-2011. Zorg dat je erbij hoort!*, VROM, WWI.

inférieur au niveau A1 du cadre européen commun<sup>44</sup>. Le test est passé dans le consulat ou l'ambassade dans le pays d'origine. L'examen est entièrement automatisé et se fait par téléphone, grâce à un logiciel de reconnaissance vocale et à une installation informatique se situant en Californie. La réussite de l'examen conditionne l'autorisation de résidence temporaire (*Machtiging tot Voorlopig Verblif*, MVV), qui doit être demandée dans le délai d'un an (sinon l'examen doit être repassé). Si le niveau requis n'est pas atteint, les autorités néerlandaises refusent d'accorder le visa. Cette autorisation temporaire se distingue du permis de résidence régulière, valable un an, reconductible, et transformable au bout de 5 ans en permis de résidence permanente<sup>45</sup>.

L'accent est encore une fois fortement mis sur la responsabilité du migrant. La loi a été critiquée puisqu'elle requiert de passer un examen sans fournir de cours préparatoires<sup>46</sup>. Le test en lui-même coûtant 350 euros, il est estimé qu'il faut entre 50 et 75 heures pour se préparer à la partie civique et entre 250 et 300 heures pour l'apprentissage de la langue. Pour la formation, seul est fourni un « kit » préparatoire autodidacte disponible pour un prix de 65 euros. Celui-ci contient un film sur les Pays-Bas, une brochure, des exemples de questions susceptibles d'être posées durant la première partie de l'examen et trois examens blancs de néerlandais<sup>47</sup>. Le film *Naar Nederland* (« Venir aux Pays-Bas ») inclut notamment des images d'un couple homosexuel qui se marie et des femmes aux seins nus sur la plage devant véhiculer l'image d'une société libérale. Il a été très controversé lors de son introduction puisque son contenu cible clairement les immigrants de religion musulmane (renforcée par une section dramatique du film qui montre clairement que les crimes d'honneur, la violence conjugale et les mutilations génitales féminines sont illégaux)<sup>48</sup>. Mais l'élément le plus contestable du film est probablement le ton négatif de certains témoignages d'immigrants installés aux Pays-Bas qui visent clairement à décourager les futurs migrants : « (...) once I got out, it seemed very bleak, cold, untouchable » ; « (...) Dutch people really have little patience you know » ; « Yes I suffered from culture shock here » ; « It's not exactly hi there, welcome, come in, sit down (...) It's not like that ! »<sup>49</sup>.

### 3.2.3 France

#### Contexte

Le débat politique sur l'immigration et l'intégration en France a toujours été profondément marqué par la tradition républicaine. Le pays est resté fermement attaché à son modèle universaliste depuis ses débuts lors de la Révolution française, selon lequel la République est une et indivisible impliquant que tous les citoyens sont égaux aux yeux de la loi, indépendamment de leurs différentes identités ethniques. Personne n'a ainsi le droit d'invoquer son appartenance à une minorité, y compris les immigrants<sup>50</sup>. Ces dernières années, la France a cependant développé considérablement ses lois sur la non-discrimination étant un des pays les plus avancés sur ce sujet dans toute l'Union européenne. Plusieurs crises ont résulté de cette double politique ; le pays ayant du mal à trouver l'équilibre entre une certaine forme de droit à la différence tout en maintenant son principe de non-différenciation qui lui est cher. En tant que république laïque fière, la France a du mal à incorporer certaines communautés dans sa société alors que la polémique et le sentiment générés par la décision d'interdire le foulard et d'autres symboles religieux dans les écoles publiques a accentué le sentiment d'exclusion des groupes musulmans en particulier<sup>51</sup>. En plus des débats sur le principe de la laïcité, les émeutes dans les banlieues parisiennes en automne 2005 ont remis les questions d'intégration au premier plan. Puisque les violences concernaient avant tout des jeunes d'origine étrangère, des mesures furent initiées pour combattre l'exclusion sociale de la première et de la deuxième génération de migrants<sup>52</sup>.

En plus d'être influencés par ces événements, les développements récents en matière d'intégration des primo-arrivants ont surtout émané de la politique poursuivie par Nicolas Sarkozy. En tant que ministre de

44. DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'UNION EUROPÉENNE, *Rapport d'information sur la politique d'intégration des migrants dans l'Union européenne*, N°3502 Assemblée nationale, *op. cit.*, p. 78.

45. *Ibid.*, p. 79.

46. MICHALOWSKI, « Liberal States - Privatised Integration Policies? », *op. cit.*, p. 268.

47. *Ibid.*, p. 268.

48. MULCAHY, « Civic integration : A Contested Concept », *op. cit.*, p. 128.

49. COMING TO THE NETHERLANDS (EXTRAIT), *version anglaise "Naar Nederland"*, [http://www.youtube.com/watch?v=KgU\\_1s1dc1k](http://www.youtube.com/watch?v=KgU_1s1dc1k), consulté le 21 juillet 2010.

50. VERMEULEN, « Conclusions », *op. cit.*, p. 34.

51. COLLETT, « One size fits all? Tailored integration policies for migrants in the European Union », *op. cit.*, p. 15.

52. ENGLER, *Focus migration. France*, *op. cit.*

l'Intérieur, ce dernier s'est engagé avec ferveur pour la promulgation de la loi relative à l'immigration et à l'intégration (2006) visant à « passer d'une immigration subie à une immigration choisie »<sup>53</sup>. Lorsqu'il est élu président de la République, Sarkozy nomme Brice Hortefeux ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité. Certains historiens composant le comité d'histoire de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration démissionnent pour protester contre la création d'un ministère associant immigration et identité nationale affirmant qu'« Il n'est pas dans le rôle d'un Etat démocratique de définir l'identité (...) Ce rapprochement s'inscrit dans la trame d'un discours stigmatisant l'immigration »<sup>54</sup>. L'évolution récente de la politique d'intégration française semble en effet prôner une vision plus restrictive de l'intégration où beaucoup est misé sur la création d'une culture dominante homogène. Le récent *Grand débat sur l'identité nationale* le confirme ayant pour objectif principal : « de faire émerger des actions permettant de conforter notre identité nationale, et de réaffirmer les valeurs républicaines et la fierté d'être Français »<sup>55</sup>.

## Contenu

### *Dimension interne*

Le précurseur en matière d'intégration civique lors de l'intégration de nouveaux migrants fut le lancement en 1999 de la *plate-forme d'accueil*, destinée à aider les nouveaux arrivants à comprendre les différentes institutions de l'Etat providence français. Une session volontaire d'une demi-journée était prévue, avec des informations sur le travail, l'éducation, les cours de langue française et les logements ; suivie d'un entretien individuel pour vérifier d'éventuels besoins spécifiques<sup>56</sup>. Une des difficultés de cette première mesure était son caractère facultatif n'imposant aucune obligation sur le RPT libre de suivre les conseils ou non<sup>57</sup>.

Depuis 2003, la participation à la plate-forme d'accueil est obligatoire et a été étendue par l'introduction d'un contrat d'intégration<sup>58</sup>. Le *contrat d'accueil et d'intégration* (CAI), instauré par la loi Sarkozy I en 2003, formalise pour la première fois les relations entre le nouvel arrivant et les autorités françaises. Il se traduit par une formation linguistique, sanctionnée par le diplôme initial de langue française (DILF), une formation civique d'une journée et une session d'information sur la vie en France<sup>59</sup>. Le groupe cible des mesures sont les primo-arrivants visant un permis de résidence permanent, incluant les personnes admises sous réunification familiale, les membres de famille de citoyens français et les migrants qui ont reçu, pour la première fois, un permis de séjour de 1 à 10 ans (excepté les permis accordés pour des raisons de santé). Dans un sens plus large les mesures d'intégration s'appliquent à tous les immigrés légaux (pas seulement les nouveaux arrivants) et aussi pour les français d'origine étrangère<sup>60</sup>. La signature du contrat n'était pas obligatoire, mais une fois signé, il était attendu du RPT qu'il suivrait les cours et irait aux entretiens ou rendez-vous fixés dans le cadre du programme prévu. Alors que près de 90 % des nouveaux arrivants concernés signèrent le contrat, seulement 65 % de ceux qui devaient suivre un cours de langue en assuraient le suivi<sup>61</sup>. Cela donna un nouvel élan pour l'introduction d'un contrat obligatoire.

La loi Sarkozy II (*loi relative à l'immigration et l'intégration no. 2006-911*), modifia ainsi la fonctionnalité du CAI en une condition contractuelle obligatoire<sup>62</sup>. Le contenu du programme varie peu par rapport à la première version (excepté de nouvelles mesures pour un contrat d'intégration familial dont un cours obligatoire sur les droits et devoirs des parents)<sup>63</sup>. Conclu pour une durée d'un an, le contrat rend

53. VIE PUBLIQUE.FR, *Chronologie : histoire de l'immigration en dates*, <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-immigration/chronologie-immigration/>, 2010, consulté le 22 juillet 2010.

54. *Ibid.*

55. VIE PUBLIQUE.FR, *Identité nationale : fin du débat ou simple pause ?*, <http://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/identite-nationale-fin-du-debat-ou-simple-pause.html>, 2010, consulté le 22 juillet 2010.

56. JACOBS et REA, *The end of national models ? Integration courses and citizenship trajectories in Europe*, *op. cit.*

57. MICHALOWSKI, « Liberal States - Privatised Integration Policies ? », *op. cit.*, p. 266.

58. *Ibid.*, p. 263.

59. DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'UNION EUROPÉENNE, *Rapport d'information sur la politique d'intégration des migrants dans l'Union européenne, N°3502 Assemblée nationale*, *op. cit.*, p. 38.

60. INTERNATIONAL CENTRE FOR MIGRATION POLICY DEVELOPMENT, *Integration Agreements and Voluntary Measures. Compulsion or voluntary nature – comparison of compulsory integration courses, programmes and agreements and voluntary integration programmes and measures in Austria, France, Germany, the Netherlands and Switzerland*, *op. cit.*, p. 30.

61. JOPPKE, « Do Obligatory Civic Integration Courses for Immigrants in Western Europe further Integration ? », *op. cit.*, p. 3.

62. Sergio CARRERA, « Nationality, Immigration and "the Republican Integration" in France : Normativisation, Expansionism and Externalisation », in *Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, sous la dir. d'Elsbeth GUILD, Kees GROENENDIJK et Sergio CARRERA, Cornwall, Ashgate, 2009, p. 327.

63. Ricky VAN OERS, Eva ERSBØLL et Dora KOSTAKOPOULOU, « Conclusions », in *A re-definition of belonging ? : language and integration tests in Europe*, sous la dir. de Ricky VAN OERS, Eva ERSBØLL et Dora KOSTAKOPOULOU, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2010, p. 315.

obligatoire la participation à des cours de langue (entre 200 et 400 heures), si nécessaire, après l'évaluation d'un court test lors de la signature du CAI. Lors de cette période, le RPT doit améliorer sa maîtrise de la langue d'un niveau au minimum ou sinon atteindre le niveau requis pour la naturalisation<sup>64</sup>. Le programme prévoit aussi un cours d'intégration civique d'une durée de six heures destiné à informer sur les institutions françaises et les valeurs de la République tels l'égalité entre les sexes, le laïcisme, l'autorité de la loi, les libertés fondamentales ou encore la sécurité des individus<sup>65</sup>. L'accent mis sur l'*intégration républicaine* a été renforcée puisque la loi précise désormais qu'une intégration réussie de l'immigré en France est « appréciée au regard de son engagement personnel à respecter les principes qui régissent la République française, du respect effectif de ces principes et de sa connaissance suffisante de la langue française »<sup>66</sup>. Cette condition républicaine précise qu'il sera tenu compte de la souscription et du respect du CAI lors de la délivrance d'une première carte de résident de dix ans<sup>67</sup>. Elle restreint d'ailleurs considérablement les possibilités pour les migrants issus de la réunification familiale qui avaient un accès direct à une carte de séjour de dix ans (ou du moins le même statut que l'individu déjà sur place), tandis qu'ils reçoivent désormais uniquement une carte temporaire pendant un an, renouvelable sous la réserve républicaine d'intégration<sup>68</sup>. Un manque d'intégration dans la société française sera ainsi interprété comme une violation des obligations de la CAI pouvant résulter en un refus d'accorder un permis permanent ou de renouveler le statut administratif temporaire de résidence<sup>69</sup>.

### *Dimension externe*

C'est vers la fin de l'année 2006 que commence à prendre forme l'introduction de mesures d'intégration à l'étranger en France, inspirées par les pratiques que le pays voit se développer dans les autres Etats-membres<sup>70</sup>. La loi relative à l'immigration, à l'intégration et à l'asile no. 2007-1631 prévoit alors concrètement d'appliquer des conditions d'intégration avant l'entrée sur le territoire pour la réunification familiale. Il est prévu que chaque RPT sollicitant le regroupement familial âgé entre 16 et 65 ans soit sujet à l'évaluation de son degré de connaissance de la langue et des valeurs de la République dans son pays d'origine<sup>71</sup>. Le niveau de maîtrise de la langue exigé est légèrement inférieur au niveau A1 du cadre européen commun et le test est similaire à celui qui est fait dans le cadre du contrat d'intégration. En ce qui concerne la partie civique, elle se fait sur la base d'un test oral contenant six questions dans une langue que le futur migrant comprend<sup>72</sup>. Le contenu des connaissances relatives aux « valeurs républicaines » s'aligne également sur le cours d'intégration civique prévu en France. Pour passer, le RPT doit correctement répondre à cinq questions<sup>73</sup>. S'il y a échec, l'autorité administrative responsable organise une formation dans le pays d'origine, d'une durée maximale de deux mois, au terme de laquelle il fait l'objet d'une nouvelle évaluation<sup>74</sup>. Un certificat de participation est ensuite délivré et pris en compte lors du traitement de demande de visa.<sup>75</sup> En cas de réussite, le RPT est dispensé de cours de langue en France ; en cas d'échec les autorités peuvent fixer les modalités pour les cours que le migrant devra suivre dans le cadre du CAI<sup>76</sup>. En aucun cas la maîtrise du niveau de langue requis ne dispense cependant l'immigré de signer le contrat d'intégration une fois arrivé sur place. De plus, aucune dispense n'est donné pour le suivi des

64. CARRERA et WIESBROCK, *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, op. cit., p. 5.

65. CARRERA, « Nationality, Immigration and "the Republican Integration" in France : Normativisation, Expansionism and Externalisation », op. cit., p. 329.

66. DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'UNION EUROPÉENNE, *Rapport d'information sur la politique d'intégration des migrants dans l'Union européenne, N°3502 Assemblée nationale*, op. cit., p. 38.

67. Au contraire des Pays-Bas, c'est donc la participation aux mesures et aux cours, et non la réussite d'un test, qui conditionne l'accès à un permis de résidence.

68. JOPPE, « Do Obligatory Civic Integration Courses for Immigrants in Western Europe further Integration ? », op. cit., p. 3.

69. CARRERA et WIESBROCK, *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, op. cit., p. 25.

70. Yves PASCOU, « Integration measures in France : an evolving process between integration and migration issues », in *A re-definition of belonging ? : language and integration tests in Europe*, sous la dir. de Ricky VAN OERS, Eva ERSBØLL et Dora KOSTAKOPOULOU, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2010, p. 173.

71. CARRERA et WIESBROCK, *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, op. cit., p. 17.

72. PASCOU, « Integration measures in France : an evolving process between integration and migration issues », op. cit., p. 178.

73. *Ibid.*, p. 179.

74. Art. 1 LOI N°2007-1631 DU 20 NOVEMBRE 2007 RELATIVE À LA MAÎTRISE DE L'IMMIGRATION, À L'INTÉGRATION ET À L'ASILE, *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile - Conditions de regroupement familial*.

75. CARRERA et WIESBROCK, *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, op. cit., p. 18.

76. VAN OERS, ERSBØLL et KOSTAKOPOULOU, « Conclusions », op. cit., p. 308.

cours sur les valeurs de la République qui s'ensuit <sup>77</sup>.

### 3.2.4 Allemagne

#### Contexte

Contrairement aux cas des Pays-Bas et de la France, l'Allemagne n'a pas (ou que récemment) développé une image positive de sa propre politique d'intégration, ni en ce qui concerne les résultats obtenus ni à propos de l'idéologie ou le concept d'intégration poursuivis <sup>78</sup>. Aucun événement déclencheur précis semble pouvoir expliquer le développement soudain des programmes d'intégration si ce n'est que le pays a enfin pris conscience de sa société multiculturelle et reconnu son besoin de développer des politiques en lien avec l'immigration qu'il connaît. Il est néanmoins reconnu que l'accueil des immigrants donne lieu en Allemagne à un débat entre la droite, favorable à une immigration de travailleurs, se fondant sur la culture allemande et l'assimilation, et la gauche, qui prône le multiculturalisme et le droit à s'intégrer sans se couper de ses racines <sup>79</sup>. Le débat intense sur la *Leitkultur* a par ailleurs joué un rôle considérable dans ce contexte. Le terme – signifiant essentiellement « culture dominante » ou « culture principale » – est justement entré dans la conscience collective allemande en 2001, à un moment où le pays a du mal à bâtir une politique d'immigration adéquate. Plutôt que d'unifier les Allemands derrière un concept devant définir ce que cela signifie d'être allemand, le débat divisa le pays en deux et continue aujourd'hui encore à dominer les discussions sur l'intégration. Ces discussions sont particulièrement sensibles en Allemagne où le lourd passé historique du pays fait douter de la validité de conditions d'intégration civique exigeant d'individus qu'ils apprennent et acceptent comment « être allemand » <sup>80</sup>. Certains avancent encore des événements plus ponctuels qui auraient contribué à mettre l'intégration des immigrés au coeur des priorités politiques. Les attentats terroristes du 11 Septembre 2001 auraient ainsi amené les questions de sécurité et l'intégration des immigrés musulmans au premier plan. L'affaire des caricatures au Danemark (2006), les tentatives échouées d'attaque à la bombe en Allemagne, les réactions au discours du pape à l'Université de Ratisbonne et la suspension temporaire d'un opéra Mozart à Berlin <sup>81</sup> inspirèrent et accompagnèrent le débat quant à savoir comment concilier l'Islam avec les valeurs démocratiques et libérales de l'Allemagne <sup>82</sup>.

#### Contenu

##### *Dimension interne*

L'Allemagne pratique depuis les années 1990, un programme particulier d'intégration envers ses *Aussiedler* qui, comme on l'a précisé auparavant, sont les immigrants d'Europe orientale et d'ex-Union soviétique, et, en raison de leur ascendance allemande, sont considérés comme des « rapatriés » en vertu du droit allemand. La politique envers les *Aussiedler* prévoyait une série de mesures – y compris l'enseignement de la langue – pour faciliter l'intégration de ces immigrés ethniques après leur arrivée, et qui était strictement réservée à cette seule catégorie.

La création d'un nouvel acte sur l'immigration (*Zuwanderungsgesetz*) en 2005 prévoit pour la première fois un programme d'intégration complet destiné aux nouveaux arrivants tant aux immigrés ethniques ainsi qu'aux autres RPT <sup>83</sup>. Sont concernés plus spécifiquement ceux qui ne sont pas capables de communiquer dans un allemand de base lors de leur arrivée y compris les travailleurs réguliers et indépendants ainsi que les individus sous regroupement familial. De plus, les RPT installés dans le pays depuis un certain temps peuvent aussi être soumis au programme s'ils ont des besoins d'intégration spécifiques. Les citoyens de l'UE, les travailleurs temporaires et autres étrangers installés sur le territoire depuis longtemps sont dispensés mais peuvent participer volontairement s'il reste de la place <sup>84</sup>. Le cours d'intégration (*Integrationskurse*)

77. PASCOUAT, « Integration measures in France : an evolving process between integration and migration issues », *op. cit.*, p. 181.

78. MICHALOWSKI, « Liberal States - Privatised Integration Policies ? », *op. cit.*, p. 263.

79. HAUT CONSEIL À L'INTÉGRATION, *Charte de la laïcité dans les services publics et autres avis*, *op. cit.*, p. 56.

80. Charles HAWLEY, *What's a German ? The Search for Identity Continues*, <http://www.spiegel.de/international/0,1518,415207,00.html>, 2006, consulté le 22 juillet 2010.

81. En Septembre 2006, malgré l'absence de menaces concrètes, la *Deutsche Oper* de Berlin supprima le spectacle « Idomeneo » de son programme, par crainte d'hostilité islamique possible.

82. ÖZCAN, *Focus migration. Germany*, *op. cit.*

83. MICHALOWSKI, « Liberal States - Privatised Integration Policies ? », *op. cit.*, p. 266.

84. Anja WIESBROCK, « Discrimination Instead of Integration ? Integration Requirements for Immigrants in Denmark and Germany », in *Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, sous la dir. d'Elspeth GUILD, Kees GROENENDIJK et Sergio CARRERA, Cornwall, Ashgate, 2009, p. 305.

était composé d'une partie linguistique et une partie civique. Six cent heures de cours de langue subdivisées en plusieurs modules selon le progrès du RPT étaient prévues tandis que 30 heures étaient réservées à l'intégration civique. Cette dernière contient des informations sur le système juridique allemand, l'histoire et la culture et une accentuation particulière sur les valeurs démocratiques et constitutionnelles<sup>85</sup>.

Quelques modifications furent apportées avec une révision de la loi en janvier 2008. La durée du bloc linguistique a été augmentée à 900 heures pour les personnes nécessitant une formation plus approfondie, et le test final a été rendu obligatoire pour tous tandis qu'il était optionnel auparavant. Un test a également été introduit après la partie civique qui, elle, s'est vue passer à 45 heures<sup>86</sup>. Le coût des cours sont en partie pris en charge par l'Etat fédéral avec une participation d'un euro par heure de cours demandée aux étrangers, si leurs moyens le leur permettent. Des sanctions sont également prévues si le RPT ne remplit pas ses obligations. L'absence de suivi effectif des cours d'intégration sera prise en compte lors de la prolongation du permis de séjour, et peut conduire, en combinaison avec d'autres motifs, à un refus d'extension ou à une extension plus courte. Il a cependant souvent été remarqué que le dispositif de sanctions a rarement été mis en oeuvre et que beaucoup d'exceptions sont prévues lors de leur application<sup>87</sup>. Des sanctions économiques sont encore possibles puisque le défaut de participation peut également entraîner une réduction des prestations sociales versées pendant la durée de l'absence<sup>88</sup>. Une amende allant jusqu'à 1 000 euros peut encore être encourue en cas de non conformité<sup>89</sup>. L'Allemagne prévoit néanmoins aussi des incitations positives puisque qu'une participation active aux cours et la réussite du programme peut ramener le délai de résidence nécessaire pour la naturalisation de huit à sept ans. Avec les amendements les plus récents de la loi sur la naturalisation, la durée de résidence peut même être réduite à six ans si le candidat peut démontrer un très haut niveau d'intégration dans la société allemande<sup>90</sup>.

#### *Dimension externe*

L'évolution des mesures d'intégration à l'étranger tire encore une fois ses origines dans la politique envers les *Aussiedler* qui devaient passer un test d'évaluation de langue pré-migratoire avant d'accorder la nationalité une fois arrivée sur le sol allemand<sup>91</sup>. Depuis 2005, cette mesure est également étendue aux membres de familles non-ethniques des *Aussiedler* et s'applique généralement au regroupement familial des RPT. La catégorie de migrants concernée rejoint fortement celle applicable aux Pays-Bas avec une exception pour les travailleurs hautement qualifiés et ceux qui n'ont pas besoin de visa pour entrer en Allemagne sur la base de leur nationalité<sup>92</sup>. A la différence de ce qui était prévu avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, et sa révision en 2007, le gouvernement ne prévoit aucune préparation préalable avant l'examen dans le pays d'origine<sup>93</sup>.

La grande particularité du programme d'intégration pré-départ allemand est qu'il ne connaît aucune composante civique. Il s'agit uniquement d'une évaluation linguistique conditionnant l'accès à un visa pour la réunification familiale<sup>94</sup>. Les futurs migrants ne doivent pas passer un examen dans une ambassade ou un consulat et ne sont pas interrogés sur les valeurs ou le mode de vie de la société allemande. Il est exigé, à la place, que les RPT acquièrent un certificat de langue au niveau A1 en passant un test au *Goethe Institut* ou dans une autre institution certifiée dans leur pays d'origine<sup>95</sup>.

---

85. *Ibid.*, p. 306.

86. Ines MICHALOWSKI, « Integration tests in Germany : a Communitarian Approach ? », in *A re-definition of belonging ? : language and integration tests in Europe*, sous la dir. de Ricky VAN OERS, Eva ERSBØLL et Dora KOSTAKOPOULOU, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2010, p. 194.

87. Voir notamment JACOBS et REA, *The end of national models ? Integration courses and citizenship trajectories in Europe*, *op. cit.* ou WIESBROCK, « Discrimination Instead of Integration ? Integration Requirements for Immigrants in Denmark and Germany », *op. cit.*, p. 306.

88. DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'UNION EUROPÉENNE, *Rapport d'information sur la politique d'intégration des migrants dans l'Union européenne*, N°3502 Assemblée nationale, *op. cit.*, p. 43.

89. WIESBROCK, « Discrimination Instead of Integration ? Integration Requirements for Immigrants in Denmark and Germany », *op. cit.*, p. 307.

90. *Ibid.*, p. 306.

91. MICHALOWSKI, « Liberal States - Privatised Integration Policies ? », *op. cit.*, p. 270.

92. CARRERA et WIESBROCK, *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, *op. cit.*, p. 20.

93. JOPPKE, « Immigrants and Civic Integration in Western Europe », *op. cit.*, p. 19.

94. VAN OERS, ERSBØLL et KOSTAKOPOULOU, « Conclusions », *op. cit.*, p. 309.

95. MICHALOWSKI, « Integration tests in Germany : a Communitarian Approach ? », *op. cit.*, p. 193.

### 3.3 Convergences

Le contenu des politiques d'intégration de nos trois pays révèle une grande variété d'approches en ce que concerne les modalités des programmes. Bien qu'ils soient tous composés d'un volet civique et d'un volet linguistique, la durée des programmes d'intégration varie par des volumes horaires différents et les objectifs en matière linguistique ne sont pas les mêmes (allant du niveau A1 à B2 du cadre européen commun de référence pour les langues)<sup>96</sup>. Des différences existent également au niveau du financement des cours, quasi-entièrement à la charge de l'immigré aux Pays-Bas et une participation symbolique mineure demandée en Allemagne tandis qu'aucune contrepartie n'est exigée en France (les coûts étant financés par l'Etat). Le contenu des cours civiques peut également varier se concentrant soit sur une information pratique de tous les jours, soit sur une discussion relative aux normes et aux valeurs avec la question de savoir si les RPT doivent seulement les connaître ou s'ils sont aussi censés y souscrire<sup>97</sup>. Malgré ces quelques divergences, les similitudes entre les programmes révèlent une convergence progressive des politiques nationales d'accueil et d'intégration.

#### 3.3.1 Convergences pratiques

##### 3.3.1.1 Aspects généraux

Une des plus grandes tendances convergentes est le caractère obligatoire des mesures d'intégration aux Pays-Bas, en France et en Allemagne. Dans les trois pays considérés, les tests d'intégration pré-départ et le respect des conditions d'intégration ou la participation à des cours d'intégration organisés par l'Etat sont obligatoires. Ceci vaut également dans le cas de la France, même si à première vue, on pourrait être enclin à penser à tort que l'intégration à l'étranger est facultative pour la livraison effective d'un visa<sup>98</sup>, puisqu'il n'est pas clair de quelle manière est prise en compte l'obtention d'un certificat de participation aux cours préparatoires avant une deuxième tentative à l'évaluation. Tandis que certains aspects de la politique d'accueil étaient de nature volontaire auparavant (comme la signature du CAI en France ou la prise d'un test final après la formation linguistique et civique en Allemagne), il est évident que les trois pays sont passés à des conditions plus strictes et exigeantes.

Le mécanisme de sanction instauré par chacun des pays vient compléter cette évolution. Les pays semblent avoir particulièrement misés sur des sanctions en cas de non-respect des mesures d'intégration obligatoires plutôt que de considérer des incitations positives. Comme on a pu le relever, seule l'Allemagne prévoit la possibilité de raccourcir le temps d'attente avant l'accès à la naturalisation si le RPT atteint un niveau de maîtrise de la langue particulièrement élevé. Les Pays-Bas ont tenté de mettre en avant que le remboursement partiel d'une partie des frais de préparation au test en cas de réussite est également une incitation. Dans le cadre de cette analyse, une incitation est cependant définie comme quelque chose qui a une valeur ajoutée pour le migrant s'il participe avec succès au programme d'intégration. Un simple remboursement des coûts tandis que le migrant a dû payer pour les cours, ne peut donc pas être considéré comme une incitation mais devrait plutôt être vu comme l'absence d'une sanction<sup>99</sup>. Bien que différentes sanctions soient appliquées dans les trois pays variant d'amendes à des réductions dans les prestations sociales ; l'obligation de réussir les cours d'intégration est directement liée à l'octroi de permis ou de prolongation de séjour. La pire des sanctions possibles, qu'est le refus d'accorder un permis de séjour permanent, est une pratique dans nos trois cas d'études. Tant aux Pays-Bas, en France et en Allemagne, si le ressortissant de pays tiers ne respecte pas les conditions d'intégration nationales, il ne sera pas en mesure d'acquérir une résidence communautaire de longue durée comme le prévoit la directive 2003/109/CE. En outre, même si ce n'est pas toujours dit explicitement dans les lois nationales sur l'immigration, le non-respect des conditions peut amener à l'expulsion des RPT, puisque la tenue d'un permis de résidence temporaire est généralement limitée à une certaine période de temps avant l'acquisition d'un permis de séjour permanent<sup>100</sup>.

96. CIRE, *Les politiques d'intégration en Europe*, op. cit., p. 7.

97. *Ibid.*, p. 7.

98. CARRERA et WIESBROCK, *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, op. cit., p. 33.

99. INTERNATIONAL CENTRE FOR MIGRATION POLICY DEVELOPMENT, *Integration Agreements and Voluntary Measures. Compulsion or voluntary nature – comparison of compulsory integration courses, programmes and agreements and voluntary integration programmes and measures in Austria, France, Germany, the Netherlands and Switzerland*, op. cit., p. 45.

100. CARRERA et WIESBROCK, *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, op. cit., p. 33.

Deux autres aspects généraux présentent encore des similitudes : une forte accentuation sur les valeurs et aspects culturels de la société hôte ainsi que l'exigence de plus d'autonomie de la part du nouvel arrivant. Une tendance générale se dessine où l'accent est mis sur ce que tous les citoyens doivent avoir en commun : des valeurs partagées et une certaine dimension civique, plutôt qu'un droit à la différence. Les nouveaux programmes d'intégration cherchent à fournir une meilleure capacité à communiquer avec les institutions nationales et à circuler dans tout l'espace social, plutôt qu'à conforter les liens avec les pays, les langues et les coutumes d'origine. Ces programmes ont également un caractère « citoyen » marqué puisqu'ils insistent sur les devoirs comme réciproques des droits et sur la loyauté attendue en contrepartie de l'accueil <sup>101</sup>. Suivant cette logique, les pays privilégient de plus en plus des mesures visibles qui demandent que les migrants s'investissent activement. L'immigré est considéré comme étant responsable de son intégration « individuelle » et il lui incombe de faire de son mieux pour s'insérer dans la société hôte.

### 3.3.1.2 Même objectif

#### *Position officielle*

C'est précisément sur ce dernier point que jouent les gouvernements pour justifier le développement des programmes d'intégration et particulièrement l'importance de l'intégration civique. L'objectif officiel derrière les mesures d'intégration dans les trois pays est de s'assurer que les migrants puissent acquérir les outils nécessaires pour participer à la vie économique, culturelle et sociale des sociétés d'accueil, et d'obtenir un accès égal aux droits et opportunités ainsi que de pouvoir exercer des devoirs.

Aux Pays-Bas, l'intention est ainsi de promouvoir l'« autosuffisance » des nouveaux arrivants par le biais de l'apprentissage de la langue néerlandaise, ainsi que l'orientation sociale et professionnelle. Les migrants devraient être en mesure de « fonctionner » de façon indépendante dans la société néerlandaise dès que possible. La raison d'une politique active le plus en amont possible (intégration à l'étranger) serait de prévenir la marginalisation et la formation de nouvelles classes socialement défavorisées <sup>102</sup>. En mettant les RPT au courant des normes et des valeurs du pays, les nouveaux arrivants devraient en outre être mieux préparés pour une nouvelle vie aux Pays-Bas.

Les buts principaux des mesures en France servent également à faciliter l'insertion de l'immigré dans la société hôte <sup>103</sup>. L'objectif particulier est d'arriver à une « intégration républicaine » qui se base sur trois critères d'évaluation : l'engagement personnel des étrangers aux principes républicains français, le respect effectif de ces principes et une connaissance suffisante de la langue française. L'intégration n'est pas uniquement jugée sur base de connaissances, mais suppose une implication plus forte de l'étranger <sup>104</sup>.

En Allemagne, le programme d'intégration a pour objectif d'autonomiser l'immigré tout en promouvant l'égalité d'accès à tous les aspects et institutions de la société. L'acceptation des principes de base et des valeurs démocratiques de la société allemande est également prônée. Elle suppose le développement d'une attitude positive envers et l'identification avec l'Etat allemand, la connaissance des droits et devoirs des citoyens et résidents, le développement de la capacité d'acquérir des informations de manière indépendante, la participation à la vie sociale et l'acquisition de compétences interculturelles (capacité de fonctionner dans un contexte culturel étranger) <sup>105</sup>. Le gouvernement évoque encore la problématique de l'immigration en ce qui concerne le mariage. L'Allemagne connaît beaucoup de cas de migrants de deuxième génération qui préfèrent épouser des partenaires des pays d'origine de leurs parents. Les experts conviennent que cela ralentit régulièrement le processus d'intégration, notamment en raison du manque de compétences linguistiques en allemand de la nouvelle mariée ou du conjoint. L'introduction de mesures pré-départ pour l'acquisition linguistique devrait ainsi faciliter l'intégration des nouveaux RPT et éviter la reproduction d'une ségrégation des communautés de migrants <sup>106</sup>.

#### *Objectif réel*

101. MONOD, « Quelle(s) politique(s) d'intégration au sein de l'Union européenne ? », *op. cit.*

102. INTERNATIONAL CENTRE FOR MIGRATION POLICY DEVELOPMENT, *Integration Agreements and Voluntary Measures. Compulsion or voluntary nature – comparison of compulsory integration courses, programmes and agreements and voluntary integration programmes and measures in Austria, France, Germany, the Netherlands and Switzerland*, *op. cit.*, p. 16.

103. *Ibid.*, p. 16.

104. CARRERA et WIESBROCK, *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, *op. cit.*, p. 21.

105. *Ibid.*, p. 23.

106. HECKMANN, *Integration and integration policies, IMISCOE network feasibility study*, *op. cit.*, p. 9.

Pourtant, derrière l'objectif officiel de faciliter le processus d'intégration des nouveaux arrivants, il y a le but plus implicite de réduire le nombre de migrants qui entrent sur le territoire. Il devient assez évident des cas néerlandais, français et allemand que leurs politiques ont plus à voir avec un contrôle migratoire plutôt que l'intégration des immigrés. Ceci vaut particulièrement pour les conditions d'intégration à l'étranger (dimension externe) qui ont clairement pour but de rendre la réunification familiale plus difficile. En exigeant des candidats au regroupement familial de passer un test comme condition préalable à l'octroi temporaire d'un permis de séjour, il s'agit véritablement d'un mécanisme de sélection visant à décourager les RPT. Tout particulièrement aux Pays-Bas, peut-on dire que les conditions d'intégration appliquées dans le pays d'origine cherchent à stimuler les immigrants potentiels de reconsidérer attentivement leur demande d'admission. Elles illustrent clairement l'objectif de réduire le nombre de personnes qui sont disposées d'entreprendre l'effort et le risque financier<sup>107</sup>. L'intégration à l'étranger est donc vraiment un outil de prévention envers les « indésirables » de l'immigration, étant donné que les migrants issus de la réunification familiale ont tendance à être moins compétents que les autres RPT, et donc pas considérés comme des atouts pour l'économie et la société du pays d'accueil<sup>108</sup>. Cette approche sélective de l'immigration (immigration choisie) vise à attirer les migrants hautement qualifiés expliquant aussi pourquoi certains RPT sont exempts de l'obligation d'intégration à l'étranger (ex. Etats-Unis, Canada ou Japon). Les mesures d'intégration civique ne sont donc pas utilisées lorsque les Etats-nations veulent encourager l'immigration issue de certains pays en accordant à leurs ressortissants un traitement privilégié pour l'entrée et le séjour ou lorsqu'il s'agit d'attirer ceux qui sont qualifiés. Ces exemptions fournissent implicitement une autre preuve à l'argument que les conditions d'intégration obligatoires sont principalement destinées à rendre l'immigration de certains RPT plus difficile<sup>109</sup>.

L'objectif de réduire le nombre de permis de résidence accordé à la réunification familiale s'est avéré être efficace puisque la dimension externe de l'intégration a immédiatement conduit à une forte réduction des demandes dans les trois pays.

Aux Pays-Bas, tandis qu'en 2004, le nombre de demandes s'élevaient à 29 000, il a chuté à 14 500 en 2006 (après l'entrée en vigueur du *Wet Inburgering Buitenland*). De plus, lorsque les premières expériences du WIB indiquèrent qu'environ 90 % des demandeurs restants réussissaient le test, plusieurs députés demandèrent de changer le barème de manière à ce que 25% des candidats échouent<sup>110</sup>. Controversée, cette demande fut finalement plus ou moins traduite par une augmentation du niveau de l'examen lors de la révision de la loi en mars 2008. Celle-ci fixe le pourcentage d'échec à 15% et requiert un nombre plus élevé de questions auxquelles il faut répondre correctement pour passer<sup>111</sup>.

En France, il est intéressant de relever que, selon les statistiques officielles du Secrétariat général du comité interministériel de contrôle de l'immigration, une forte baisse du nombre d'entrées dans le pays était déjà constatée avant la mise en oeuvre de la nouvelle loi de 2006. Le rapport releva que cette diminution était « le fruit des réformes importantes engagées par le gouvernement pour limiter les détournements de procédure et les abus auxquels donnait lieu l'application du droit de l'immigration familiale »<sup>112</sup>. Il était prévu que le nombre diminuerait encore plus dans les années à venir à cause du conditionnement de l'octroi d'un visa à l'examen des connaissances de la langue française et des valeurs républicaines. Cette tendance se confirme par une baisse de 12,3% de l'immigration familiale en 2009 par rapport à 2008<sup>113</sup>.

Enfin, en ce qui concerne l'Allemagne, les premiers chiffres ont montré que, depuis l'introduction du test à l'étranger en janvier 2005, le nombre d'Allemands ethniques et leurs familles arrivant en Allemagne a chuté de 67%. Parmi les 1 468 personnes convoquées pour un test de langue, seuls 871 s'y sont présentées et parmi eux, seulement un quart a réussi l'examen<sup>114</sup>.

107. CARRERA et WIESBROCK, *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, op. cit., p. 13.

108. JOPPKE, « Do Obligatory Civic Integration Courses for Immigrants in Western Europe further Integration? », op. cit., p. 3.

109. CARRERA et WIESBROCK, *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, op. cit., p. 35.

110. Elspeth GUILD, Kees GROENENDIJK et Sergio CARRERA, « Understanding the Contest of Community : Illiberal Practices in the EU? », in *Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, sous la dir. d'Elspeth GUILD, Kees GROENENDIJK et Sergio CARRERA, Cornwall, Ashgate, 2009, p. 12.

111. CARRERA et WIESBROCK, *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, op. cit., p. 13.

112. *Ibid.*, p. 15.

113. Laetitia VAN EECKHOUT, *L'immigration légale a baissé en France en 2009*, [http://www.lemonde.fr/societe/article/2010/01/19/1-immigration-legale-a-baisse-en-france-en-2009\\_1293726\\_3224.html](http://www.lemonde.fr/societe/article/2010/01/19/1-immigration-legale-a-baisse-en-france-en-2009_1293726_3224.html), 2010, consulté le 24 juillet 2010.

114. MICHALOWSKI, « Liberal States - Privatised Integration Policies? », op. cit., p. 270.

Ces chiffres soutiennent bien notre conclusion que les conditions obligatoires d'intégration, en particulier ceux pratiquées à l'étranger, contribuent moins à faciliter l'intégration des RPT dans la société qu'elles ne sont un outil parfait pour la prévention de l'immigration non désirée.

### 3.3.2 Convergence au niveau des modèles

#### 3.3.2.1 La fin du modèle multiculturaliste ?

En ce qui concerne notre classification de modèles d'intégration nationaux (cf section 1.2.2, p. 6), rappelons-nous que les Pays-Bas, la France et l'Allemagne ont souvent été comparés pour représenter des modèles totalement opposés c'est à dire, respectivement : le multiculturalisme, l'assimilationnisme ainsi que l'ethnonationalisme. Tandis que ces modèles ont pu aider à comprendre les raisons de certains développements de politiques dans les années 1990, ils expliquent aujourd'hui difficilement pourquoi, depuis le début des années 2000, ces pays ont tous trois commencé à mettre en place des programmes d'intégration similaires envers les nouveaux arrivants. Jean Claude Monod a ainsi eu raison de souligner que récemment, les politiques suivies par les gouvernements se sont rapprochées et que les modèles d'intégration étaient désormais plus différents par les discours qui les accompagnent que par les politiques effectivement suivies par les pays<sup>115</sup>. Plus concrètement, certains auteurs avancent aujourd'hui qu'une convergence des politiques d'intégration et d'immigration est en train de naître au niveau de l'Union européenne. C'est notamment l'idée défendue par Joppke qui argumente que les principales caractéristiques des solutions politiques proposées en réponse à la *crise de l'intégration* sont l'affaiblissement des particularités nationales et un rapprochement en ce qui concerne la forme et le contenu des politiques d'intégration<sup>116</sup>. Les mesures obligatoires d'intégration civique deviendraient ainsi la norme dans toute l'UE. L'auteur affirme : « instead of diverging in terms of national models, Western European states' policies on immigrant integration are increasingly converging (...) towards obligatory integration courses and tests for newcomers »<sup>117</sup>. Cette tendance apparente est en partie attribuable au processus d'eupéanisation, selon laquelle la convergence vers une norme d'intégration civique est présentée comme un exemple pertinent de meilleure pratique dans le cadre du *soft policy*<sup>118</sup>. Joppke s'appuie justement sur le cas des Pays-Bas, de la France et de l'Allemagne pour prouver ses arguments et soutient que le processus d'eupéanisation est susceptible d'amener à une plus grande harmonisation des politiques d'intégration à travers l'Europe dans le futur<sup>119</sup>. Cette propagation de mesures ayant attiré à l'assimilation culturelle pourrait ainsi signifier un inflexionnement du modèle multiculturaliste. C'est aussi ce qui est évoqué par Brubaker qui mentionne un « retour vers l'assimilation » qui est au mieux illustré par l'expérience des Pays-Bas. Même si la « mort du multiculturalisme » – expression très en vogue actuellement – est une affirmation exagérée<sup>120</sup>, on ne peut nier que les politiques à caractère pluraliste, avec un droit à la différence reconnu, sont abandonnées au profit d'une doctrine plus assimilationniste.

D'autres académiques réfutent cependant l'idée qu'on assiste aujourd'hui à une convergence des modèles nationaux qui pourrait tendre vers un modèle européen plus ou moins homogène à fort caractère assimilationniste. Jacobs et Rea s'appuient ainsi sur le fait que les politiques d'intégration civique dans les pays présentent des différences considérables et sont implémentées pour différentes raisons. Ainsi, tandis que les Allemands et les Français peuvent se mettre d'accord sur la nécessité d'implémenter des conditions linguistiques et civiques à l'intégration, ils ne le font pas nécessairement pour les mêmes raisons<sup>121</sup>. Les Etats membres continuent à différer considérablement dans leurs approches et priorités politiques envers l'intégration des RPT, ceci étant particulièrement dû aux différences du cadre historique, des visions de la société et de la nature des flux migratoires<sup>122</sup>. Par ailleurs, s'il est clair que dans l'évolution récente des politiques d'intégration en Europe, les approches multiculturalistes ont été profondément critiquées et corrigées pour privilégier une approche civique, il faut également observer que les systèmes

115. Dominique SCHNAPPER, *National Integration and Migrant Integration : a European issue*, Fondation Robert Schuman, [http://www.robert-schuman.eu/print\\_qe.php?num=qe-90](http://www.robert-schuman.eu/print_qe.php?num=qe-90), 2008, consulté le 8 juin 2010.

116. JOPPKE, « Immigrants and Civic Integration in Western Europe », *op. cit.*, p. 2.

117. Christian JOPPKE, « Beyond National Models : Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe », *West European Politics*, 2007, Vol. 30, n°1, p. 1.

118. Christian JOPPKE, « Transformation of Immigrant Integration. Civic Integration and Antidiscrimination in the Netherlands, France, and Germany », *World Politics*, 2007, Vol. 50, n°2, p. 247.

119. MULCAHY, « Civic integration : A Contested Concept », *op. cit.*, p. 121.

120. Voir à ce sujet l'oeuvre de VERTOVEC et WESSENDORF, *The Multiculturalism Backlash. European discourses, policies and practices*, *op. cit.*

121. JACOBS et REA, *The end of national models ? Integration courses and citizenship trajectories in Europe*, *op. cit.*

122. CARRERA, « A Comparison of Integration Programmes in the EU. Trends and Weaknesses », *op. cit.*, p. 2.

assimilateurs ont, inversement, dû prendre en compte certaines réalités et demandes multiculturelles, si bien que l'opposition idéal-typique, d'origine, s'est estompée<sup>123</sup>.

### 3.3.2.2 Validité des modèles

Quelle que soit l'opinion défendue, on s'accorde aujourd'hui à reconnaître que les modèles nationaux ont montré leurs limites. Une remise en cause de l'utilité de cette classification prend ainsi de l'ampleur dans les débats sur l'intégration. Carrera soutient ne plus croire en l'existence des modèles traditionnels. Les sociétés et les philosophies publiques envers les immigrants et leur intégration sont en perpétuelle évolution selon lui. Les modèles nationaux et les programmes d'intégration sont souvent devenus obsolètes ne rendant pas compte de l'évolution des réalités contemporaines, des priorités politiques et économiques, ainsi que des événements marquants<sup>124</sup>. La classification théorique des trois modèles se retrouve donc difficilement dans la pratique. La délimitation apparaît trop généralisante puisque beaucoup d'États comportent aussi bien des éléments d'un modèle que d'un autre. Avec des politiques publiques contrastées, les modèles d'intégration nationaux ont ainsi perdu de leur cohérence interne. Ceci est même retenu par Jacobs et Rea qui reconnaissent qu'il faut aujourd'hui réévaluer les modèles par de nouvelles formes de classification analytique. Leur vision est cependant nuancée puisque, même s'ils reconnaissent que la typologie existante n'est pas suffisamment adéquate, ils refusent une totale remise en cause de l'utilité des modèles nationaux qui restent logiquement distingués<sup>125</sup>. C'est le contraire de la vision de Joppke qui défend de manière ferme que les modèles classiques sont entièrement dépassés : « The notion of national models no longer makes sense, if it ever did »<sup>126</sup>. Selon lui, les exemples de pratiques convergentes de nos trois pays étudiés en matière de tests et cours d'intégration obligatoires attestent du caractère implausible des modèles traditionnels.

La validité des modèles d'intégration a probablement souvent été surestimée. Le cas des Pays-Bas l'illustre bien. Alors qu'il a souvent été acclamé pour sa politique pluraliste exemplaire et cohérente, le pays n'a en réalité jamais connu une longue période où un consensus politique concernant la politique d'intégration existait. Au contraire, il a dû faire face à une lutte continuelle entre le discours officiel et les factions politiques concurrentes<sup>127</sup>. Les différents modèles disponibles dans toute l'Union européenne n'ont en fait jamais pu véritablement décrire et expliquer le mécanisme d'intégration quand les migrants arrivent dans une nouvelle société. Ces modèles présentent plutôt une situation idéale, le résultat souhaitable d'un processus qui doit être stimulé par la *policy*. Tant le modèle républicain français que le modèle multiculturel néerlandais, sont finalement une vision idéaliste de la société nationale<sup>128</sup>. Dans ce sens, les modèles doivent avant tout être vus comme un moyen permettant de réduire la complexité de la réalité offrant un cadre analytique qui rend plus aisée la recherche comparative. Pouvant enfermer des politiques dans un cadre subjectif influençant ainsi arbitrairement les critères pris en compte, on ne doit pas oublier que les modèles « ne peuvent pas être tenus pour plus qu'ils ne sont : des construits théoriques et des outils pour la recherche »<sup>129</sup>.

Quoique l'on puisse débattre sur le rapprochement des modèles nationaux ou leur éventuelle disparition, on ne peut nier qu'il existe aujourd'hui une forme d'europanisation. La convergence pragmatique de certaines conditions d'intégration qui se retrouvent dans chacun des pays étudiés en est la preuve.

## 3.4 Conséquences

### 3.4.1 Utilité

Jusqu'à présent, l'impact et l'efficacité concrets des tests restent flous et controversés au sein des gouvernements et des milieux académiques<sup>130</sup>. Plusieurs chercheurs ont cependant argumenté que l'évaluation

123. MONOD, « Quelle(s) politique(s) d'intégration au sein de l'Union européenne ? », *op. cit.*

124. CARRERA, « A Comparison of Integration Programmes in the EU. Trends and Weaknesses », *op. cit.*, p. 2.

125. JACOBS et REA, *The end of national models ? Integration courses and citizenship trajectories in Europe*, *op. cit.*

126. JOPPKE, « Immigrants and Civic Integration in Western Europe », *op. cit.*, p. 2.

127. JACOBS et REA, *The end of national models ? Integration courses and citizenship trajectories in Europe*, *op. cit.*

128. MARTINIELLO, *Towards a coherent approach to immigrant integration policy(ies) in the European Union*, *op. cit.*

129. Christophe BERTOSSI et Jan Willem DUYVENDAK, « Introduction : penser le "modèle", changer de question », *Migrations Société*, 2009, Vol. 21, n°122, p. 36.

130. HUDDLESTON, « Promoting citizenship : The choices for immigrants, advocates, and European cooperation », *op. cit.*, p. 169.

rétrospective des mesures d'intégration, en particulier civique, a démontré un effet contre-productif. Puisque l'utilisation de tests à l'étranger reporte l'entrée des RPT concernés, le commencement de leur vrai processus d'intégration dans la nouvelle société sera aussi retardé. La non-acquisition d'un statut de résidence permanent réduira plutôt qu'améliorera la possibilité de trouver un emploi stable ou l'accès au logement. Bien qu'offrir des cours de langue soit vu comme un signe positif à l'intégration tant pour le migrant que pour la société hôte, l'introduction de tests que beaucoup d'immigrants ne seront jamais en mesure de passer, cause de la frustration en plus de l'impression que les immigrants sont indésirables et ne seront jamais véritablement considérés comme des membres à part entière de la société<sup>131</sup>.

Particulièrement aux Pays-Bas, il pourrait être avancé que les coûts (cours, examen, risque d'amende) sont tellement élevés que l'incitation à éviter les conditions d'intégration est supérieure aux avantages liés à la conformité aux mesures. Dans ce sens, les programmes d'intégration ont atteint le contraire de ce qu'ils visaient initialement en véhiculant plus un mécanisme d'exclusion que d'inclusion<sup>132</sup>. Ceci est d'autant plus valable par le fait qu'une certaine catégorie de migrants sont dispensés des tests et que l'obligation ne s'applique que de manière sélective sur certains groupes plus défavorisés<sup>133</sup>.

Il est par ailleurs intéressant de relever les résultats du *European Civic Citizenship and Inclusion Index* qui est une étude visant à offrir une comparaison des politiques d'intégration dans les pays de l'UE par le moyen d'indicateurs spécifiques, dont l'analyse des meilleures pratiques. L'utilisation d'indicateurs est notamment destinée à mesurer la nature favorable ou défavorable d'une option politique particulière pour favoriser l'inclusion des immigrants<sup>134</sup>. En ce qui concerne les pratiques dans le cadre de la réunification familiale et la résidence à long terme des RPT, l'indice qualifie ainsi de « défavorable » (*unfavorable*) ou de *worse practice*, l'utilisation de « conditions d'intégration » telles que celles prévues par les directives 2003/86/CE et 2003/109/CE. L'indice évalue en outre les mesures allant au-delà d'un test linguistique comme « défavorable »<sup>135</sup>. Ceci justifie encore que, dans la pratique, plusieurs caractéristiques des programmes aux Pays-Bas, en France et en Allemagne constituent plus un obstacle qu'un facilitateur à l'intégration.

Comme Besselink l'a pertinemment remarqué, cette manière d'aborder les problèmes sociaux ne parvient pas à reconnaître que ces problèmes graves et réels sont loin d'être résolus par les types de tests imposés. On ne peut par exemple pas résoudre les problèmes de logement et de planification urbaine, ou l'isolement social et culturel par un examen piloté par un ordinateur à l'étranger. Des mesures d'immigration ne peuvent se substituer aux mesures sociales et économiques. Et même si le problème est perçu, non comme un fait social ou économique, mais en terme de culture, il n'est toujours pas résolu par la simplicité de formations linguistiques ou d'autres tests de connaissance<sup>136</sup>.

Cependant plutôt que de s'interroger sur l'efficacité effective des conditions d'intégration, qui, comme nous l'avons précisé dans le premier chapitre (cf 1.4, p. 15), n'est pas l'objectif de cette étude, il est plus intéressant pour nous de questionner la légitimité de ces mesures.

### 3.4.2 Légitimité

La mise en évidence du caractère restrictif des programmes d'intégration tout au long de ce travail a pu être confirmée par l'analyse de nos cas pratiques qui nous ont plus précisément montré comment les conditions peuvent être utilisées comme un outil de contrôle. La nouvelle vision plus sécuritaire de l'intégration qui se répand sur le continent européen peut alors entrer en conflit avec certains principes qui fondent l'approche de l'Union européenne que sont l'accès aux droits et à l'égalité. Certains auteurs ont même remis en question la conformité des pratiques avec les valeurs libérales des sociétés occidentales : « The obligatory, even repressive character of the civic integration policy makes it a prime instance of an illiberal

131. GUILD, GROENENDIJK et CARRERA, « Understanding the Contest of Community : Illiberal Practices in the EU ? », *op. cit.*, p. 9.

132. BESSELINK, « Integration and Immigration : The Viscissitudes of Dutch "Inburgering" », *op. cit.*, p. 255.

133. GUILD, GROENENDIJK et CARRERA, « Understanding the Contest of Community : Illiberal Practices in the EU ? », *op. cit.*, p. 9.

134. CARRERA, *Benchmarking integration in the EU. Analyzing the debate on integration indicators and moving it forward*, *op. cit.*, p. 33.

135. Andrew GEDDES et Jan NIESSEN, *European Civic Citizenship and Inclusion Index*, sous la dir. de Laura CITRON et Richard GOWAN, Brussels, British Council, 2005, pp. 167-170.

136. Leonard BESSELINK, « Unequal Citizenship : Integration Measures and Equality », in *The Nexus between Immigration, Integration and Citizenship in the EU*, sous la dir. de Sergio CARRERA, Brussels, Challenge, 2006, p. 18.

policy in the name of liberalism »<sup>137</sup>. Il existerait ainsi un paradoxe consistant à mener une politique à des fins libérales (citoyenneté partagée, autonomie) en ayant recours à des moyens qui ne le sont pas<sup>138</sup>. Même s'il est vrai que le concept de libéralisme pose problème par ces modalités différentes et sa large utilisation dans des contextes très différents<sup>139</sup>, on peut en dégager quelques caractéristiques essentielles. Indépendamment des divers types de libéralisme possible, tous les libéraux souscrivent au principe de la dignité humaine égale et soutiennent que tous les individus méritent une attention et un respect identique. Les personnes méritent d'être traitées comme des égaux non pas parce qu'ils appartiennent à la même classe, caste, race, sexe ou nationalité, mais parce qu'ils ont la même personnalité morale. Une deuxième caractéristique distinctive du libéralisme est une aversion pour, ou la désapprobation de, la répression de l'Etat, l'autoritarisme et, plus généralement, les manifestations du pouvoir de l'Etat qui porte inutilement atteinte à la vie des personnes de manière à entraver leur auto-développement<sup>140</sup>. La limite de ce qui est réellement libéral pourrait donc être dépassée par les politiques d'intégration civique dont certains aspects touchent à la vie privée et l'intégrité de l'immigré. Tandis que la nécessité de connaître les valeurs de la société ne pose pas en soi un problème dans le sens où il s'agit d'une influence sur le comportement externe de la personne concernée ; les tests qui scrutent la « *inner disposition* » des candidats peut poser problème, précisément parce qu'ils franchissent la ligne entre la réglementation de comportement et le contrôle des croyances personnelles<sup>141</sup>. Joppke défend ainsi que chaque fois que les tests d'intégration se basent sur l'idée que l'Etat libéral est seul réservé aux libéraux, le seuil de l'antilibéralisme est franchi. Jeter les gens dans un moule standard et les priver de la possibilité de décider pour eux-mêmes qui ils veulent être est en effet une conception profondément *illiberal*<sup>142</sup>. Même si cette argumentation est contestable, plusieurs académiques s'accordent aujourd'hui pour dire que les programmes d'intégration civique sont antilibéraux, non pas forcément par leur contenu ou leur existence, mais leur affiliation intentionnée avec la politique d'immigration et leurs objectifs de contrôle. Dans une certaine mesure, certains Etats européens adoptent donc des politiques qui violent les valeurs mêmes qu'elles visent à protéger<sup>143</sup>. Voyons alors plus précisément en quoi les conditions d'intégration peuvent porter atteinte à certains principes que l'Union européenne cherche à préserver et défendre.

#### 3.4.2.1 Proportionnalité

La proportionnalité est devenue l'un des aspects les plus importants des principes généraux du droit communautaire. La Cour européenne de justice a jugé ce principe particulièrement approprié lors de l'examen de la légalité des actes administratifs adoptés par les Etats membres dans le champ d'application du droit de l'Union européenne<sup>144</sup>. Le critère de proportionnalité comprend une évaluation à trois niveaux : l'adéquation, la nécessité et la proportionnalité *stricto sensu*. Le sous-principe de la nécessité consiste à savoir si l'action est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi et la mesure dans laquelle il existe d'autres options moins restrictives (en d'autres termes, la recherche de la solution la moins onéreuse) pour atteindre le même but. Le sous-principe de proportionnalité *stricto sensu* examine si la mesure impose une charge excessive sur un droit reconnu en tenant compte de l'objectif public visé<sup>145</sup>. La Commission européenne a d'ailleurs eu l'opportunité de préciser que la légitimité des mesures d'intégration s'applique à la lumière du principe de proportionnalité dans un rapport concernant la mise en oeuvre de la directive sur la réunification familiale :

« Leur conformité avec la directive dépend de savoir si elles servent cette finalité et si elles respectent le principe de proportionnalité. Leur conformité peut être discutable en fonction de l'accessibilité à ces cours

137. JOPPKE, « Immigrants and Civic Integration in Western Europe », *op. cit.*, p. 8.

138. *Ibid.*, p. 22.

139. Randall HANSEN, *Citizenship tests : an unapologetic defence*, <http://eudo-citizenship.eu/citizenship-forum/255?start=7>, 2010, consulté le 26 juillet 2010.

140. Dora KOSTAKOPOULOU, *What liberalism is committed to and why current citizenship policies fail this test*, <http://eudo-citizenship.eu/citizenship-forum/255?start=5>, 2010, consulté le 26 juillet 2010.

141. Christian JOPPKE, *How liberal are citizenship tests ?*, <http://eudo-citizenship.eu/citizenship-forum/255>, 2010, consulté le 26 juillet 2010.

142. *Ibid.*

143. Liav ORGAD, *Five Liberal Concerns about Citizenship Tests*, <http://eudo-citizenship.eu/citizenship-forum/255?start=6>, 2010, consulté le 26 juillet 2010.

144. Attention ici à l'utilisation que nous faisons du terme de la proportionnalité. Le *principe de proportionnalité* est une expression connue pour désigner la régulation de l'exercice des compétences exercées par l'UE et vise à limiter et encadrer l'action des institutions de l'Union. Dans notre cas, nous prenons le principe dans un cadre plus large, comme il peut être appliqué dans le droit administratif en général. Nous nous intéressons ainsi plus au respect de la proportionnalité par les Etats membres dans leur application des mesures d'intégration, que des limites de compétences de l'Union européenne.

145. CARRERA et WIESBROCK, *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, *op. cit.*, p. 31.

ou tests, de leur conception et/ou organisation (documents utilisés, prix, lieu, etc.), ou si ces mesures ou leurs effets servent d'autres buts que l'intégration (par exemple, prix élevé excluant les familles à faibles revenus) »<sup>146</sup>.

Vu ces critères, on peut comprendre d'office pourquoi certains éléments des programmes d'intégration touchent au principe de proportionnalité. Ceci est d'autant plus renforcé par la forte exigence des tests pour l'acquisition d'un statut de résidence temporaire ou permanent. Aux Pays-Bas, par exemple, l'examen des connaissances civiques et le test de langue se déroulent au même niveau que ce qui était demandé pour l'examen de citoyenneté avant l'entrée en vigueur de la loi de 2007. Cela signifie que le niveau d'intégration requis des immigrants au bout de trois ans et demi de résidence aux Pays-Bas est le même que celui exigé des citoyens potentiels<sup>147</sup>. Les conditions d'intégration obligatoires affectent donc les RPT de manière assez disproportionnée, puisqu'elles leur demande une compréhension plus détaillée des institutions et des valeurs que beaucoup de résidents nationaux.

#### 3.4.2.2 Subjectivité

Une certaine tension apparaît également quand on regarde la nature intrinsèquement subjective de l'intégration civique à côté du principe de proportionnalité. Le caractère indéterminé de la dimension civique laisse trop de discrétion à l'autorité publique nationale ou à un acteur privé quant à l'évaluation de savoir si le candidat est intégré à l'ensemble des valeurs et symboles « nationaux » ou s'il est « en marge » du modèle national perçu<sup>148</sup>.

Même en ayant examiné la façon dont l'intégration civique est testée et mise en pratique dans nos trois Etats membres de l'UE, il reste difficile de déterminer l'existence du moindre critère objectif ou d'une procédure qui vérifieraient la conformité aux principes de sécurité juridique. Les législations nationales en matière d'intégration et d'immigration ne fournissent en effet pas une définition suffisamment claire et précise de l'« intégration civique » qui est accessible à toutes les personnes concernées et qui empêche des interventions non libérales par les autorités publiques lors de l'octroi des permis de séjour ou de visas aux RPT. Or le principe de sécurité juridique exige précision et prévisibilité : les individus doivent pouvoir connaître les conséquences légales de leurs actions et la qualité de la loi doit être aussi élevée que possible pour empêcher l'exceptionnalisme de la part des autorités au-delà des attributions de la légalité<sup>149</sup>.

La catégorie des « valeurs » est par définition vague et sujette à des interprétations divergentes et idéologiques. A quoi l'immigré est-il exactement supposé s'intégrer ? Aujourd'hui, toute tentative de conceptualiser l'identité nationale est ouverte à des interprétations subjectives du « Nous » et de « notre » identité supposée et « nos » valeurs sociales. Un débat a émergé au sein de plusieurs pays européens sur le contenu de l'examen par rapport aux questions pertinentes à être insérées dans les tests ; quelles réponses sont à considérées justes, la préférence pour des réponses multiples ou simples, la part de la population nationale à pouvoir répondre aux questions correctement etc. La question fondamentale est surtout la mesure dans laquelle la connaissance des bonnes réponses serait le facteur le plus pertinent pour devenir, ou être considéré, comme un (bon) citoyen<sup>150</sup>. Les stéréotypes traditionnels qui dictent la façon d'être « national » sont finalement pris comme modèle d'essai afin d'évaluer si l'« Autre » peut être intégré avec succès dans une conception particulière de la communauté<sup>151</sup>.

#### 3.4.2.3 Non-discrimination

En visant spécifiquement certaines catégories de personnes, les tests et programmes d'intégration peuvent aussi porter atteinte au droit fondamental qu'est l'égalité de traitement. Comme nous l'avons relevé précédemment (cf section 3.3.1.2. p. 52), les Etats membres choisissent de dispenser certains types d'étrangers qui sont considérés comme étant déjà suffisamment intégrés ou ne nécessitent pas d'initiation

---

146. COMMISSION EUROPÉENNE, *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial*, COM(2008) 610 final, Bruxelles, 8 octobre 2008, pp. 7-8.

147. CARRERA et WIESBROCK, *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, *op. cit.*, p. 29.

148. *Ibid.*, p. 31.

149. *Ibid.*, p. 32.

150. GUILD, GROENENDIJK et CARRERA, « Understanding the Contest of Community : Illiberal Practices in the EU ? », *op. cit.*, p. 11.

151. CARRERA, « A Comparison of Integration Programmes in the EU. Trends and Weaknesses », *op. cit.*, p. 6.

aux valeurs et au mode de vie des sociétés hôtes. Les citoyens de l'Union européenne ne peuvent pas être sujet aux mesures d'intégration par le principe de libre circulation et le droit de résider dans un autre pays de l'Union. En ce qui concerne les RPT, sont généralement exemptées les personnes hautement qualifiées ainsi que les ressortissants de pays qui sont considérés comme étant au même stade de développement socio-économique et politique que la plupart de Etats occidentaux<sup>152</sup>. Le lien entre les mesures d'intégration et la pauvreté est par ailleurs clair. Le statut économique, le niveau de dépendance (prestations sociales) et d'éducation des non-nationaux semblent être les facteurs clés pour déterminer si l'immigrant est visé par le programme d'intégration obligatoire<sup>153</sup>.

Cette manière de procéder à une *immigration choisie* touche ainsi à la non-discrimination qui est protégée par le droit international. Tandis que les dispositions des droits de l'homme n'interdisent pas aux Etats de distinguer entre les citoyens et les non-citoyens dans les politiques d'immigration ; les pays ne peuvent pas discriminer sur la base de la nationalité ou l'origine ethnique (mis à part une exception limitée pour les citoyens de l'UE), même dans ce domaine. Ceci a notamment été repris par *Human Rights Watch* qui publia, en 2008, un rapport dénonçant les conditions d'intégration pré-départ pratiquées à l'étranger par les Pays-Bas : *The Netherlands : Discrimination in the Name of Integration*<sup>154</sup>. Le rapport fait valoir que, en prévoyant une « exemption générale » (*blanket exemption*) pour certaines nationalités « occidentales » (*Western*) mais pas pour d'autres nationalités, le test est disproportionné par rapport à ses objectifs et sa nature, constituant une violation de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) et du protocole 12 de cette Convention<sup>155</sup>. L'article 14 CEDH prévoit ainsi :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation »<sup>156</sup>.

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a précisément fait ressortir que toutes les distinctions ou différences de traitement n'équivalaient pas à une discrimination. La Cour considère cependant qu'une distinction est discriminatoire si elle « manque de justification objective et raisonnable », c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un « but légitime » ou s'il n'y a pas de « rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé »<sup>157</sup>. Le document de *Human Rights Watch* conclut ainsi que l'objectif légitime de mieux intégrer tous les migrants ne peut être satisfait par un test que seuls certains migrants qui tentent de rejoindre leur famille sont tenus de prendre, et dont d'autres sont dispensés uniquement en raison de leur nationalité. Une exemption générale pour les personnes d'un certain nombre de pays<sup>158</sup> est contraire à l'objectif présumé de l'intégration à l'étranger. Le document révèle que des preuves insuffisantes ont été avancées pour expliquer adéquatement pourquoi aucun test n'est nécessaire pour les ressortissants de certains pays<sup>159</sup>.

Plusieurs autres organismes officiels<sup>160</sup> ont émis des avertissements similaires au gouvernement néerlandais quant à la possible violation de clauses de non-discrimination figurant dans les traités de droits de l'homme. Parmi les nombreux traités internationaux veillant à l'égalité de traitement, pourraient encore être invoqués, les articles 2 et 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi que l'article 21.1 de la Charte des droits fondamentaux.

152. HUMAN RIGHTS WATCH, *The Netherlands : Discrimination in the Name of Integration. Migrants' Rights under the Integration Abroad Act*, <http://www.hrw.org/en/news/2008/05/14/netherlands-discrimination-name-integration>, 2010, consulté le 27 juillet 2010.

153. CARRERA, « A Comparison of Integration Programmes in the EU. Trends and Weaknesses », *op. cit.*, p. 11.

154. HUMAN RIGHTS WATCH, *The Netherlands : Discrimination in the Name of Integration. Migrants' Rights under the Integration Abroad Act*, *op. cit.*

155. CARRERA et WIESBROCK, *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, *op. cit.*, p. 35.

156. Article 14, alinéa CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME, *Telle qu'amendée par les Protocoles nos 11 et 14*.

157. PROTOCOLE N° 12 À LA CONVENTION DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTÉS FONDAMENTALES, *Article 1 : Interdiction générale de la discrimination, alinéa 18*, 2010.

158. Aux Pays-Bas il s'agit plus précisément de la Suisse, l'Australie, le Canada, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Corée du Sud et les Etats-Unis.

159. HUMAN RIGHTS WATCH, *The Netherlands : Discrimination in the Name of Integration. Migrants' Rights under the Integration Abroad Act*, *op. cit.*

160. Voir Kees GROENENDIJK, « Integration policy and Community law », in *The Nexus between Immigration, Integration and Citizenship in the EU*, sous la dir. de Sergio CARRERA, Brussels, Challenge, 2006, p. 9.

#### 3.4.2.4 Vie familiale

La légalité de certaines conditions d'intégration peut encore être questionnée au regard de l'article 8 CEDH sur le droit au respect de la vie privée et familiale<sup>161</sup> : « Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance »<sup>162</sup>. On peut s'imaginer que l'impossibilité d'une bonne préparation linguistique dans le pays d'origine ou des échecs à répétition peuvent empêcher à certains membres de famille, ou un couple marié de vivre ensemble dans un pays quelque part dans le monde<sup>163</sup>. La Cour européenne des droits de l'homme a alors fixé les limites de la restriction du droit au regroupement familial dans la mesure où elle doit être prévue par la loi (réserve de la loi), poursuivre un objectif légitime et être nécessaire dans une société démocratique<sup>164</sup>. Conformément à l'alinéa 2 art.8 de la Convention, les intérêts de la sécurité nationale, la sûreté publique, le bien-être économique du pays, la prévention du crime, la protection de la santé ou la moralité et la protection des droits et libertés d'autrui peuvent tous justifier une ingérence dans le droit au respect de la vie familiale<sup>165</sup>. Comme ce droit fondamental n'est pas un droit impératif, l'Etat peut donc intervenir s'il est nécessaire de protéger un intérêt public supérieur. Dans le cadre du regroupement familial, l'intérêt public en cause est le contrôle de l'immigration.

De ce point de vue, il est difficile de véritablement invoquer une violation du principe par l'instauration de conditions d'intégration même si c'est une question qui ne manque pas de faire débat sur la scène publique. La Cour reconnaît l'intérêt de l'Etat à contrôler l'immigration et la CEDH ne prévoit pas de droit automatique à la vie familiale dans un pays donné. Pour déterminer s'il y a atteinte à ce droit, il faut se baser sur le juste équilibre entre le droit des individus et l'intérêt public de l'Etat en tenant notamment compte de facteurs tels la durée du séjour, les liens des ressortissants avec leur pays d'origine et la possibilité de profiter de la vie familiale dans un autre Etat<sup>166</sup>. Ces éléments et la discrétion laissée aux pays en vertu de la protection de « l'intérêt public » rendent donc délicats une attaque de la légalité des programmes d'intégration dans ce domaine.

Ce chapitre a ainsi pu identifier en quoi consistent plus précisément les conditions d'intégration et comment elles touchent à certains principes fondamentaux. Ces déficits compromettent les objectifs des directives 2003/109/CE (assurer la sécurité de résidence) et 2003/86/CE (rendre possible la vie de famille) ainsi que l'essentiel des droits de l'UE qui concernent les RPT<sup>167</sup>. Quel est alors le rôle de l'Union européenne dans le développement d'une vision plus restrictive de la politique d'intégration ? Notre analyse a déjà pu identifier l'attitude générale de l'Union qui est à l'origine d'impulsions positives mais se retrouve souvent confrontée aux réticences des Etats membres qui la rendent quelque peu impuissante. Nous reprenons maintenant des éléments plus spécifiques pour rendre compte de sa place et ses perspectives dans le domaine au niveau européen.

---

161. Peuvent aussi être invoqués sur la même base, les articles 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE ou encore l'article 17 et 23 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

162. Article 8, alinéa 1 CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME, *Telle qu'amendée par les Protocoles nos 11 et 14*, *op. cit.*

163. GUILD, GROENENDIJK et CARRERA, « Understanding the Contest of Community : Illiberal Practices in the EU ? », *op. cit.*, p. 10.

164. ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS (OIM) et PARLEMENT EUROPÉEN, *Comparative Study of the Laws in the 27 EU Member States for Legal Immigration Including an Assessment of the Conditions and Formalities Imposed by Each Member State for Newcomers*, *op. cit.*, p. 65.

165. Article 8, alinéa 2 CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME, *Telle qu'amendée par les Protocoles nos 11 et 14*, *op. cit.*

166. HUMAN RIGHTS WATCH, *The Netherlands : Discrimination in the Name of Integration. Migrants' Rights under the Integration Abroad Act*, *op. cit.*, p. 32.

167. CARRERA et WIESBROCK, *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, *op. cit.*, p. 38.

# Chapitre 4

## Perspectives

### 4.1 Influence positive

#### 4.1.1 Droit supervisé

Tout d'abord, les Etats membres ne sont pas complètement libres de faire ce qu'ils veulent dans leur utilisation des mesures d'intégration qui tombent aujourd'hui dans le champ d'application de la loi sur l'immigration de l'Union européenne. Une des conséquences immédiates du processus d'eupéanisation progressive du domaine de l'immigration et de l'intégration est que le pouvoir discrétionnaire des Etats membres dans l'attribution des droits et la sécurité de résidence aux RPT est diminué et soumis à la règle de droit communautaire. Contrairement à l'évolution des politiques dans le cadre de l'UE sur l'intégration, les actions des Etats membres dans le cadre de la législation sur l'immigration sont supervisées par la Commission européenne et la Cour de justice de l'Union européenne (notamment à travers sa jurisprudence où elle a pu développer les principes généraux du droit de l'Union). Les fondements et les arrangements institutionnels qui caractérisent le système juridique européen délimitent de plus en plus la marge d'appréciation laissée aux Etats membres lors de la transposition du droit européen au niveau national. Ils visent ainsi à assurer que l'essence des droits et les garanties procédurales accordées aux individus (y compris les RPT), ne se transforment dans l'arène nationale par une mauvaise implémentation qui pourrait aller à l'encontre des principes et de l'objectif de la législation communautaire<sup>1</sup>.

C'est plus précisément en acceptant l'insertion de mesures et conditions d'intégration dans certains des articles des directives 2003/109/CE et 2003/86/CE, que les Etats membres se retrouvent aujourd'hui supervisés par le droit de l'Union européenne. Tant la directive sur le statut des résidents de longue durée que sur le regroupement familial offrent un cadre européen de droits et libertés pour les RPT que tous les Etats membres doivent respecter dans la pratique. L'Union européenne n'a pas manqué de confirmer que les exceptions applicables à ces droits seront suivies de près par les institutions responsables. Dans le premier rapport de la Commission européenne sur la mise en oeuvre de la directive sur la réunification familiale, il a été précisé que les mesures nationales ont pour objectif de faciliter l'intégration des membres de la famille et que la conformité des actions des pays dépend de savoir si elles servent bien cette finalité<sup>2</sup>. La Commission ajoute par ailleurs que « la garantie procédurale relative au droit de contester en justice une décision de rejet doit également être respectée »<sup>3</sup>. Ceci impliquerait qu'un recours en justice est possible pour certaines pratiques douteuses des Etats membres. On pense plus précisément à la compatibilité des tests d'intégration à l'étranger avec la directive 2003/86 sur le droit à la réunification familiale. En effet l'article 7, alinéa 2 de la directive autorise exclusivement la conformité aux « mesures » d'intégration. Comme nous l'avons évoqué précédemment, ce n'est pas la même chose que les « conditions » d'intégration (cf section 2.3.1.3, p. 27). Tandis que ces derniers impliquent une obligation de résultat (par exemple passer un examen avec succès), les « mesures » concernent l'obligation de fournir un effort (la participation à un cours par exemple)<sup>4</sup>. Or, dans leur mise en oeuvre de la dimension externe du programme d'intégration, les Pays-Bas conditionnent bien l'entrée sur le territoire par la réussite (et non la simple participation) aux tests civique et linguistique. Cette pratique nationale semble donc être en rupture avec les objectifs de la directive et un non-respect du droit communautaire pourrait être invoqué.

Le contrôle de l'Union européenne sur la marge d'appréciation laissée aux Etats membres est par ailleurs confirmé par l'arrêt de la Cour de justice sur l'affaire Parlement européen contre Conseil de l'Union européenne<sup>5</sup>. Le Parlement contesta la légalité de certains aspects de la directive 2003/86 et demanda

1. *Ibid.*, p. 37.

2. COMMISSION EUROPÉENNE, *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial*, op. cit., p. 8.

3. *Ibid.*, p. 8.

4. MEIJERS COMMITTEE (STANDING COMMITTEE OF EXPERTS ON INTERNATIONAL IMMIGRATION, REFUGEE AND CRIMINAL LAW), « Note on the Draft Integration Act », in *The Nexus between Immigration, Integration and Citizenship in the EU*, sous la dir. de Sergio CARRERA, Brussels, Challenge, 2006, p. 47.

5. COUR DE JUSTICE EUROPÉENNE, *Affaire C-540/03, Parlement européen contre Conseil de l'Union européenne*, ECR I-5769, 27 juin 2006.

à la Cour d'annuler trois dispositions de la directive en raison de violation du droit à la vie familiale et le principe de non-discrimination tels que protégés par les articles 8 et 14 de la CEDH. Les trois dispositions attaquées par le Parlement furent la règle des 12 ans de l'article 4, la règle qui permet aux Etats membres de refuser le regroupement aux enfants de plus de 15 ans dans l'article 4 (6) ainsi que la période d'attente pouvant aller jusqu'à trois ans prévue par l'article 8 de la directive<sup>6</sup>. Bien que la Cour jugeât les dispositions conformes et ne les considérât pas en soi contraires à la norme des droits de l'homme, elle affirma dans le paragraphe 70 du jugement que l'absence de définition de la notion d'intégration n'autorise pas les Etats membres de l'employer de manière contraire au droit communautaire<sup>7</sup>. La Cour défendit aussi qu'elle traiterait les directives adoptées sous le titre IV du traité CE avec la même vigueur qu'elle l'avait fait pour d'autres directives et que les exceptions douteuses ne l'empêcheraient pas de juger la légalité des transpositions dans le droit national. L'arrêt Parlement contre Conseil démontre ainsi bien que la Cour entend scruter de près l'implémentation des directives concernant la loi sur l'immigration de l'UE en veillant qu'elle n'aïlle à l'encontre des principes les plus importants du droit communautaire.

#### 4.1.2 Nouvelle base juridique

L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne introduit des innovations considérables pour le développement d'une coopération européenne sur l'intégration. Un rôle plus important est accordé à l'Union européenne par l'insertion d'une nouvelle disposition par l'article 79 alinéa 4 TFUE (cf section 2.2, p. 22) qui permet désormais au Parlement européen d'arrêter des actes conjointement avec le Conseil de l'Union européenne en ce qui concerne des « mesures pour encourager et appuyer l'action des Etats membres en vue de favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers en séjour régulier sur leur territoire »<sup>8</sup>. Même s'il est explicitement précisé qu'est exclue toute harmonisation des législations nationales, les avancées possibles dans le cadre d'intégration de l'UE ne sont pas négligeables. La Commission entend clairement profiter de cette nouvelle base légale pour développer une action plus proactive dans le domaine<sup>9</sup>. L'actuelle commissaire en charge de la DG Affaires intérieures Cecilia Malmström l'a d'ailleurs confirmé dans son discours lors de la quatrième conférence interministérielle à Saragosse : « The new legal basis provided by the Lisbon Treaty will allow us to propose a more comprehensive action on integration. For the first time, the Treaty foresees EU action to promote integration »<sup>10</sup>. Il est encore intéressant de noter que même avant le traité de Lisbonne, la Commission cherchait à renforcer son action dans l'évolution de la politique d'intégration au niveau européen démontrant que c'est un objectif qui lui est cher depuis plusieurs années. En effet, le traité établissant une Constitution pour l'Europe prévoyait déjà des dispositions étendant les compétences de l'Union en matière d'intégration. Avant l'échec de la ratification du traité, le commissaire Vitorino – alors en charge du portefeuille Justice et Affaires intérieures – exprima ainsi sa volonté de faire des nouvelles mesures possibles de la part de l'UE, la base pour le développement futur de la migration et des politiques d'intégration. Ces mesures ne devaient « pas être sous-estimées »<sup>11</sup>.

De plus, le traité de Lisbonne prévoit également un changement par rapport à la Charte des droits fondamentaux puisqu'il vise à lui conférer une valeur juridiquement contraignante ce qui n'était pas le cas auparavant. L'article 6 de la version consolidée de l'Union européenne prévoit ainsi que la Charte ait désormais : « la même valeur juridique que les traités »<sup>12</sup>. Tous les organes, institutions ou agences de l'UE ainsi que les Etats Membres sont ainsi liés par la Charte dans la mise en oeuvre des législations européennes<sup>13</sup>. Cette nouvelle disposition pourrait ainsi amener l'Union européenne à invoquer un non-respect des principes de non-discrimination prévu par l'article 21 ainsi que du droit à la vie de famille figurant dans l'article 7 de la Charte pour certaines conditions d'intégration pratiquées par les Etats membres. La Charte des droits fondamentaux prévoit également la possibilité d'étendre le droit à la liberté de circulation aux RPT : « La liberté de circulation et de séjour peut être accordée, conformément

6. GROENENDIJK, « Legal Concepts of Integration in EU Migration Law », *op. cit.*, p. 120.

7. COUR DE JUSTICE EUROPÉENNE, *Affaire C-540/03, Parlement européen contre Conseil de l'Union européenne*, *op. cit.*

8. TRAITÉ SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE, *Journal officiel n° C 303 du 14 décembre 2007*, *op. cit.*

9. COMMISSION EUROPÉENNE, *Staff working document on The consolidation of the EU framework on integration. Report to the 2010 Ministerial Conference on Integration*, *op. cit.*, p. 3.

10. FOURTH EUROPEAN MINISTERIAL CONFERENCE ON INTEGRATION. ZARAGOZA 15/16TH OF APRIL 2010, *Opening session : Integration under the Lisbon Treaty and the Stockholm Programme*, [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/malmstrom/archive/integration\\_zaragoza\\_2010\\_04\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/archive/integration_zaragoza_2010_04_en.pdf), consulté le 5 août 2010, p. 3.

11. EURACTIV.COM, *What European Union Strategy for Integrating Migrants ?*, <http://www.euractiv.com/en/security/european-union-strategy-integrating-migrants/article-128505>, 2004, consulté le 5 août 2010.

12. VERSION CONSOLIDÉE DU TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE, *Journal officiel n° C 115 du 9 mai 2005*.

13. Exceptés la Pologne, le Royaume-Uni et la République tchèque qui ont obtenu une clause de opt-out.

aux traités, aux ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire d'un Etat membre »<sup>14</sup>. Le pouvoir et l'obligation qu'a l'Union européenne d'adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne<sup>15</sup> renforce encore la nécessité pour les Etats de se conformer plus strictement aux droits fondamentaux et pourrait aider dans la condamnation de pratiques sécuritaires d'intégration.

#### 4.1.3 Lutte contre la discrimination

Nous pouvons nous demander si la politique de non-discrimination poursuivie par l'Union européenne peut être un moyen de contrecarrer les effets négatifs de certaines pratiques d'intégration prônées par les Etats membres. Joppke a ainsi relevé qu'un *counterpoint* aux politiques intolérantes d'intégration civique est selon lui l'accent mis sur les lois anti-discriminatoires de plus en plus implémentées par l'Union européenne à travers le continent<sup>16</sup>. Schain va dans le même sens en notant qu'au contraire de certaines mesures d'intégration européanisées, les lois sur l'égalité de traitement ont amené à des initiatives qui ont facilité la vie de certains immigrés. Cet auteur voit ainsi une comparaison utile entre ce résultat plus positif et la convergence en matière d'intégration civique qui a abouti à la réduction des droits des immigrants<sup>17</sup>.

Deux articles sont prévus dans le droit de l'Union européenne dans ce domaine. L'article 18 TFUE (ex article 12 TCE) interdit ainsi toute discrimination exercée en raison de la nationalité. Son interprétation n'a jusqu'à maintenant cependant que concerné la différence de traitement entre nationaux de l'Union et n'a jamais pu être utilisée pour dénoncer un traitement inégal de RPT puisqu'une telle situation tombe en dehors du domaine d'application du traité<sup>18</sup>. L'article 19 TFUE (ex article 13 TCE), quant à lui, permet d'aller au-delà de ces limites et invite les institutions européennes à agir pour 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<sup>19</sup>.

L'Union européenne adopta en 2000 deux directives importantes sur la non-discrimination que sont la directive 2000/43/CE relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique ainsi que la directive 2000/78/CE portant sur la création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. Tandis que cette dernière se réduit, comme son nom l'indique, à un secteur particulier, la première – communément appelée directive « race » – établit un vaste système de protection dans divers domaines y compris la protection sociale, l'éducation ou encore le logement. La directive 2000/43 ne couvre pas seulement la discrimination directe, qui se produit lorsque une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne le serait dans une situation comparable,<sup>20</sup> mais aussi la discrimination indirecte. Une discrimination indirecte se produit lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour des personnes d'une race ou d'une origine ethnique donnée par rapport à d'autres personnes<sup>21</sup>. Les mesures d'intégration nationales basées sur des mécanismes implicites favorisant et excluant certaines catégories de personnes peuvent donc être attaquables sur base des dispositions de la discrimination indirecte<sup>22</sup>. Dans ce sens, plusieurs conditions d'intégration peuvent être considérées comme indirectement discriminatoires. Les tests civiques et linguistiques en sont un exemple puisque les candidats d'une certaine classe sociale et de formation basse devront faire face à plus de difficultés pour réussir l'examen. Le fait que certains RPT, comme ceux en provenance du monde occidental, sont dispensés des programmes constitue aussi une forme de discrimination indirecte<sup>23</sup>. La particularité de la directive race est justement que l'égalité de

14. Article 45, alinéa 2, CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE, *Journal officiel* n° C 303 du 14 décembre 2007.

15. EUROPECOLOGIE.EU, *Programme de Stockholm : analyse et perspectives*, <http://europeecologie.eu/Programme-de-Stockholm-analyses-et>, 2009, consulté le 5 août 2010.

16. JOPPKE, « Immigrants and Civic Integration in Western Europe », *op. cit.*, p. 8.

17. SCHAIN, « The State Strikes Back : Immigration Policy in the European Union », *op. cit.*, pp. 107–108.

18. Moritz JESSE, « Missing in Action : Effective Protection for Third-Country Nationals from Discrimination under Community Law », in *Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, sous la dir. d'Elsbeth GUILD, Kees GROENENDIJK et Sergio CARRERA, Cornwall, Ashgate, 2009, p. 198.

19. Article 19, TRAITÉ SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE, *Journal officiel* n° C 303 du 14 décembre 2007, *op. cit.*

20. Article 2, alinéa 2 (a), CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique*, *Journal officiel* n° L 180 du 19 juillet 2000.

21. Article 2, alinéa 2 (b), *ibid.*

22. WIESBROCK, « Political Rights and Multilevel Citizenship in Europe », *op. cit.*, p. 312.

23. *Ibid.*, p. 312.

traitement s'applique « à toutes les personnes »<sup>24</sup>. Elle ne se limite donc pas uniquement aux citoyens de l'Union européenne mais a l'avantage de protéger également les RPT de l'exclusion favorisant ainsi leur intégration<sup>25</sup>.

La possibilité pour l'Union européenne d'aller à l'encontre de pratiques d'intégration restrictives destinées aux primo-arrivants par le biais de la politique de non-discrimination européenne s'avère cependant vite limitée. En effet, tandis que le préambule 13 de la directive 2000/43 énonce également que l'interdiction de discrimination s'applique aux ressortissants de pays tiers, il est ensuite précisé que « elle ne vise pas les différences de traitement fondées sur la nationalité et est sans préjudice des dispositions régissant l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers et leur accès à l'emploi et au travail »<sup>26</sup>. Ceci se confirme par l'alinéa 2 de l'article 3 de la directive :

« La présente directive ne vise pas les différences de traitement fondées sur la nationalité et s'entend sans préjudice des dispositions et conditions relatives à l'admission et au séjour des ressortissants de pays tiers et des personnes apatrides sur le territoire des Etats membres et de tout traitement lié au statut juridique des ressortissants de pays tiers et personnes apatrides concernés ».

La directive, qui semble a priori constituer un large champ d'application personnel et matériel, rend donc inattaquable les pratiques de contrôle migratoire ou la création de législations nationales discriminatoires. Tandis qu'elle s'applique à tous les RPT, la différence de traitement basée sur la nationalité et le statut d'immigration au cours de l'implémentation de la réglementation migratoire sont exclus de son champ d'application<sup>27</sup>. Par conséquent, les discriminations les plus répandues et problématiques émanant des programmes d'intégration ne sont pas couvertes par la directive. La possibilité pour les RPT de compter sur les dispositions d'égalité de traitement pour contester des mesures ou conditions discriminatoires à leur égard est ainsi plutôt réduite.

Plusieurs académiques ont relevé la nécessité pour l'Union européenne de se concentrer sur les politiques favorisant l'égalité de traitement plutôt que de donner les moyens aux Etats membres de renforcer l'immigration choisie et les philosophies nationales d'intégration qui pourraient rendre la situation de l'immigré, déjà défavorisé, encore plus précaire<sup>28</sup>. La contribution de l'UE devrait ainsi assurer un suivi plus efficace de l'application correcte des directives anti-discrimination dans le domaine national. Ceci permettrait de s'attaquer aux causes profondes de l'échec d'intégration en donnant la priorité à la lutte contre l'exclusion sociale et la promotion de l'inclusion sociale des immigrés dans le système politique européen<sup>29</sup>. La difficulté de cette vision pour notre cas d'étude est que l'intégration civique et la lutte contre la discrimination concernent en réalité deux phases différentes de l'intégration. Tandis que l'intégration civique vise le début du processus, la politique de non-discrimination de l'UE s'applique à la fin du processus (Joppke note d'ailleurs que l'existence même de politiques d'égalité de traitement prouve que les programmes civiques ont échoué)<sup>30</sup>.

L'Union européenne est donc restreinte dans son domaine d'action en ce que concerne la discrimination des RPT récemment arrivés dans le pays hôte. Mais une plus grande faille par rapport à ce que nous avons évoqué au long de cette section semble être que l'UE a la possibilité d'attaquer certaines pratiques nationales d'intégration en justice mais ne l'a pas fait. Ceci nous amène à nous demander si l'Union européenne suit en réalité l'évolution vers une vision plus restrictive de l'intégration voire contribue elle-même à ce développement. Voyons alors en quoi l'Union peut favoriser la construction d'une politique d'intégration qui exclut plus les RPT qu'elle ne contribue à leur insertion facilitée dans les sociétés européennes.

---

24. Article 3, alinéa 1, CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique*, *op. cit.*

25. GROENENDIJK, « Legal Concepts of Integration in EU Migration Law », *op. cit.*, p. 115.

26. Préambule 13, CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique*, *op. cit.*

27. JESSE, « Missing in Action : Effective Protection for Third-Country Nationals from Discrimination under Community Law », *op. cit.*, p. 190.

28. CARRERA, « A Comparison of Integration Programmes in the EU. Trends and Weaknesses », *op. cit.*, p. 20.

29. GUILD, « Where is the Nexus ? Some final Considerations on Immigration, Integration and Citizenship », *op. cit.*, p. 39.

30. JOPPKE, « Immigrants and Civic Integration in Western Europe », *op. cit.*, p. 9.

## 4.2 Influence négative

### 4.2.1 Citoyenneté européenne

Fidèles à l'objectif de Tampere cherchant à conférer aux RPT « un ensemble de droits uniformes aussi proches que possible de ceux dont jouissent les citoyens de l'Union européenne » (cf section 2.3.1.2, p. 24) ; les nombreuses impulsions de l'Union européenne dans ce sens ont pu être identifiées dans ce travail, tout particulièrement pour les ressortissants long terme à travers la directive 2003/109. Nous n'avons cependant que brièvement évoqué une des avancées les plus importantes de l'UE dans le découplage du lien exclusif entre la nationalité et la citoyenneté (cf section 1.2.3, p. 8) qu'est la création de la citoyenneté européenne.

Officiellement instituée par le traité sur l'Union européenne signé à Maastricht en février 1992, la citoyenneté de l'Union européenne est fondée sur la nationalité d'un Etat membre de l'UE. Quelque soit le pays de l'Union où ils résident, les ressortissants de l'UE doivent bénéficier des mêmes droits et obligations fondamentaux. Les articles 20 à 24 TFUE prévoient ainsi le droit à la libre circulation et au libre établissement dans un autre Etat membre de l'UE, le droit de vote et d'éligibilité aux élections de la municipalité et du Parlement européen, le droit à la protection diplomatique et consulaire par un autre Etat membre ainsi que le droit de faire appel au Parlement européen et au médiateur<sup>31</sup>. Puisque ces droits sont exclusivement limités aux nationaux de l'Union européenne, leur utilité au regard du ressortissant de pays tiers est a priori nulle.

Un certain nombre de propositions ont cependant mis en avant l'idée que la citoyenneté de l'Union devrait automatiquement s'étendre aux RPT après une période raisonnable de résidence – généralement cinq ans – sans aucune condition supplémentaire<sup>32</sup>. Ceci rejoint l'idée de Thomas Hammar (1990) qui développa le concept de « *denizenship* » pour désigner les individus qui n'ont pas accédé à la citoyenneté formelle mais, en tant qu'étrangers, participent considérablement à la société du pays d'établissement et qui sont sujets aux obligations citoyennes (paiement des impôts par ex.) sans pour autant avoir accès aux droits de la citoyenneté. Cette situation appela selon lui au développement d'un nouveau mode d'intégration des non-citoyens dans un système politique dont ils étaient déjà des « *acting citizens* »<sup>33</sup>. La légitimité des droits dans une telle conception civique de la citoyenneté européenne se déplace ainsi de l'appartenance nationale à la résidence.

Dès 1996, le Parlement européen commença à préconiser le droit de vote dans les localités pour tous les résidents étrangers. L'institution continua sur cette même ligne s'engageant plus tard en faveur de droits électoraux dans les élections locales et du Parlement européen<sup>34</sup>. Mais c'est surtout la création de la citoyenneté de l'Union européenne à Maastricht qui fit monter les enjeux et conduisit à des propositions visant à remplacer les droits accordés sur base de la nationalité par un paradigme fondé sur le lieu de domicile incluant ainsi les RPT résidents à long terme<sup>35</sup>. La Commission européenne suggéra en effet le développement d'un nouveau statut d'appartenance à l'Union européenne par le biais de la « citoyenneté civique ». Apparue pour la première fois dans une communication en 2000 (COM(2000) 757 final), la notion est définie comme « une garantie aux immigrants d'un certain nombre de droits et d'obligations fondamentaux qu'ils acquerront graduellement sur un certain nombre d'années, et qui leur assureront dans l'Etat d'accueil le même traitement qu'aux ressortissants dudit Etat, même s'ils ne sont pas naturalisés »<sup>36</sup>. Réaliser cette forme d'appartenance pourrait ainsi réellement favoriser une compréhension de la citoyenneté européenne post-nationale qui dissocie les droits de l'identité nationale<sup>37</sup>.

Tandis qu'il est vrai qu'une certaine continuité du terme de « citoyenneté civique » est implicitement repris dans la directive 2003/109, le concept semble aujourd'hui abandonné par l'Union européenne<sup>38</sup>. En effet, la tentative d'extension des droits couverts par la citoyenneté européenne aux ressortissants de pays tiers après les nouvelles ambitions à Tampere fut un échec. Les Etats membres, déjà réticents à l'idée

31. TRAITÉ SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE, *Journal officiel n° C 303 du 14 décembre 2007, op. cit.*

32. Zeynep YANASMAYAN, « European Citizenship : A Tool for Integration ? », in *Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, sous la dir. d'Elspeth GUILD, Kees GROENENDIJK et Sergio CARRERA, Cornwall, Ashgate, 2009, p. 82.

33. BERTOSSI, « Introduction », *op. cit.*, p. 83.

34. YANASMAYAN, « European Citizenship : A Tool for Integration ? », *op. cit.*, p. 82.

35. KOSTAKOPOULOU, CARRERA et JESSE, « Political Rights and Multilevel Citizenship in Europe », *op. cit.*, p. 177.

36. COMMISSION EUROPÉENNE, *Communication sur l'immigration, l'intégration et l'emploi, op. cit.*, p. 23.

37. YANASMAYAN, « European Citizenship : A Tool for Integration ? », *op. cit.*, p. 82.

38. SANCHEZ, « Free Movement as a Precondition for Integration of Third-Country Nationals in the EU », *op. cit.*, p. 207.

de céder des compétences en matière de lois sur la naturalisation, s'y opposèrent évidemment d'autant plus que le lien entre la possession antérieure de la citoyenneté nationale pour accéder à la citoyenneté européenne est un principe qui leur est cher<sup>39</sup>. Consciente de ces obstacles, la Commission a ainsi exprimé qu'elle n'est pas favorable au développement de ce concept plus loin en ce moment puisqu'il impliquerait une révision des traités<sup>40</sup>.

L'attente élevée que certains avaient de la citoyenneté européenne pour l'amélioration des droits des immigrés ne semble donc avoir aucun fondement à l'heure actuelle<sup>41</sup>. Bien au contraire, un bon nombre d'auteurs s'accordent aujourd'hui pour affirmer que la citoyenneté de l'Union européenne est même nuisible à l'égard des RPT (voir entre autres Bauböck 1997, Koopmans 2000, Guiraudon 2000, Bertossi 2007, Yanasmayan 2009 et Jesse 2009). En effet, le traitement préférentiel des citoyens de l'Union contribue à une stratification grandissante de la population immigrée en Europe<sup>42</sup>. La citoyenneté n'a fait qu'empirer la situation des RPT en fournissant de nouveaux droits aux nationaux des Etats membres mettant les immigrés dans une position de « sous classe » légale<sup>43</sup>. Elle ravive ainsi la dichotomie nationale entre « étranger » et « citoyen » au niveau européen et tend à essentialiser les différences entre Européens et non-Européens : « European citizenship (...) is pointing in the direction of becoming an exclusionary supranationality defining Europe by reference to the non Europeans »<sup>44</sup>. En créant une nouvelle forme de citoyenneté supposant dépasser le strict cadre national, l'Union européenne n'a finalement pas réussi à adresser la vraie problématique de l'inclusion des RPT. Paradoxalement, elle a amené à une contradiction qui réconcilie mal la citoyenneté avec l'égalité de traitement. Dans ce sens, une reformulation de la citoyenneté européenne, qui inclurait les résidents dans son cadre, serait nécessaire si l'UE ne désire devenir le véhicule d'une pratique contraire à l'objectif principal qu'elle s'est fixé (égalité de traitement).

#### 4.2.2 Approche économique

L'accent que met l'Union européenne sur une vision socio-économique de l'intégration peut s'avérer défavorable pour la catégorie des RPT que nous étudions. Il est clair que par sa nature, et dans le cadre de l'établissement d'un marché intérieur réussi, l'UE accorde une importance primordiale au bon fonctionnement des économies qui la constituent. L'objectif de la stratégie de Lisbonne confirme cette vision devant faire de l'Union *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde*<sup>45</sup>. Dans cette logique, le succès de l'intégration des immigrés légaux est considéré comme une possibilité de renforcer le poids l'Union face à la concurrence mondiale et vu comme un moyen qui peut aider à combler les déficits du marché du travail. L'Union européenne concentre aussi beaucoup d'efforts en matière d'emploi, le considérant comme une composante clé du processus d'intégration (PBC n°3). La stratégie européenne pour l'emploi comprend ainsi une importante part spécifiquement destinée aux immigrés et cherche à réduire significativement l'écart en matière de chômage entre les ressortissants de pays tiers et ceux des Etats membres<sup>46</sup>.

Cependant, cette focalisation sur une intégration à but socio-économique amène à une forme particulière d'insertion des RPT qui est parfois dénoncée. L'« inclusion sociale » prônée par l'Union européenne prend alors une tournure plus négative. Tandis que le terme était à l'origine lié aux efforts pour réconcilier l'« ordre social » avec des soucis d'égalité, il est aujourd'hui rattaché à une nécessaire efficacité économique<sup>47</sup>. Les immigrés ne sont plus à être intégrés dans un Etat-nation autonome, mais doivent être placés dans un Etat engagé dans la compétition mondiale. Dans l'Union européenne, la lutte contre l'exclusion sociale

39. Par crainte d'atteinte à leur souveraineté, les Etats membres militèrent d'ailleurs pour lever toute ambiguïté sur l'attribution de la citoyenneté de l'UE en faisant intégrer une nouvelle disposition dans le traité d'Amsterdam (1997) précisant que : « la citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas ».

40. CARRERA, « Towards an EU Framework on the integration of Immigrants », *op. cit.*, p. 11.

41. Ruud KOOPMANS et Paul STATHAM, « Migration and Ethnic Relations as a Field of Political Contention : An opportunity Structure Approach », in *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics. Comparative European Perspectives*, sous la dir. de Ruud KOOPMANS et Paul STATHAM, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 41.

42. GUIRAUDON, *Les politiques d'intégration en Europe. Allemagne France Pays-Bas*, *op. cit.*, p. 119.

43. JESSE, « Missing in Action : Effective Protection for Third-Country Nationals from Discrimination under Community Law », *op. cit.*, p. 96.

44. YANASMAYAN, « European Citizenship : A Tool for Integration ? », *op. cit.*, p. 97.

45. COMMISSION EUROPÉENNE, *Communication sur l'immigration, l'intégration et l'emploi*, *op. cit.*, p. 3.

46. COMMISSION EUROPÉENNE : DIRECTION GÉNÉRALE JUSTICE, LIBERTÉ ET SÉCURITÉ, *Manuel sur l'intégration à l'intention des décideurs politiques et des praticiens*, *op. cit.*, p. 9.

47. Carl SCHIERUP, « Social Exclusion, Diversity, and the EU's Anti-Discrimination Agenda », in *European Anti-Discrimination and the Politics of Citizenship. Britain and France*, sous la dir. de Christophe BERTOSSI, New York, Palgrave, 2007, p. 107.

semble désormais moins perçue comme une question de principe moral, mais est plutôt lié à l'objectif de la concurrence mondiale telle que poursuivie par la stratégie de Lisbonne. Vue sous cet angle, la lutte contre la discrimination ne vise pas l'égalité, mais la pleine utilisation des ressources de la société. Justement, tandis que l'essence de l'égalité des chances est de permettre aux gens de devenir inclus dans l'économie et d'autres aspects essentiels de la vie sociale, le but de l'inclusion sociale est d'*obliger* les gens à devenir inclus<sup>48</sup>. La rhétorique de l'inclusion sociale devient alors progressivement un souci de « cohésion ». En mettant l'accent sur l'intégration sous forme d'emploi, l'Union européenne favorise indirectement la stigmatisation des pauvres et des RPT non-qualifiés puisqu'ils ne peuvent pas participer à l'efficacité économique de la société et sont réduits à des « clients de l'assistance sociale »<sup>49</sup>. De plus, Joppke avance que le résultat inévitable de l'accent mis sur l'intégration socio-économique est de renverser le fardeau de l'ajustement sur l'individu qui migre, en particulier lors de la première phase d'entrée dans la nouvelle société<sup>50</sup>. Cette vision renforce encore l'idée de l'autonomie requise des RPT dès qu'ils sont installés permettant par la même aux Etats membres de trouver des prétextes à l'utilisation de conditions d'intégration strictes tant que les mesures justifient une meilleure intégration possible dans le monde du travail.

D'un autre point de vue, l'Union européenne contribue à la mise en place d'une immigration choisie en cherchant ouvertement à attirer un flux de main d'oeuvre hautement qualifiée pour répondre aux besoins démographiques et de croissance économique. La politique d'intégration peut alors être considérée comme un moyen d'attirer des formes souhaitables d'immigration par des mesures qui offrent un meilleur accès aux droits sociaux et économiques pour ces catégories de RPT. La Commission a soutenu cette position dans son « programme d'action relatif à l'immigration légale » (COM(2005) 669) d'où provient la proposition de directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des travailleurs hautement qualifiés. A l'inverse de certaines autres initiatives qui visent à améliorer le sort des RPT, la directive « carte bleue européenne » a connu une évolution considérable et est un champ d'action prioritaire de l'UE dans le domaine de la migration et de l'intégration. Le projet, inspiré par la *green card* américaine, crée une procédure de demande unique pour les ressortissants de pays tiers qualifiés visant à simplifier les conditions de résidence et de travail au sein de l'UE tout en assurant un accès à la protection sociale<sup>51</sup>. Toutefois, comme le remarque Parkes, le renforcement des droits accordés aux RPT hautement qualifiés se fait au détriment du traitement qui attend les immigrants peu qualifiés et pauvres. L'agenda socio-économique qui ressort de la politique d'immigration se heurte donc aux traditionnelles priorités de la politique d'intégration de l'UE, pouvant renforcer l'exclusion sociale des immigrants pauvres, tout en donnant des avantages politiques, sociaux et économiques à ceux qui en ont le moins besoin<sup>52</sup>.

Une certaine confusion se prête finalement entre l'approche qui cherche à se concentrer sur les problèmes socio-économiques de l'intégration et celle qui vise à gérer les procédures d'admission et de statut de résidence, telle que nous l'avons principalement analysée dans ce travail. Ce désaccord sur la manière d'aborder la politique d'intégration de l'UE émane du sein même des DG concernées de la Commission européenne. Le cadre européen d'intégration élaboré par la Direction générale Justice, liberté et sécurité (JLS) s'applique ainsi essentiellement aux nouveaux arrivants ressortissants de pays tiers. En tant que tel, il ne tient pas compte du besoin de promouvoir l'intégration des communautés de migrants établies depuis longtemps dans l'Union européenne. Défiant l'approche juridique de JLS qui considère l'intégration comme une question d'égalité des droits pour les citoyens non-UE, la position de la Direction générale Emploi, affaires sociales et égalité des chances est fondée sur l'idée que l'intégration est inextricablement liée à l'inclusion sociale et la cohésion<sup>53</sup>. Puisque la DG JLS assume le rôle moteur des initiatives récentes dans le domaine de l'intégration des migrants, il est difficile de savoir si plus d'impulsions en matière d'insertion sociale seront incluses dans le futur. Il est cependant clair que les deux DG ont intérêt à régler leurs différends puisque cette double approche met en péril la cohérence de la politique d'intégration de l'UE<sup>54</sup>.

48. JOPPKE, « Transformation of Immigrant Integration. Civic Integration and Antidiscrimination in the Netherlands, France, and Germany », *op. cit.*, p. 269.

49. SCHIERUP, « Social Exclusion, Diversity, and the EU's Anti-Discrimination Agenda », *op. cit.*, p. 109.

50. JOPPKE, « Immigrants and Civic Integration in Western Europe », *op. cit.*, p. 7.

51. PARLEMENT EUROPÉEN, *Communiqué de presse : Une "carte bleue" européenne pour faciliter l'immigration hautement qualifiée*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20081103IPR41239+0+DOC+XML+V0//FR>, 2008, consulté le 7 août 2010.

52. PARKES, « The Europeanisation of Integration Policies. Le silence des sourds », *op. cit.*, p. 14.

53. GOEMAN, « Migrant integration policy at European level : past, present and future », *op. cit.*, p. 117.

54. *Ibid.*, p. 118.

### 4.2.3 Modules européens communs

Une des dernières grandes impulsions de l'Union européenne en matière de politique d'intégration est le développement de modules européens communs. Le terme a été avancé pour la première fois lors des conclusions du Conseil Justice et affaires intérieures des 12-13 juin 2007 invitant à « examiner la valeur ajoutée que pourrait apporter l'élaboration de modèles<sup>55</sup> européens communs pour l'intégration des migrants en tant que projet à part entière compte tenu des expériences acquises au niveau national »<sup>56</sup>. Les modules étaient perçus comme un nouveau moyen de renforcer les échanges d'informations et de bonnes pratiques, s'inscrivant dans le prolongement des travaux réalisés dans le cadre de la coopération européenne sur l'intégration, notamment les éditions du manuel sur l'intégration<sup>57</sup>. En parallèle avec les conférences ministérielles de Potsdam et Vichy, la Commission a pu préciser le concept dans son rapport « Renforcer les actions et les instruments servant à relever les défis de l'intégration »<sup>58</sup>. Le rapport énonce la nécessité d'aller plus loin dans les connaissances et expériences acquises pour répertorier un certain nombre d'éléments des mesures d'intégration reconnus comme efficaces et aptes à faire partie d'un module d'intégration spécifique qui serait bénéfique à la systématisation des différentes expériences nationales en matière d'intégration<sup>59</sup>. L'importance qu'accorde l'Union européenne à ce nouvel outil du cadre européen d'intégration est non négligeable puisqu'elle entend en faire : « la clef de voûte de stratégies d'intégration globales couvrant les différents aspects du processus d'intégration »<sup>60</sup>. Ces divers aspects seraient choisis conformément aux principes de bases communs avec une attention particulière accordée aux immigrants nouvellement arrivés. A l'occasion de l'articulation du Programme de Stockholm, et récemment repris dans les conclusions du Conseil sur la conférence interministérielle de Saragosse (2010), l'Union a justement détaillé sur quels domaines d'action sont supposés se concentrer les modules :

« (...) il importe d'élaborer des modules européens communs susceptibles d'être utilisés pour définir des politiques nationales ou locales d'intégration, y compris des éléments essentiels tels que des séances d'introduction à la société d'accueil et des cours de langues, une forte mobilisation de la communauté d'accueil et une participation active des immigrés à tous les aspects de la vie de la collectivité »<sup>61</sup>.

Au stade actuel il est difficile d'établir en quoi consistent exactement les modules européens communs. Longtemps débattus mais jamais réellement définis<sup>62</sup>, leurs forme et contenu doivent encore être déterminés. Il est prévu que la présidence belge de l'UE organise une conférence de haut niveau sur le sujet en décembre 2010<sup>63</sup>. Un appel d'offre a d'ailleurs été lancé en février de cette année<sup>64</sup> avec pour objectif de trouver un prestataire qui assistera la Commission européenne dans l'élaboration plus concrète des modules. Le prestataire travaillera en étroite collaboration avec les PCN et devra organiser trois séminaires techniques sur les trois domaines décrit précédemment (introduction à la société d'accueil et des cours de langues, forte mobilisation de la communauté d'accueil, une participation active des immigrés à tous les aspects de la vie de la collectivité) ainsi que fournir des propositions (« *draft proposals* ») pour les trois modules qui serviront de recommandations et de lignes directrices<sup>65</sup>.

Il est néanmoins à craindre que les modules deviendront une forme d'appui pour les pratiques nationales d'intégration. L'Union européenne pourrait ainsi indirectement contribuer à la propagation de conditions d'accueil sévères à l'encontre des RPT en Europe. Kostakopoulou, Carrera et Jesse vont jusqu'à affirmer que

---

55. Ce document est le seul qui fournit la dénomination de *modèle* pour ce nouveau projet, le nom de *module* ayant été utilisé par la suite dans toutes les communications de l'UE.

56. CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE : JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse. 2807ème session du Conseil*, 10267/07 (Presse 125), Bruxelles, 12-13 juin 2007, p. 26.

57. COMMISSION EUROPÉENNE : DIRECTION GÉNÉRALE JUSTICE, LIBERTÉ ET SÉCURITÉ, *Manuel sur l'intégration à l'intention des décideurs politiques et des praticiens. Troisième édition, op. cit.*, p. 19.

58. COMMISSION EUROPÉENNE, *Renforcer les actions et les instruments servant à relever les défis de l'intégration. Rapport présenté à la conférence ministérielle de 2008 sur l'intégration*, SEC(2008) 2626, Bruxelles, 8 octobre 2008.

59. *Ibid.*, p. 9.

60. *Ibid.*, p. 9.

61. CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Conférence ministérielle européenne sur l'intégration (Saragosse, 15-16 avril 2010). Déclaration*, MIGR 40 , SOC 271, Bruxelles, 20 avril 2010, p. 11.

62. HUDDLESTON, « Promoting citizenship : The choices for immigrants, advocates, and European cooperation », *op. cit.*, p. 168.

63. COMMISSION EUROPÉENNE : DIRECTION GÉNÉRALE JUSTICE, LIBERTÉ ET SÉCURITÉ. DIRECTION B- IMMIGRATION ET ASILE, *Tender specifications No. JLS/2009/EIFX/CA/PR/1015. European modules for migrant integration. Service provider*, p. 5.

64. COMMISSION EUROPÉENNE : DIRECTION GÉNÉRALE JUSTICE, LIBERTÉ ET SÉCURITÉ. DIRECTION B- IMMIGRATION ET ASILE, *Call for tender No. JLS/2009/EIFX/CA/PR/1015*, 10 février 2010.

65. COMMISSION EUROPÉENNE : DIRECTION GÉNÉRALE JUSTICE, LIBERTÉ ET SÉCURITÉ. DIRECTION B- IMMIGRATION ET ASILE, *Tender specifications No. JLS/2009/EIFX/CA/PR/1015. European modules for migrant integration. Service provider, op. cit.*, pp. 5-8.

la proposition de créer des modules européens communs est « perhaps the most worrying manifestation of the almost hegemonic grip of the national, sanctions-based, and law enforcement approach to integration »<sup>66</sup>. Même si plusieurs domaines d'actions sont couverts par le projet, il est inquiétant de constater que l'accent sera très probablement mis sur les programmes d'introduction à la société et les cours de langue. En effet, les deux autres catégories visées étant de nature assez floues sans grande information sur leur contenu possible, il semble assez évident que les modules s'orienteront dans un premier temps sur les cours civiques et linguistiques. Plus encore, la Commission a précisé que les premiers modules porteront d'abord sur les questions clés recensées par la conférence de Vichy ainsi que le Pacte européen sur l'immigration avec une référence explicite à « l'organisation de formations civiques sur l'histoire et les institutions de la société d'accueil et sur les valeurs communes de l'UE »<sup>67</sup>. Si les Etats membres arrivent ainsi à orienter les modules selon leurs intérêts, il est plausible que l'Union européenne légitimera des pratiques d'intégration contestables et contraires à ses propres principes fondamentaux.

### 4.3 Politique d'intégration instrumentalisée

La voie que pourraient prendre les modules européens communs est un exemple de comment l'Union européenne peut être utilisée par les Etats membres pour répandre les conditions d'intégration civique. L'influence des pays dans l'élaboration de la politique d'intégration de l'UE a également été mis en évidence (cf chapitre 2, p. 18), particulièrement à travers les PBC, les PCN ou encore les directives sur la réunification familiale et les ressortissants de pays tiers de longue durée. Or, en plus d'avoir joué un rôle prépondérant dans les négociations des textes concernant l'intégration des RPT, les Etats ont même réussi à faire des directives européennes un moyen de justifier le développement de nouvelles pratiques d'intégration nationales. En effet, la transposition de la loi sur l'immigration de l'UE a été instrumentalisée par certains gouvernements afin d'adopter de nouveaux amendements dans leurs législations nationales, créant ainsi une occasion pour insérer des mesures d'intégration civique à une fin de politique d'immigration restrictive. C'est notamment le cas de la France qui a ouvertement soutenu que l'intégration civique à l'étranger et le caractère obligatoire du CAI et le CAIF (Contrat d'accueil et d'intégration pour la famille) étaient justifiés à la lumière de la transposition des directives 2003/109/CE et 2003/86/CE<sup>68</sup>. La *loi relative à l'immigration et l'intégration no. 2006-911* (loi Sarkozy II) qui lie la signature du contrat d'intégration à la sécurité de résidence viserait ainsi à transposer la Directive 2003/109<sup>69</sup>. La dimension externe de l'intégration fut insérée par la *loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile no. 2007-1613*. Là encore, une des principales justifications officielles offertes par le gouvernement français pour cette réforme législative était la nécessité de transposer la directive 2003/86 du Conseil relative au droit au regroupement familial<sup>70</sup>. Plus particulièrement, l'exposé des motifs de la première version du projet de loi déclara que les exigences d'intégration appliquées aux demandeurs de regroupement familial étaient en accord avec les dispositions de la directive 2003/86 :

« (...) fait application de ce dispositif de préparation au parcours d'intégration républicaine aux étrangers de plus de seize ans pour lesquels est sollicité le bénéfice du regroupement familial. Ces dispositions sont dans le droit fil de la directive 2003/86/CE du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial qui, dans son article 7, paragraphe 2, prévoit que les Etats membres peuvent exiger des ressortissants de pays tiers qu'ils se conforment aux mesures d'intégration dans le respect du droit national »<sup>71</sup>.

On pourrait ainsi être amené à croire que l'Union européenne cherche à renforcer le développement de politiques nationales de nature restrictive, dégradant l'approche positive qui caractérise supposément la politique d'intégration de l'UE.

Plus généralement, l'échange croissant d'informations et la diffusion de pratiques au niveau européen ont permis aux Etats de transférer leurs politiques au niveau supranational amenant à de nouvelles idées

66. KOSTAKOPOULOU, CARRERA et JESSE, « Political Rights and Multilevel Citizenship in Europe », *op. cit.*, p. 184.

67. COMMISSION EUROPÉENNE, *Renforcer les actions et les instruments servant à relever les défis de l'intégration. Rapport présenté à la conférence ministérielle de 2008 sur l'intégration*, *op. cit.*, p. 10.

68. CARRERA et WIESBROCK, *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, *op. cit.*, p. 34.

69. CARRERA, « Nationality, Immigration and "the Republican Integration" in France : Normativisation, Expansionism and Externalisation », *op. cit.*, p. 330.

70. CARRERA et WIESBROCK, *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, *op. cit.*, p. 14.

71. LEGIFRANCE.GOUV.FR, *Projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile*, [http://www.legifrance.gouv.fr/html/actualite/actualite\\_legislative/exp\\_maitrise\\_immigration\\_integregation.htm](http://www.legifrance.gouv.fr/html/actualite/actualite_legislative/exp_maitrise_immigration_integregation.htm), consulté le 9 août 2010.

et initiatives pour renforcer l'aspect conditionnel de l'intégration. Il a même été avancé que l'Union européenne fournit des *venues* supranationales qui permettent aux pays de développer des politiques qu'ils ne pourraient mettre en oeuvre au niveau national. La théorie du « venue shopping » démontre comment les responsables politiques nationaux cherchent l'arène de *policy making* le plus favorable à la réalisation de leurs priorités. Les ministres nationaux peuvent par exemple transférer des problématiques publiques à l'échelle européenne simplement dans le but de contourner leurs adversaires au niveau national même si les solutions européennes ne sont pas forcément les mieux adaptées aux problèmes<sup>72</sup>. Dans le cadre du département Justice et affaires intérieures (JAI) de l'Union, il a justement été constaté que les ministres de l'Intérieur ont intentionnellement fait remonter des sujets politiques au niveau européen afin d'éviter l'opposition constante à leurs préférences nationales de la part des parlements, ainsi que des autres ministères du domaine social, économique ou des affaires étrangères<sup>73</sup>. Si elles permettent d'éviter les contraintes juridiques et politiques intérieures, les formes de coopération européennes deviennent ainsi un moyen favorable pour les Etats membres de poursuivre leurs objectifs par d'autres moyens. Les politiques d'intégration et d'immigration ont ainsi été quelque peu « externalisées » à l'Union européenne entraînant un contrôle plus limité et une moindre obligation de rendre compte des décisions qu'il y aurait au niveau exclusivement national<sup>74</sup>.

Dans ce sens le contexte européen, plutôt que de contraindre les Etats de l'UE, a renforcé leur capacité à la fois de contrôler l'entrée des immigrants et d'élaborer des politiques plus vigoureuses en matière d'intégration. L'utilisation de l'intégration comme norme de loi sur l'immigration à l'échelon européen a ainsi donné un plus grand pouvoir discrétionnaire aux pays au moment de l'octroi des droits, de la sécurité de résidence ainsi que de la solidarité sociale aux RPT<sup>75</sup>. Même si cette orientation n'est sûrement pas l'intention directe de l'Union européenne, on peut se demander à quel point elle est réellement impuissante face aux volontés des Etats membres ou s'il s'agit plus d'un choix délibéré de suivre la tendance. Nous avons vu que l'UE a à sa disposition des ressources institutionnelles qui lui permettent de contrebalancer les discours nationaux qui visent une homogénéisation artificielle et une conformité aux normes et valeurs du pays. Cependant, aucun des instruments n'a été employé efficacement à présent<sup>76</sup> : la Commission n'a non seulement pas articulé une vision normative devant assurer la cohérence entre les politiques et les législations, mais elle n'a pas non plus utilisé les possibilités qui lui étaient conférées par le droit communautaire pour dénoncer certaines pratiques douteuses. Il apparaît même que l'institution est d'accord avec la signification de l'intégration telle qu'elle émane de certaines arènes nationales et vient à l'appui de cette approche<sup>77</sup>. La Commission européenne semble aussi avoir adopté la rhétorique de l'intégration civique<sup>78</sup>. L'ancien commissaire JAI, Antonio Vitorino, a fait de nombreuses références publiques à l'intégration civique, tout en soulignant « the need for immigrants to have sufficient knowledge about the fundamental democratic rights and obligations, including equality of men and women, and the basic norms and the core values of the host society »<sup>79</sup>. Son successeur Franco Frattini, considéré par beaucoup comme l'homme à la ligne plus dure sur les obligations des immigrants à s'adapter à la société d'accueil, a quant à lui fait un certain nombre de déclarations fortes se référant aux dangers d'ignorer la dimension « valeurs » de l'intégration<sup>80</sup>.

Avoir « plus d'Europe » dans les politiques d'intégration envers les ressortissants de pays tiers a donc entraîné que la politique commune de l'UE est désormais devenu un véhicule pour légitimer, transférer voire justifier certaines pratiques d'intégration nationales. Le cadre européen d'intégration risque aussi de faire des conditions plus strictes des « standards européens » ou « meilleures pratiques ». Or cette approche à prédominance nationale déconnecte l'intégration de son fondement égalitaire et rentre en conflit avec les considérations des droits humains, met en péril l'interculturalisme ainsi que la diversité qui sont des principes inhérents à la nature de l'Union européenne<sup>81</sup>. Lorsque les Etats membres utilisent la politique de l'UE pour dissimuler l'assimilation ou l'acculturation, l'intégration ne correspond plus à son

72. PARKES, « The Europeanisation of Integration Policies. Le silence des sourds », *op. cit.*, p. 9.

73. *Ibid.*, p. 9.

74. Andrew GEDDES, *Still Beyond Fortress Europe? Patterns and Pathways in EU Migration Policy*, Queen's Papers on Europeanisation, 2003, pp.10–11.

75. CARRERA et WIESBROCK, *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, *op. cit.*, p. 5.

76. KOSTAKOPOULOU, CARRERA et JESSE, « Political Rights and Multilevel Citizenship in Europe », *op. cit.*, p. 185.

77. *Ibid.*, p. 185.

78. MULCAHY, « Civic integration : A Contested Concept », *op. cit.*, p. 120.

79. Antonio VITORINO, *What EU strategy for integrating migrants*, Speech 04/340, European Policy Centre et King Baudouin Foundation Dialogue in cooperation with the Bertelsmann Foundation, Bruxelles, 20 juin 2004.

80. MULCAHY, « Civic integration : A Contested Concept », *op. cit.*, p. 120.

81. CARRERA, « A Comparison of Integration Programmes in the EU. Trends and Weaknesses », *op. cit.*, p. 1.

côté positif visant l'équilibre entre droits et obligations et la non-discrimination. Le Comité économique et social juge aussi « qu'il est incompatible avec les valeurs et les principes de l'UE de soumettre à la réussite d'un test, l'octroi ou non des droits fondamentaux »<sup>82</sup>. Redoutant l'attention presque exhaustive accordée aux PBC 2 et 4, le CESE exprime « de sérieux doutes » quant à la légitimité et à la légalité de l'application de certains programmes d'intégration civique. Il milite par ailleurs en faveur d'une évaluation de la compatibilité de certaines pratiques d'intégration avec la Charte des droits fondamentaux par l'Agence européenne de droits fondamentaux basée à Vienne<sup>83</sup>. Si une institution européenne en vient à dénoncer le risque que porte l'évolution actuelle de la politique d'intégration, il est peut être grand temps que l'Union européenne se rende compte du danger potentiel que peut représenter le cadre européen s'il est manié à la façon des priorités nationales.

#### 4.3.1 Prises de position (policy recommendations)

Face à la tournure néfaste que pourrait prendre l'intégration des RPT au niveau européen, plusieurs académiques et experts ont avancé la nécessité pour l'UE de réorienter sa stratégie et revaloriser le domaine. Un ensemble de « *policy recommendations* » a ainsi été formulé dont nous pouvons reprendre quelques points les plus pertinents.

*Revitaliser l'approche de l'intégration selon Tampere.* Avant d'aller plus loin dans le développement du droit européen sur l'immigration et du cadre de l'UE sur l'intégration, une réflexion approfondie est nécessaire sur l'approche européenne de l'intégration<sup>84</sup>. Cette approche devrait continuer à favoriser la conception plus traditionnelle de l'intégration de l'Union européenne, considérée comme un paradigme de traitement équitable et égal indépendamment de la nationalité ou de la citoyenneté. La définition « à double sens » s'avère insuffisante pour empêcher l'infliction de fardeaux et obligations sur le RPT sous forme de normes migratoires<sup>85</sup>.

*Développer et renforcer le lien entre intégration et inclusion sociale.* Ce dernier n'est pas synonyme de cohésion sociale mais doit s'interpréter au sens de la devise de l'UE : « unie dans la diversité ». La diversité est une des forces de l'Union et ne devrait pas être vue comme un défaut à corriger<sup>86</sup>. Plutôt que d'obliger les immigrés à abandonner leur identité, il faut que l'Union se concentre sur l'application correcte de moyens pour faciliter l'inclusion et la participation égale des RPT dans les différents secteurs de la société des pays d'accueil (éducation, emploi, logement etc.)<sup>87</sup>. Il ne s'agit pas non plus de prôner une inclusion sociale au but exclusif d'efficacité économique, qui lie une intégration réussie à la possession d'un emploi, mais un engagement pour faciliter une participation effective dans tous les domaines possibles. Si certains programmes de formation linguistique et civique peuvent favoriser l'intégration des nouveaux immigrants, ils ne sont pas une condition suffisante pour l'intégration sociale et économique des populations issues d'une immigration récente, généralement constituée de travailleurs peu qualifiés<sup>88</sup>. La législation européenne actuelle sur la non-discrimination devrait aussi être approfondie et renforcée en se concentrant particulièrement sur les champs d'application et les motifs de discrimination que ne sont pas encore ou pas suffisamment couverts<sup>89</sup>.

*Ne pas accentuer les pratiques nationales douteuses.* La stratégie d'intégration européenne ne doit pas continuer à fournir un forum supranational permettant de mettre en évidence des politiques, programmes et pratiques nationaux considérés comme « meilleurs » par certains et devenant par conséquent une source d'inspiration pour l'ensemble des 27 de l'UE. La conséquence directe des actions actuelles telles que l'échange d'informations est que les mesures employées par certains Etats membres peuvent éclipser ceux des pays perçus comme « moins expérimentés ». Les *lessons learned* et *best practices* dans un Etat membre peuvent se traduire en *worse practice* dans un autre<sup>90</sup>. Le FEI ne doit d'ailleurs pas être

82. COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, *Le défi de l'intégration. Projet de rapport d'information pour la réunion de la section "Emploi, affaires sociales, citoyenneté" le 16 juin 2010*, op. cit., p. 9.

83. *Ibid.*, p. 9.

84. CARRERA, *Benchmarking integration in the EU. Analyzing the debate on integration indicators and moving it forward*, op. cit., p. 64.

85. *Ibid.*, p. 64.

86. *Ibid.*, p. 64.

87. CARRERA, « A Comparison of Integration Programmes in the EU. Trends and Weaknesses », op. cit., p. 1.

88. MONOD, « Quelle(s) politique(s) d'intégration au sein de l'Union européenne? », op. cit.

89. NETWORK OF EUROPEAN FOUNDATIONS, *Migrant citizenship. Shaping integration agendas in Europe*, op. cit., p. 12.

90. CARRERA, *Benchmarking integration in the EU. Analyzing the debate on integration indicators and moving it forward*, op. cit., p. 62.

instrumentalisé pour promouvoir l'élaboration normative de l'intégration comme outil de contrôle et une politique d'immigration restrictive dans l'Union européenne<sup>91</sup>. En se focalisant moins sur les conditions d'intégration nationales, l'UE évite aussi de véhiculer l'image d'une communauté homogène basée sur des valeurs culturelles et sociales devant être défendues et préservées<sup>92</sup>.

*Envisager le potentiel offert par le droit communautaire.* L'Union européenne devrait utiliser les nouvelles compétences qui lui ont été conférées par le traité de Lisbonne. L'extension de la procédure de codécision (désormais appelée procédure législative ordinaire) aux politiques relatives à l'immigration permettrait ainsi de développer de nouvelles impulsions en matière d'intégration, associant pleinement le Parlement européen. Les possibilités qu'entraîne la nouvelle nature juridiquement contraignante de la Charte des droits fondamentaux devraient aussi être explorées. Ceci vaut d'autant plus que la Charte reconnaît les droits, non seulement en ce qui concerne les citoyens européens, mais aussi à l'égard des RPT résidant légalement dans l'UE. De plus, l'Union devrait s'engager plus activement pour attaquer en justice la légalité de certaines pratiques d'intégration puisqu'elle peut le faire par la sauvegarde des objectifs du droit communautaire. Ceci lui permettrait non seulement de réaffirmer l'importance des principes démocratiques, mais aussi de démontrer qu'elle n'est pas totalement impuissante face aux pouvoirs des Etats membres.

*Consolider la coopération au sein de la Commission européenne.* La DG JLS devrait travailler en étroite collaboration et interagir de manière plus décisive avec les autres DG concernées, particulièrement celles de l'Emploi, affaires sociales et égalité des chances ainsi que la direction générale Education et culture<sup>93</sup>. La nécessité de renforcer le « *mainstreaming approach* » (« approche intégrée ») dans le cadre européen pour l'intégration, a également été soulignée par la communication de la Commission sur une politique commune de l'immigration pour l'Europe (COM(2008) 359)<sup>94</sup>. Cet effort ne doit pas simplement rester symbolique. Il devrait plutôt encourager le développement d'un lien entre les services de la Commission qui favorise une politique cohérente. Une meilleure coopération entre les DG permettrait ainsi de concevoir des outils politiques transversaux<sup>95</sup> et amènerait à l'évolution plus concrète vers une MOC. Il est envisageable qu'un groupe de travail permanent inter-DG, comprenant des membres de chacun des services de la Commission, soit créé à cet effet<sup>96</sup>.

Ces propositions traduisent finalement la préoccupation selon laquelle l'eupéanisation de la politique d'intégration prendrait une forme qui est contraire à la volonté et aux objectifs de l'Union européenne. Le rôle que joue l'UE, qui peut être plus passif ou plus actif, influence aussi notablement la forme que prend le processus. Ceci nous amène à notre dernière section où nous prenons du recul par rapport à notre analyse empirique pour le relier au champ plus conceptuel et s'interroger sur le type d'eupéanisation qui caractérise la politique d'intégration de l'Union européenne.

## 4.4 Forme d'eupéanisation

### 4.4.1 Analyse

Quelques attributs de l'eupéanisation identifiés dans le chapitre 1 (cf section 1.3, p. 10) peuvent être repris pour tenter de les appliquer de manière rétrospective à notre cadre d'étude.

#### 4.4.1.1 Modèles de recherche et mécanismes

Comme le précisent Bache et George, plusieurs utilisations du concept d'eupéanisation, ou « UE-isation » dans notre cas, sont possibles. Il peut ainsi premièrement s'agir d'un changement par un processus *top-down* qui émane de l'Union européenne. L'attention se concentre alors sur l'effet que produit l'adhésion à l'UE sur les politiques intérieures des Etats tant au niveau des *politics*, des *policies* et *polities*<sup>97</sup>.

91. *Ibid.*, p. 62.

92. CARRERA, « A Comparison of Integration Programmes in the EU. Trends and Weaknesses », *op. cit.*, p. 19.

93. CARRERA, *Benchmarking integration in the EU. Analyzing the debate on integration indicators and moving it forward*, *op. cit.*, p. 62.

94. COMMISSION EUROPÉENNE, *Une politique commune de l'immigration pour l'Europe : principes, actions et instruments*, *op. cit.*, p. 16.

95. MARTINIELLO, *Towards a coherent approach to immigrant integration policy(ies) in the European Union*, *op. cit.*

96. CARRERA, *Benchmarking integration in the EU. Analyzing the debate on integration indicators and moving it forward*, *op. cit.*, p. 63.

97. BACHE et GEORGE, *Politics in the European Union*, *op. cit.*, p. 60.

Le mouvement *top-down* de la politique d'intégration de l'UE peut être illustré par les conséquences qu'entraîne l'adoption des directives 2003/86/CE et 2003/109/CE qui obligent les Etats membres à adapter leurs politiques nationales en fonction des dispositions qui figurent dans la législation européenne. En même temps, l'influence supranationale de la politique d'intégration est assez limitée. En effet, nous avons pu voir que l'Union européenne n'essaie nullement d'imposer un modèle monolithique européen d'intégration qui se heurterait par ailleurs à de fortes résistances<sup>98</sup>. Au contraire, la politique d'intégration de l'UE respecte largement l'autonomie des Etats et leur laisse une marge d'appréciation considérable ; ce qui est également lié à la limitation de ses compétences dans le domaine. En parallèle à une approche par le haut, on assiste aussi à un impact sur la politique par le bas.

L'effet *bottom-up* se traduit par la possibilité qu'ont les Etats membres de transférer leurs préférences nationales au niveau de l'UE tant par le droit sur l'immigration (insertion de certaines clauses restrictives dans les directives) que par l'échange d'information dans le cadre plus souple. La politique d'intégration illustre donc bien comment l'eupéanisation peut amener à une interaction à double sens entre les Etats et l'Union européenne. En tant que telle l'UE affecte les politiques intérieures des pays et est à la fois affectée par celles-ci<sup>99</sup>.

Un autre usage du terme d'eupéanisation désigne sa capacité à être « *a “smokescreen” for domestic manoeuvres* ». Il désigne le mécanisme selon lequel les Etats membres se « cachent derrière » l'UE pour légitimer une action (ou inaction) nationale controversée<sup>100</sup>. Nous avons vu comment les pays, et particulièrement la France, justifient le développement de conditions d'intégration civique plus strictes par l'obligation d'adopter les directives européennes.

En plus de ces transferts au niveau vertical, une influence horizontale caractérise fortement l'eupéanisation de la politique d'intégration. A travers le cadre européen d'intégration, l'Union européenne fournit une plateforme pour le transfert de politiques au niveau horizontal d'un pays à l'autre. Bruxelles offre des possibilités pour les administrateurs de différents Etats de se réunir fréquemment, s'échanger des idées sur les pratiques innovatrices et des exemples de bonnes pratiques<sup>101</sup>. L'importance des PCN et manuels sur l'intégration, du système de *benchmarking* ou encore la référence aux principes de base communs illustre bien l'importance de l'effet horizontal. En termes de mécanismes (cf section 1.3.3, p. 14), l'Union européenne évolue ainsi principalement dans le mode de gouvernance qui relève de la coordination facilitée. Plus que la négociation ou l'hierarchie, la politique d'intégration se base sur le *soft framing* qui cherche avant tout à fournir un cadre de référence aux décideurs nationaux et développer une quasi-MOC. Dans ce sens, l'eupéanisation de la politique d'intégration a certes lieu, mais elle se fait plutôt de façon volontaire, informelle et est conduite plus par le biais de réseaux politiques (*policy networks*) que par la classique manière supranationale (*top down*)<sup>102</sup>.

#### 4.4.1.2 Théories de l'intégration

Même s'il faut se rappeler que l'intégration européenne n'est pas synonyme d'eupéanisation (cf section 1.3.1, p. 11), il est intéressant de revenir sur les prismes de recherche relatifs à la construction européenne. En effet, nous nous sommes en large partie concentrés sur la naissance et mise en oeuvre de la politique d'intégration de l'UE dans notre travail. Les limites étant par conséquent plus floues entre ce qui relève de l'eupéanisation et de la construction du processus, il peut être pertinent d'essayer d'identifier les théories de l'intégration qu'on peut y associer.

La théorie néo-fonctionnaliste affirme que la coopération dans un domaine de politique publique s'explique par les effets de la mise en place de politiques antérieures dans d'autres domaines : c'est le phénomène du “spillover” (logique d'engrenage)<sup>103</sup>. Dans cette perspective, on considère que la réalisation du marché unique et d'un espace de libre circulation exige le développement d'une politique d'intégration envers les ressortissants de pays tiers. Les néo-fonctionnalistes attribuent également une place prépondérante aux acteurs non-étatiques, particulièrement la Commission européenne qui a un fort rôle de promoteur pour

98. MARTINIELLO, *Towards a coherent approach to immigrant integration policy(ies) in the European Union*, *op. cit.*

99. BACHE et GEORGE, *Politics in the European Union*, *op. cit.*, p. 60.

100. *Ibid.*, p. 60.

101. THIELEMANN, *The “Soft” Europeanisation of Migration Policy : European Integration and Domestic Policy Change*, *op. cit.*, p. 10.

102. MULCAHY, « Civic integration : A Contested Concept », *op. cit.*, p. 128.

103. GUIRAUDON, « L'eupéanisation des politiques publiques de migration », *op. cit.*, p. 38.

la politique concernée<sup>104</sup>. Il est vrai que l'on peut reconnaître que la question sensible de l'intégration des immigrés a été mise sur l'agenda européen grâce à l'intégration européenne dans des domaines relativement peu controversés tels que la coopération économique<sup>105</sup>. Cependant, une base européenne pour l'intégration des RPT semble loin d'être une priorité pour les Etats membres et son lien avec le succès économique n'est pas toujours fait adéquatement. De plus, bien que la Commission joue un rôle moteur dans l'évolution de la politique d'intégration de l'UE, sa capacité à gérer le dossier et imposer des décisions est très limitée. Les faibles compétences qui lui ont été attribuées dans le domaine et le pouvoir fort des Etats membres dans la direction que prend la politique en sont la preuve.

Pour les tenants de l'intergouvernementalisme, ce sont justement les Etats qui sont à l'origine de la dynamique des transferts de souveraineté au niveau communautaire. Quand les pays, et en particulier les plus importants, font face à un problème commun, ils ont intérêt à coopérer de façon à réduire les « coûts de transaction » et à mettre en place des mécanismes qui permettent de s'assurer que les autres Etats respectent leurs engagements<sup>106</sup>. Le cadre intergouvernemental est utile pour rendre compte de l'impact qu'ont les Etats membres sur la politique d'intégration de l'UE et leur capacité à déterminer les « règles du jeu ». On a même pu voir que la coopération européenne peut renforcer les Etats car elle maintient leur capacité à déterminer qui entre sur le territoire tout en pouvant fournir une meilleure légitimation de certaines pratiques douteuses. On peut néanmoins réfuter l'idée selon laquelle la construction de la politique d'intégration relève de la théorie intergouvernementaliste puisque les Etats ont longtemps, et aujourd'hui encore, négligé la nécessité de coopérer dans ce domaine largement poussé par l'UE.

La réelle influence de ces deux théories d'intégration sur la politique d'intégration de l'UE est donc discutable. C'est d'ailleurs la position de Guiraudon qui considère que les approches néo-fonctionnalistes et intergouvernementalistes ne sont pas satisfaisantes pour expliquer l'europanisation des politiques d'immigration et leur contenu de plus en plus sécuritaire<sup>107</sup>.

L'approche institutionnaliste, avec ses deux variantes du choix rationnel et sociologique, permet d'identifier plusieurs modèles explicatifs quant au rôle des institutions dans le processus d'europanisation. La théorie vise à montrer que sans les institutions, les politiques de l'Union européenne se présenteraient différemment. L'institutionnalisme peut ainsi aider à comprendre la raison que les gouvernements autorisent la création d'instances supranationales et comment ils tentent ensuite de les contrôler<sup>108</sup>. En outre, elle veut identifier comment les institutions peuvent modifier le comportement ainsi que la manière de penser et agir des acteurs. La théorie s'avère pertinente pour notre cas où le rapport de force entre Etats membres et Union européenne, surtout la Commission, joue un rôle prépondérant dans les avancées de la politique d'intégration. Il est intéressant de voir que, tandis que selon l'idée traditionnelle les pressions exercées par les institutions requièrent une adaptation nationale, notre cas démontre que les Etats membres peuvent même utiliser les institutions de l'UE à leur avantage<sup>109</sup>. Ils ont ainsi pu contourner certains obstacles nationaux par un transfert supranational ce qui leur permet par la même de promouvoir leur vision de l'intégration au reste du continent. Vu la complexité de cette théorie d'intégration qui prend en compte beaucoup d'éléments et exige une étude approfondie, il est cependant difficile de vérifier si nos affirmations peuvent réellement rentrer dans la catégorie de l'institutionnalisme.

#### 4.4.1.3 Causalité

Une des questions les plus pertinentes à se poser dans le constat d'une tendance à l'intégration civique, est finalement l'explication qu'on peut réellement attribuer au phénomène d'europanisation. En d'autres termes, l'europanisation est-elle plutôt la variable explicative ou expliquée de la convergence des conditions civiques d'intégration dans l'Union européenne? A première vue, il semble plus plausible d'affirmer que l'europanisation est une cause des pratiques similaires qui se développent sur le continent. Nous avons en effet démontré comment des initiatives émanant de l'UE ont permis aux Etats membres de rapprocher leurs politiques nationales. On l'a vu à travers les directives sur la réunification familiale et les RPT de longue durée, mais aussi par l'échange d'information dans le cadre européen sur l'intégration avec l'identification des *best practices* et du *mutual learning*.

104. PARKES, « The Europeanisation of Integration Policies. Le silence des sourds », *op. cit.*, p. 9.

105. *Ibid.*, p. 9.

106. GUIRAUDON, « L'europanisation des politiques publiques de migration », *op. cit.*, p. 40.

107. MAXIMOS ALIGISAKIS, « Aspects interdisciplinaires et dimensions européennes de l'immigration », in *L'Europe face à l'Autre : politiques migratoires et intégration européenne*, sous la dir. de Maximos ALIGISAKIS, Genève, Euryopa, 2003, p. 6.

108. SCHWOK, *Théories de l'intégration européenne*, *op. cit.*, p. 96.

109. SCHAIN, « The State Strikes Back : Immigration Policy in the European Union », *op. cit.*, p. 109.

D'un autre point de vue, on peut voir l'eupéanisation comme une conséquence de ce qui se passe au niveau de l'intégration civique. Le processus ne serait ainsi pas un préalable aux changements qui se produisent en matière d'intégration des RPT, mais est justement créé par l'instrumentalisation que font les Etats membres de l'UE dans le domaine. Ce sont ainsi les développements des politiques nationales, par l'accroissement du nombre ou du niveau des tests et cours d'intégration, qui forment eux-mêmes le processus d'eupéanisation. Les pratiques d'intégration civiques peuvent aussi influencer l'eupéanisation. C'est notamment l'approche que prend Sfaelos : « Civic integration tests used by the Member States for integrating non-EU migrants have a restrictive impact upon the pending Europeanization of immigration integration policy [*sic*] »<sup>110</sup>.

En prenant un tel recul, il devient donc difficile de détecter qu'est ce qui cause exactement quoi. C'est un problème récurrent dans l'étude de l'eupéanisation. Les académiques l'illustrent par exemple au niveau du cadre international où l'effet de la globalisation et de l'eupéanisation sur les politiques intérieures sont difficiles à distinguer et obscurcissent ainsi la variable indépendante clé<sup>111</sup>. Plus généralement, le problème de l'identification et la séparation des variables ainsi que la causalité de l'ingérence est au coeur du débat sur la méthodologie de l'eupéanisation<sup>112</sup>.

En se concentrant avant tout sur la *policy*, nous n'avons pas réellement pu identifier quel est l'impact du processus dans l'arène nationale ni les effets qu'il entraîne sur le réseau européen dans son ensemble. Ceci nous amène à émettre certaines réserves qui permettent de rendre compte des limitations de notre champ d'étude.

#### 4.4.2 Critiques

##### 4.4.2.1 Nature dynamique

Pour réellement saisir l'influence de l'eupéanisation de l'intégration des RPT, il faudrait prendre en compte les éléments de la *policy*, des *politics* et du *polity* (cf section 1.3, p. 10). Ayant analysé le contenu de la politique publique de l'intégration, nous avons largement pris la première dimension en compte tandis que les deux autres ont été plus secondaires. Les caractéristiques des *politics* (processus politique et décisionnel) ont été identifiées dans une certaine mesure, notamment par la signification que nous avons donnée au contexte national et historique. Bien que ce dernier n'ait pas pu être étudié en profondeur, l'importance de prendre en compte les structures politiques, les discours nationaux ou encore la conception de l'identité a été mise en évidence en particulier lorsqu'il s'agissait de définir les modèles d'intégration ou encore l'évolution précise des programmes d'intégration aux Pays-Bas, en France et en Allemagne. Le domaine de *polity*, en tant que système politique qui produit le régime politique, n'a cependant qu'à peine été analysé puisqu'il implique une multitude d'acteurs qui vont bien au-delà des simples cadres étatiques ou de l'Union européenne. Bien que cette dimension aille au-delà de notre cas d'étude, le manque d'attention que nous lui avons porté influence considérablement la perception que nous avons de la réalité.

Si la théorie de de la gouvernance multiniveaux n'a pas été reprise à la partie 4.4.1.2 (p. 73), c'est précisément parce que nous ne pouvons pas la vérifier par l'analyse effectuée au long de ce travail. La théorie s'intéresse à l'étude de systèmes non hiérarchiques de négociation, de régulation et d'administration impliquant une multiplicité d'acteurs décisionnaires emboîtés dans toutes les arènes territoriales (supranationale, transnationale, nationale et infra-nationale). Il s'agit ainsi d'aller au delà des acteurs classiques que sont les partis et gouvernements nationaux ainsi que les institutions classiques de l'UE, pour identifier les réseaux influents que créent les groupes d'intérêts, les organisations non gouvernementales, les associations, agences internationales et l'ensemble de la société civile. L'eupéanisation concerne justement un ensemble bien plus vaste d'acteurs que ceux sur lesquels nous nous sommes concentrés. Ceci vaut particulièrement dans le cadre européen d'intégration puisque les mécanismes de *soft law* et la méthode ouverte de coordination renforcent en général la tendance à la gouvernance multiniveaux<sup>113</sup>. On peut l'illustrer par exemple par le large éventail de parties prenantes qui sont concernées par le forum européen sur l'intégration

110. Panagiotis SFAELOS, *The Europeanization of Integration Policy and its Implications for Third Country Nationals Residing in the EU*, Edimbourg, Exchanging Ideas on Europe, 1-3 septembre 2008, p. 29.

111. Kevin FEATHERSTONE, « Introduction : In the Name of "Europe" », in *The Politics of Europeanization*, sous la dir. de Kevin FEATHERSTONE et Claudio RADAELLI, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 4.

112. Dirk LEHMKUHL, « Some Promises and Pitfalls of Europeanization Research », in *Europeanization. New Research Agendas*, sous la dir. de Paola GRAZIANO et Maarten VINK, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2007, p. 342.

113. SCHWOK, *Théories de l'intégration européenne*, op. cit., p. 132.

et les contributions au portail européen sur l'intégration (site web). La théorie prend aujourd'hui une grande place dans l'étude des processus politiques puisqu'elle permet une meilleure compréhension du fonctionnement réel du système complexe inhérent à l'Union européenne. En ne nous étant concentrés que sur une partie du processus, nous ne pouvons saisir ici toute la nature dynamique de l'élaboration d'une politique publique telle que celle de l'intégration. Cette critique par rapport à notre approche doit cependant être nuancée car bien que la gouvernance multi-niveaux permette de renouveler la perspective de l'UE trop longtemps marquée par les analyses classiques<sup>114</sup>, c'est une théorie extrêmement difficile à vérifier empiriquement.

Une autre limite de notre étude est sa focalisation sur le domaine politico-juridique. Cette approche a avant tout relevé l'influence des pratiques d'intégration européenne sur le statut légal des migrants et les droits en matière de résidence. Les conditions et mesures d'intégration civique jouent alors un rôle prépondérant dans l'octroi de ces droits aux RPT. Les politiques d'incorporation peuvent cependant également concerner les domaines culturel et socio-économique. Une analyse de ces dimensions pourrait alors identifier une dynamique totalement différente d'européanisation. En restant dans le domaine juridique et politique, nous surreprésentons probablement l'influence de l'intégration civique sur la politique d'intégration de l'UE dans son ensemble. D'autres convergences seraient en effet sûrement identifiables. C'est notamment ce qu'argumente Joppke qui relève quatre tendances d'intégration :

« Convergence in immigrant integration in Western Europe is not exhausted by the trend toward civic integration. A second convergent trend is the rise of anti-discrimination, partially in response to European Union law ; a third convergent trend is toward more inclusive citizenship laws by means of facilitating naturalization and introducing conditional jus soli citizenship for the descendants of immigrants ; a fourth trend is the reinforcement of state neutrality in questions of cultural difference (...) »<sup>115</sup>.

Un équilibre suffisant entre les domaines politico-juridique, culturel et socio-économique serait en fait nécessaire. Tandis qu'un statut résidentiel fort pour les migrants peut faciliter leur intégration, une politique basée sur les droits ne garantit pas automatiquement que la société environnante comprenne suffisamment les différences culturelles. Elle n'offre pas non plus assez d'opportunités d'intégration à la vie sociale et économique de cette société. Ainsi, si on se focalise uniquement sur les instruments juridiques et politiques, on peut créer des attentes quant à l'intégration dans d'autres domaines qui ne pourraient être satisfaites sans prendre des mesures supplémentaires<sup>116</sup>. En dépit de cela, de nombreux Etats européens tendent à concentrer leurs politiques d'immigration et d'intégration presque exclusivement sur ce domaine juridique et politique<sup>117</sup>. En faisant de même, nous prenons une analyse trop unilatérale qui peut biaiser la réalité des différentes dynamiques pouvant résulter de l'européanisation de la politique d'intégration de l'UE.

#### 4.4.2.2 Convergence civique

Une réserve peut également être formulée par rapport à l'étendue réelle de la convergence de l'intégration civique dans l'Union européenne. Mulcahy fournit une critique intéressante dans ce sens. La littérature mettant en évidence une tendance à l'intégration civique qui se répartit en Europe aurait ainsi une portée comparative limitée et ne fournit qu'une image partielle avec une tendance à exagérer l'ampleur de la convergence<sup>118</sup>.

L'auteur commence bien, dans son argumentation, par affirmer que l'intégration civique est à la mode en Europe. Elle illustre aussi comment la norme de l'intégration civique s'est transformée en une *EU norm* en s'appuyant notamment sur l'importance accordée aux PBC 2 et 4 ainsi que la référence fréquente au terme dans les discours et documents européens. Conforme à la littérature pro-convergente développée par Joppke, ces évolutions pourraient ainsi faire croire qu'une forme d'assimilation culturelle se propage en Europe et que l'intégration civique est devenue « an instance like eugenics and workfare policies of illiberal social policies in a liberal state »<sup>119</sup>. Mulcahy réfute cependant cette affirmation considérant qu'il serait précoce de déclarer que la forme coercitive de l'intégration civique soit devenue une politique européenne

114. *Ibid.*, p. 137.

115. JOPPKE, « Immigrants and Civic Integration in Western Europe », *op. cit.*, p. 23.

116. ENTZINGER, « Politiques d'intégration en Europe : un modèle multidimensionnel », *op. cit.*, p. 42.

117. *Ibid.*, p. 42.

118. MULCAHY, « Civic integration : A Contested Concept », *op. cit.*, p. 117.

119. JOPPKE, « Beyond National Models : Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe », *op. cit.*, p. 247.

répandue<sup>120</sup>. Elle se base alors sur une étude empirique qui rend un examen global des pratiques dans 15 Etats membres de l'UE.

Une des critiques les plus pertinentes de Mulcahy est justement qu'en se focalisant uniquement sur trois cas d'études, que sont les Pays-Bas, la France et l'Allemagne, notre analyse cache la divergence réelle entre les Etats membres de l'Union européenne. En étendant le champ d'étude à un groupe plus large de pays, on se rend en effet compte que les pratiques restrictives n'ont été reprises que par un certain groupe d'Etats. Tandis que ces derniers semblent avoir évolué vers la *EU norm* de l'intégration civique, d'autres ont explicitement rejeté la référence à l'intégration civique tandis que certains l'ignorent tout simplement<sup>121</sup>. Sept pays (Autriche, Belgique, France, Allemagne, Pays-Bas et Royaume-Uni) ont ainsi introduit dans leur législation une composante d'intégration civique qui met l'accent sur l'adaptation aux valeurs nationales ou de l'Union européenne. Deux Etats membres (Suède et Finlande) ont créé des cours d'introduction pour les migrants, mais leurs programmes évitent toute référence aux valeurs ou à la culture nationale puisqu'ils sont fondés sur une éthique professionnelle ou fonctionnelle dans le but d'aider l'intégration au milieu du travail. L'Espagne à son tour, a toujours fermement rejeté l'idée de cours ou tests civiques obligatoires. Il a notamment été avancé qu'il serait difficile de mettre en oeuvre un programme mettant l'accent sur les « valeurs espagnoles » étant donné les identités fragmentées qui composent les régions autonomes du pays. Ce rejet de l'intégration civique s'est d'ailleurs confirmé à travers les négociations des directives 2003/109/CE et 2003/86/CE, l'élaboration des PBC ainsi que l'obstacle à la proposition française de créer un contrat européen d'intégration, qui obligea la France à abandonner une telle clause dans le Pacte européen sur l'immigration<sup>122</sup>. En même temps, cinq Etats (Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg et Portugal) n'ont pas développé de programmes d'intégration civique. Bien que certains continuent de délibérer sur la forme que leurs politiques d'intégration devrait prendre, d'autres laissent la compétence aux autorités régionales ou locales et se sont opposés à l'idée d'un programme national d'intégration globale. La décision de ne pas fournir un cadre national d'intégration civique pourrait ainsi indiquer un rejet de la validité de l'inculcation de valeurs et d'une identité nationale<sup>123</sup>. On pourrait argumenter qu'il n'est qu'une question de temps avant que ces Etats, plus récemment devenus des pays d'immigration, ne prennent le chemin de l'intégration civique. Il n'y a cependant aucune preuve de l'imminence d'une telle évolution<sup>124</sup>.

Enfin, Mulcahy livre encore un autre argument quant à l'influence réelle de l'europanisation sur la convergence entre groupes de pays. Selon l'auteure, l'europanisation n'est ainsi qu'un facteur secondaire pour expliquer l'adoption de l'intégration civique à travers l'Union européenne. Pour comprendre l'évolution des programmes d'intégration, il faudrait plutôt se tourner vers l'arène nationale. Les variables institutionnelles nationales telles que l'héritage politique et les facteurs historiques sont alors cruciaux. En outre, les variables politiques tels la présence ou l'absence de partis d'extrême droite anti-immigration et les niveaux de politisation de l'intégration des immigrés sont déterminants pour comprendre comment la politique se développe dans les Etats membres. C'est là où les questions d'immigration et d'intégration sont devenues très politisées, qu'on peut s'attendre à un tournant vers des formes plus coercitives de l'intégration civique comme compromis pour apaiser les craintes des électeurs. Cela dit, la norme d'intégration civique doit être en adéquation avec les cadres politiques existants<sup>125</sup>. Cette démonstration pose donc une fois de plus la question de la causalité réelle de l'europanisation dans les tendances qui se dessinent en Europe (cf section 4.4.1.3, p. 74).

#### 4.4.2.3 Echelle locale

Pour terminer, il est important de relever un aspect crucial que nous avons laissé de côté dans ce travail : l'importance de l'échelle locale et régionale dans les politiques d'intégration des RPT. Une étude *policy-centred*, telle que nous l'avons réalisée, reproduit inévitablement « *the state-centred, nation-building optic* » dans l'encadrement et la perception des moyens de parvenir à l'intégration<sup>126</sup>. Une telle approche, par définition, n'en dit cependant que très peu sur le réel processus d'intégration qui se retrouve au niveau des villes et régions métropolitaines. Même si les politiques d'intégration sont décidées par le gouvernement

120. MULCAHY, « Civic integration : A Contested Concept », *op. cit.*, p. 122.

121. *Ibid.*, p. 122.

122. *Ibid.*, p. 123.

123. *Ibid.*, p. 123.

124. *Ibid.*, p. 132.

125. *Ibid.*, p. 132.

126. FAVELL, « Integration nations : the nation-state and research on immigrants in Western Europe », *op. cit.*, p. 12.

national, c'est au niveau local qu'elles sont implémentées et ressenties tant par les immigrés eux-mêmes que les parties de la société qui sont les plus affectées par l'immigration<sup>127</sup>. C'est aussi l'endroit où la théorie de l'intégration est mise en pratique puisque c'est là où les idéaux de la philosophie publique sont contestés et contraints de s'adapter aux réalités organisationnelles et pratiques, quels que soient la politique politicienne, les postures idéologiques ou le diktat central<sup>128</sup>. Les autorités et institutions locales jouent un double rôle dans la gouvernance des politiques concernant les RPT. D'une part, ils sont responsables de la mise en oeuvre de la législation nationale, qui est un processus adaptatif exigeant un fort degré d'implication. D'autre part, ils sont appelés à répondre aux exigences de leurs sociétés locales et d'initier de nouvelles politiques afin de faire face à ces exigences<sup>129</sup>.

Les intérêts en jeu dans la formulation de la politique nationale et sa mise en pratique à l'échelon des villes peuvent d'ailleurs être substantiellement différents. L'intégration peut être perçue très différemment au niveau local et au niveau national. Au niveau urbain, les conséquences quotidiennes de l'immigration sont aussi beaucoup plus évidentes<sup>130</sup>. Certaines mesures décidées au niveau national peuvent ainsi entrer en conflit avec des pratiques locales plus adaptées à la situation spécifique de chaque immigrant. On constate même une résistance locale croissante aux nouvelles politiques nationales trop restrictives et imposantes, cette opposition émanant non seulement des villes mais aussi de la société civile dans son ensemble. A l'intérieur d'un même Etat, la différence dans l'implémentation de la politique d'intégration nationale peut aussi varier considérablement d'une ville à l'autre. C'est notamment le cas aux Pays-Bas, où les philosophies politiques derrière les programmes d'intégration à Rotterdam et Amsterdam divergent considérablement. La ville de Rotterdam poursuit ainsi une politique qui met l'accent sur le caractère obligatoire de l'intégration des nouveaux arrivants et souligne, en conséquence, les sanctions en cas de non-respect des exigences par les nouveaux arrivants. Amsterdam semble au contraire être plus enclin à favoriser positivement les nouveaux venus et, plutôt que d'imposer des sanctions, essaie de développer des conditions favorables pour faciliter la participation des immigrants dans les cours d'intégration<sup>131</sup>. En parallèle, ces deux localités ont des modalités différentes par rapport à l'organisation des cours et tests d'intégration d'autant plus qu'à Rotterdam l'implémentation des mesures est organisée de manière plus centralisée tandis qu'elle est réalisée au niveau des districts à Amsterdam<sup>132</sup>.

Même l'Union européenne reconnaît le rôle prépondérant de l'échelle locale et régionale dans l'élaboration de la politique d'intégration. A travers ses communications, elle a ainsi relevé que « l'intégration est un processus qui se déroule principalement au niveau local »<sup>133</sup>, que le rôle fondamental des acteurs locaux doit continuer à être reconnu<sup>134</sup>, qu'« il appartient souvent en premier lieu aux collectivités locales de résoudre [les défis interculturels] »<sup>135</sup> qui nécessitent un soutien approprié du niveau supérieur<sup>136</sup>. L'Union européenne a aussi contribué à la création d'un réseau européen de collectivités locales et régionales. En collaboration avec Eurocities (réseau composé de plus de 140 grandes villes européennes dans plus de 30 pays européens), la Commission européenne signa la déclaration de Milan en 2007. La déclaration reconnaît le rôle essentiel des villes dans les politiques d'intégration et la nécessité de renforcer leur voix dans l'élaboration de l'ordre du jour de l'agenda européen sur l'intégration<sup>137</sup>. Le projet *Integrating Cities* avait également été lancé, qui prévoyait un programme de travail et une série de conférences basés sur l'analyse comparative de la gouvernance locale de l'intégration dans 12 villes de l'Union européenne.

Ces dernières années, un appel croissant en faveur d'une décentralisation des politiques d'intégration émane

127. PENNINX, « Integration of migrants : economic, social, cultural and political dimensions », *op. cit.*, p. 137.

128. FAVELL, *Philosophies of Integration. Integration and the idea of citizenship in France and Britain*, *op. cit.*, p. 244.

129. GIOVANNA ZINCONE et TIZIANA CAPONIO, *The multilevel governance of migration. State of the art report Cluster*, Amsterdam, IMISCOE working paper, 2005.

130. PENNINX, « Integration of migrants : economic, social, cultural and political dimensions », *op. cit.*, p. 149.

131. INTERNATIONAL CENTRE FOR MIGRATION POLICY DEVELOPMENT, *Integration Agreements and Voluntary Measures. Compulsion or voluntary nature – comparison of compulsory integration courses, programmes and agreements and voluntary integration programmes and measures in Austria, France, Germany, the Netherlands and Switzerland*, *op. cit.*, p. 75.

132. *Ibid.*, p. 83.

133. CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE : JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse. 2618ème session du Conseil*, *op. cit.*, p. 22.

134. COMMISSION EUROPÉENNE, *Staff working document on The consolidation of the EU framework on integration. Report to the 2010 Ministerial Conference on Integration*, *op. cit.*, p. 12.

135. UE2008.FR, *Conférence ministérielle européenne sur l'intégration. Vichy – Les 3 et 4 novembre 2008. Déclaration approuvée par les représentants des Etats membres*, *op. cit.*, p. 3.

136. EUROCITIES, *Analysis of the European Framework on Migration and integration*, Juillet 2009, p. 3.

137. CARRERA, *Benchmarking integration in the EU. Analyzing the debate on integration indicators and moving it forward*, *op. cit.*, p. 27.

des villes et régions en Europe qui luttent pour gérer les défis posés par l'intégration<sup>138</sup>. La reconnaissance du rôle central des collectivités locales devrait être rattachée à un partenariat qui correspond à cette position. Pour réaliser une approche européenne cohérente de la migration et l'intégration, les localités devraient se voir attribuer un rôle important et plus clairement défini. Avec plus de ressources, d'instruments et de marge à leur disposition, les villes et régions pourraient agir localement de manière plus appropriée et effective<sup>139</sup>. Une réduction du *implementation gap* entre le *policy-making* de l'UE et la mise en oeuvre locale peut en résulter. Afin de s'assurer que la politique européenne a les effets escomptés sur le terrain, il n'est pas seulement important de surveiller la transposition des dispositions européennes dans les législations nationales ; les développements politiques de l'UE doivent également être accompagnés de plus près par des mesures qui assurent l'implémentation en actions concrètes et contrôlent l'efficacité au niveau local<sup>140</sup>. Ceci éviterait par ailleurs que les cités et municipalités paient le prix d'un échec de la politique d'intégration décidée au niveau national ou supranational sans avoir la capacité d'agir pour contrer les effets négatifs.

Beaucoup d'avantages stratégiques et tactiques qu'ont les autorités locales par rapport aux autorités nationales dans le domaine de l'intégration peuvent finalement être relevés<sup>141</sup>. Ce qui est néanmoins réellement pertinent pour l'Union européenne est la vision plus positive qui ressort des pratiques au niveau local. Au contraire des Etats membres, les villes et les régions en Europe ne sont pas focalisées sur les questions sécuritaires et de contrôle, mais cherchent avant tout à favoriser la meilleure intégration possible pour le RPT. Dans ce sens, le pragmatisme urbain est clairement plus conforme aux objectifs fondamentaux de la politique d'intégration de l'UE. L'Union pourrait ainsi sérieusement envisager de mieux investir dans sa coopération avec les collectivités locales. C'est peut être le seul moyen possible de contourner la tendance à l'intégration civique restrictive qui se dessine en Europe.

---

138. Rinus PENNINX, *Decentralising integration policies : managing migration in cities, regions and localities*, London, Policy network paper, 2009, p. 4.

139. PENNINX, « Integration of migrants : economic, social, cultural and political dimensions », *op. cit.*, p. 149.

140. EURO CITIES, *Analysis of the European Framework on Migration and integration*, *op. cit.*, p. 3.

141. Voir notamment PENNINX, *Decentralising integration policies : managing migration in cities, regions and localities*, *op. cit.*, p. 9.

## Conclusion

Nous avons pu voir dans ce travail que l'UE joue bel et bien un rôle important dans l'élaboration d'une politique d'intégration européenne. La consolidation du régime juridique des conditions d'entrée et de séjour de ressortissants de pays tiers était une des grandes priorités de la politique dès le début. Conformément aux objectifs qu'elle s'était fixés à Tampere, l'UE s'engagea en faveur d'une application positive de l'intégration ayant pour objectif principal de fournir un ensemble de droits aux RPT aussi proche que possible de ceux dont jouissent les citoyens de l'Union. Des propositions dans ce sens se sont cependant vite heurtées aux réticences nationales, les Etats membres étant fortement attachés au principe de subsidiarité et ne voulant pas céder une part de leur souveraineté dans le domaine de l'intégration des immigrés. L'absence d'une base juridique forte n'empêcha néanmoins pas l'Union d'agir en la matière. Une approche alternative sur une base plus souple fut ainsi créée, impliquant des mesures non contraignantes pour les pays. Semblant a priori un ensemble d'impulsions favorables à une meilleure intégration des migrants dans la société européenne, les initiatives de l'UE furent en réalité entachées par l'influence des Etats membres ne défendant pas la même vision de l'intégration.

Certains pays ont en effet réussi à faire remonter leur application restrictive de l'intégration au niveau européen. Les dispositions figurant dans les deux directives (réunification familiale et résidence à long terme) ont même constitué une ouverture pour les Etats pour promouvoir la multiplication des programmes civiques pour les primo-arrivants. De même, dans le cadre européen d'intégration, l'élaboration des PBC a permis de mettre l'accent sur l'importance du respect des valeurs et de l'identité des sociétés d'accueil.

Les cas d'études spécifiques des Pays-Bas, de la France et de l'Allemagne ont alors pu mettre en évidence comment les Etats arrivent exactement à utiliser l'intégration comme une forme de contrôle migratoire. Ils fournissent une preuve de l'évolution négative que prend l'intégration dans les sociétés européennes aujourd'hui, devenant plus des mesures d'exclusion que d'inclusion. Sous le faux prétexte d'une volonté de faciliter le processus d'intégration des nouveaux arrivants, les pays ont en réalité formé une liaison perverse entre les politiques d'admission et la capacité d'insertion des immigrés. Les RPT doivent non seulement apprendre la langue et l'histoire du pays d'accueil, mais doivent aussi intérioriser le mode de vie, les traditions et les symboles pour avoir accès à un statut de résidence stable. On assiste donc à un revirement des objectifs de base de l'intégration : les droits deviennent une récompense pour l'intégration et non plus le moyen nécessaire d'atteindre celle-ci. Les immigrés doivent désormais « mériter » leur insertion dans la société d'accueil en satisfaisant à des conditions d'intégration. La particularité de ces conditions dans les trois cas d'études sont leur nature obligatoire impliquant de possibles sanctions en cas de non-respect. L'intégration devient ainsi un mécanisme de sélection et un outil de prévention pour l'entrée des « indésirables » puisque les pratiques civiques visent spécifiquement à entraver l'établissement des RPT les moins qualifiés et les plus démunis.

Il devient vite évident comment ces pratiques douteuses touchent à des principes fondamentaux de l'Union européenne tant par leur manque de proportionnalité, leur caractère subjectif et leur nature discriminatoire. Les conditions d'intégration rentrent en contradiction avec l'objectif d'une intégration à double sens visée initialement par l'UE, en mettant toute la responsabilité d'une intégration réussie sur le dos du migrant. La conséquence de leur transfert au niveau supranational en devient d'autant plus néfaste. En laissant l'intégration civique prendre le dessus dans la politique d'intégration européenne, l'Union risque finalement de devenir le véhicule de tout le contraire de ce qu'elle est censée représenter. Une mise en garde s'impose quant au danger que peut entraîner la propagation des programmes d'intégration civique à travers la politique de l'UE.

Il convient maintenant de s'interroger sur le rôle que nous pouvons réellement attribuer à l'Union européenne dans l'évolution future de sa politique d'intégration. L'UE ne peut évidemment pas complètement échapper au nouveau paradigme de l'intégration que défendent les Etats membres. Même si on a pu à première vue penser que l'Union est la simple victime des volontés des pays, étant impuissante face aux faibles compétences qui lui ont été accordées, elle a en réalité une capacité d'action qui peut influencer la tournure que prend la politique. Nous avons vu comment l'Union pourrait invoquer une non-conformité au droit européen à l'encontre des Etats membres. Néanmoins, l'UE est elle-même à l'origine d'une promotion de l'immigration choisie se voulant essentiellement un facteur d'attraction pour les plus qualifiés. Elle semble d'ailleurs souvent défendre l'importance des valeurs et une certaine conformité des immigrés à la société d'accueil à travers ses communications. Ceci nous amène à nous demander si l'Union ne choisit finalement

pas de contribuer à la tendance à l'intégration civique en Europe. Quoi qu'il en soit, la nature de son rôle, qu'il soit plus passif ou plus actif, en dira beaucoup sur l'avenir de la politique d'intégration. Il reste à attendre comment l'UE utilisera les nouvelles possibilités qui lui ont été données par le traité de Lisbonne et quelle forme concrète prendront les modules européens communs.

En plus de ces constats empiriques, notre étude nous a en même temps permis de tirer des conclusions plus générales sur le cadre normatif qui entoure le domaine complexe de l'europanisation. En analysant l'évolution de la politique d'intégration de l'UE et les mécanismes d'interaction entre les Etats membres et l'Union européenne, nous avons pu identifier le type de processus qui caractérise l'évolution vers une coordination progressive en matière d'intégration. Il s'agit ainsi moins de l'influence classique supranationale de l'Union européenne, où les Etats membres doivent adapter leurs politiques nationales par des pressions venant par le haut, mais surtout d'un transfert plus horizontal où l'Union fournit une plateforme d'échange pour que les pays puissent s'inspirer mutuellement et identifier les meilleures pratiques. L'étude de l'impact réciproque qu'ont ces deux acteurs principaux l'un sur l'autre, nous a également amené à questionner le lien réel entre europanisation et tendance d'intégration civique. En prenant du recul, nous nous sommes rendus compte qu'en plus d'être la cause de la prolifération de certaines pratiques, l'europanisation pouvait aussi être vue comme une conséquence de ce qui se passe au niveau national. La validité des modèles nationaux traditionnels a par ailleurs été remise en cause par l'effet du paradigme dominant de l'intégration en Europe et la nécessaire adaptation aux réalités contemporaines. Tandis qu'il est vrai que les politiques d'intégration des Etats sont encore fortement ancrées dans un contexte historique et identitaire particulier, la proximité de certaines pratiques d'intégration en Europe tend à montrer l'évolution vers une vision plus homogène qui laisse moins de place au multiculturalisme.

En définissant les multiples dimensions qui entrent dans l'étude de l'intégration dès le début du travail, il a d'ailleurs été possible d'identifier les limites de notre analyse. En se concentrant sur l'aspect politico-juridique, nous avons en effet sûrement exagéré la portée de l'intégration civique en Europe amenant à croire que c'est la tendance prédominante en Europe. Un plus grand équilibre avec les champs culturel et socio-économique de l'intégration amènerait probablement à une dynamique entièrement différente. Ceci vaut d'autant plus que l'UE consacre une part importante de sa politique d'intégration au thème de l'emploi, à la participation des immigrés ou encore au dialogue interculturel. Cette critique s'applique également aux Etats membres, puisque nous avons finalement suivi leur logique de l'intégration. Les pays devraient être conscients que la solution aux problèmes de l'intégration, qui sont finalement surtout d'ordre structurel, ne peuvent pas se résoudre par des lois sur le statut légal et les droits en matière de résidence. Les véritables destinataires des politiques d'intégration civique sont en fait plus les citoyens nationaux. Leurs craintes par rapport à l'immigration peuvent ainsi être apaisées sachant qu'une plus sévère conformité à la société d'accueil est exigée de l'immigré. En ce sens, l'insertion des cours et tests obligatoires est avant tout une politique « symbolique » dont l'existence même importe plus que l'objectif qu'elle vise à atteindre. Si l'objectif primaire de l'intégration, que sont l'égalité de traitement et l'inclusion sociale, n'est cependant pas ramené à l'ordre du jour, il risque d'y avoir plus de scissions et divisions dans les sociétés européennes usurpant l'essence même des politiques d'intégration.

Enfin, ni l'europanisation ni la politique de l'Union européenne ne sont condamnées à prendre le chemin d'une intégration plus restrictive basée sur des pratiques d'intégration civique. Nous avons vu comment plusieurs Etats de l'UE s'écartent de cette tendance pour privilégier des méthodes différentes ou rester fidèles à une intégration positive et ouverte. Bien d'autres acteurs sont en outre impliqués dans le processus, comme les villes et les régions. La situation au niveau local laisse plus de place à l'optimisme puisqu'elle privilégie une approche plus compréhensive et pratique de l'intégration des RPT. Il serait intéressant d'approfondir l'étude sur la manière dont s'articulent les politiques d'intégration à l'échelle urbaine et voir si on peut identifier un réseau européen résultant d'une coordination aux niveaux infranationaux.

## Bibliographie

- ALIGISAKIS, Maximos, « Aspects interdisciplinaires et dimensions européennes de l'immigration », in *L'Europe face à l'Autre : politiques migratoires et intégration européenne*, sous la dir. de Maximos ALIGISAKIS, Genève, Euryopa, 2003, pp. 2–31.
- APAP, Joanna et Sergio CARRERA, « Towards a Proactive Immigration Policy for the EU? », *CEPS Working Document*, 2003, n° 198.
- ARNAUD, Lionel et Valérie Sala PALA, « Introduction : À la recherche de l'eupéanisation des politiques d'intégration », in *Les minorités ethniques dans l'Union européenne. Politiques, mobilisations, identités*, sous la dir. de Lionel ARNAUD, Paris, La Découverte, 2005, pp. 9–24.
- BACHE, Ian et Stephen GEORGE, *Politics in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
- BAISNÉE, Olivier et Romain PASQUIER, « Européanisation et sociétés politiques nationales », in *L'Europe telle qu'elle se fait. Européanisation et sociétés politiques nationales*, Paris, CNRS Éditions, 2007.
- BBC NEWS, *Should UK immigration go Dutch?*, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/7682858.stm>, 2008, consulté le 22 juillet 2010.
- BERTOSSI, Christophe, « Introduction », in *European Anti-Discrimination and the Politics of Citizenship. Britain and France*, sous la dir. de Christophe BERTOSSI, New York, Palgrave, 2007, pp. 1–16.
- BERTOSSI, Christophe et Jan Willem DUYVENDAK, « Introduction : penser le "modèle", changer de question », *Migrations Société*, 2009, Vol. 21, n°122.
- BESSELINK, Leonard, « Integration and Immigration : The Viscissitudes of Dutch "Inburgering" », in *Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, sous la dir. d'Elspeth GUILD, Kees GROENENDIJK et Sergio CARRERA, Cornwall, Ashgate, 2009, pp. 241–258.
- « Unequal Citizenship : Integration Measures and Equality », in *The Nexus between Immigration, Integration and Citizenship in the EU*, sous la dir. de Sergio CARRERA, Brussels, Challenge, 2006, pp. 14–20.
- BLACKLEDGE, Adrian, *Testing for citizenship : Why tests and why now?*, *Communicating European Citizenship*, <http://www.uaces.org/pdf/papers/1002/Blackledge.pdf>, 2010, consulté le 12 juin 2010.
- BRUBAKER, Rogers, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard University Press, 1992.
- BÖRZEL, Tanja et Thomas RISSE, « Conceptualizing the Domestic Impact of Europe », in *The Politics of Europeanization*, sous la dir. de Kevin FEATHERSTONE et Claudio RADAELLI, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 57–82.
- BULMER, Simon, « Theorizing Europeanization », in *Europeanization. New Research Agendas*, sous la dir. de Paola GRAZIANO et Maarten VINK, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2007, pp. 3–22.
- CARRERA, Sergio, « A Comparison of Integration Programmes in the EU. Trends and Weaknesses », *Challenge papers*, 2006, n°1/2006.
- *Benchmarking integration in the EU. Analyzing the debate on integration indicators and moving it forward*, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, 2008.
- « Nationality, Immigration and "the Republican Integration" in France : Normativisation, Expansionism and Externalisation », in *Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, sous la dir. d'Elspeth GUILD, Kees GROENENDIJK et Sergio CARRERA, Cornwall, Ashgate, 2009, pp. 299–314.
- « Towards an EU Framework on the integration of Immigrants », in *The Nexus between Immigration, Integration and Citizenship in the EU*, sous la dir. de Sergio CARRERA, Brussels, Challenge, 2006, pp. 1–6.
- CARRERA, Sergio et Elspeth GUILD, « The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum : Intergovernmentalism vs. Europeanisation? Security vs. Rights? », *CEPS Policy Brief*, 2008, n°170.
- CARRERA, Sergio et Anja WIESBROCK, *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, CEPS Liberty et Security in Europe, 2009.

- CHARTRE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE, *Journal officiel* n° C 303 du 14 décembre 2007.
- CIRE, *Les politiques d'intégration en Europe*, Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Étrangers, 2008.
- COLLETT, Elizabeth, « One size fits all? Tailored integration policies for migrants in the European Union », *EPC Working Papers*, 2006, n°24.
- COMING TO THE NETHERLANDS (EXTRAIT), *version anglaise "Naar Nederland"*, [http://www.youtube.com/watch?v=KgU\\_1s1dc1k](http://www.youtube.com/watch?v=KgU_1s1dc1k), consulté le 21 juillet 2010.
- COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, *Le défi de l'intégration. Projet de rapport d'information pour la réunion de la section "Emploi, affaires sociales, citoyenneté" le 16 juin 2010*, SOC/376, Bruxelles, 29 avril 2010.
- COMMISSION EUROPÉENNE, *Communication sur l'immigration, l'intégration et l'emploi*, COM(2003) 336 final, Bruxelles, 3 juin 2003.
- *Communication sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration*, COM(2001) 387 final, Bruxelles, 11 juillet 2001.
  - *Communication établissant un programme-cadre de solidarité et de gestion des flux migratoires pour la période 2007-2013*, COM(2005) 123, Bruxelles, 6 avril 2005.
  - *Premier rapport annuel sur la migration et l'intégration*, COM(2004) 508 final, Bruxelles, 16 juillet 2004.
  - *Programme commun pour l'intégration. Cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne*, COM(2005) 389 final, Bruxelles, 1 septembre 2005.
  - *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial*, COM(2008) 610 final, Bruxelles, 8 octobre 2008.
  - *Renforcer les actions et les instruments servant à relever les défis de l'intégration. Rapport présenté à la conférence ministérielle de 2008 sur l'intégration*, SEC(2008) 2626, Bruxelles, 8 octobre 2008.
  - *Second Annual Report on Migration and Integration*, SEC(2006) 892, Bruxelles, 30 juin 2006.
  - *Staff working document on The consolidation of the EU framework on integration. Report to the 2010 Ministerial Conference on Integration*, SEC(2010) 357 final, Bruxelles, 19 mars 2010.
  - *Troisième rapport annuel sur la migration et l'intégration*, COM(2007) 512 final, Bruxelles, 11 septembre 2007.
  - *Une politique commune de l'immigration pour l'Europe : principes, actions et instruments*, COM(2008) 359 final, Bruxelles, 17 juin 2008.
  - *Vers une politique commune en matière d'immigration*, COM(2007) 780 final, Bruxelles, 5 décembre 2007.
- COMMISSION EUROPÉENNE : DIRECTION GÉNÉRALE JUSTICE, LIBERTÉ ET SÉCURITÉ, *Manuel sur l'intégration à l'intention des décideurs politiques et des praticiens*, Jan Niessen et Yongmi Schibel p/o Migration Policy Group, 2004.
- *Manuel sur l'intégration à l'intention des décideurs politiques et des praticiens. Troisième édition*, Jan Niessen et Thomas Huddleston p/o Migration Policy Group, 2010.
- COMMISSION EUROPÉENNE : DIRECTION GÉNÉRALE JUSTICE, LIBERTÉ ET SÉCURITÉ. DIRECTION B-IMMIGRATION ET ASILE, *Call for tender No. JLS/2009/EIFX/CA/PR/1015*, 10 février 2010.
- *Tender specifications No. JLS/2009/EIFX/CA/PR/1015. European modules for migrant integration. Service provider.*
- COMMISSION EUROPÉENNE : JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Glossaire Justice et affaires intérieures*, [http://ec.europa.eu/justice\\_home/glossary/glossary\\_r\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/glossary/glossary_r_fr.htm), consulté le 17 juin 2010.
- *INTI – Intégration des ressortissants de pays tiers*, [http://ec.europa.eu/justice\\_home/funding/2004\\_2007/inti/funding\\_inti\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/funding/2004_2007/inti/funding_inti_fr.htm), 2007, consulté le 14 juillet 2010.
  - *The European Fund for the Integration of Third-country nationals*, [http://ec.europa.eu/justice\\_home/funding/integration/funding\\_integration\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/funding/integration/funding_integration_en.htm), 2010, consulté le 14 juillet 2010.

- COMMISSION EUROPÉENNE : JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Un cadre commun pour l'intégration des ressortissants de pays tiers*, [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/immigration/integration/fsj\\_immigration\\_integration\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/integration/fsj_immigration_integration_fr.htm), consulté le 29 juin 2010.
- *Vers une politique commune de l'Union européenne en matière d'immigration*, [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/immigration/fsj\\_immigration\\_intro\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/fsj_immigration_intro_fr.htm), consulté le 29 juin 2010.
- CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Conférence ministérielle européenne sur l'intégration (Saragosse, 15-16 avril 2010). Déclaration*, MIGR 40 , SOC 271, Bruxelles, 20 avril 2010.
- *Décision 2007/435/CE portant sur la création du Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers pour la période 2007-2013 dans le cadre du programme général "Solidarité et gestion des flux migratoires"*, Journal officiel L 168 du 28 juin 2007.
- *Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique*, Journal officiel n° L 180 du 19 juillet 2000.
- *Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée*, Journal officiel L16 du 23 janvier 2004.
- *Directive 2003/86/CE du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial*, Journal officiel L 251 du 3 octobre 2003, pp. 12–18.
- *Le programme de la Haye : renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne*, Journal officiel C 53 du 3 novembre 2005.
- *Le programme de Stockholm - Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens*, 17024/09, Bruxelles, 2 décembre 2009.
- *Pacte européen sur l'immigration et l'asile*, 13440/08, 24 septembre 2008, Bruxelles.
- *Résolution du Conseil du 4 mars 1996 relative au statut des ressortissants de pays tiers qui sont résidents de longue durée sur le territoire des États membres*, Journal officiel C 080 du 18 mars 1996.
- CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE : JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse. 2618ème session du Conseil*, 14615/04 (Presse 321), Bruxelles, 19 novembre 2004.
- *Communiqué de presse. 2807ème session du Conseil*, 10267/07 (Presse 125), Bruxelles, 12-13 juin 2007.
- CONSEIL EUROPÉEN DE LISBONNE DU 23 ET 24 MARS 2000, *Conclusions de la Présidence*.
- CONSEIL EUROPÉEN DE TAMPERE DU 15 ET 16 OCTOBRE 1999, *Conclusions de la Présidence*.
- CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME, *Telle qu'amendée par les Protocoles nos 11 et 14*.
- COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE, *Cas joints 281/85, 284 et 285/85, Germany and other Member States v. Commission*, ECR 3203, 1987.
- COUR DE JUSTICE EUROPÉENNE, *Affaire C-540/03, Parlement européen contre Conseil de l'Union européenne*, ECR I-5769, 27 juin 2006.
- DE GROOT, Gerard-René, « Reflections on Integration and Access to Nationality/Citizenship through Naturalisation. A Comparative Perspective », in *The Nexus between Immigration, Integration and Citizenship in the EU*, sous la dir. de Sergio CARRERA, Brussels, Challenge, 2006, pp. 21–27.
- DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'UNION EUROPÉENNE, *Rapport d'information sur la politique d'intégration des migrants dans l'Union européenne, N°3502 Assemblée nationale*, 2006.
- EDERVEEN, Sjeff et al., « Bestemming Europa. Immigratie en Integratie in de Europese Unie », *Sociaal en Cultureel Planbureau*, 2005, Europese Verkenning 2. Bijlage bij de Staat van de Europese Unie.
- EFIONAYI-MÄDER, Denise, « L'immigration choisie. Nouvelle tendance politique en Europe », *Terra cognita*, 09/2006, pp. 44–47.
- ENGLER, Marcus, *Focus migration. France*, <http://www.focus-migration.de/France.1231.0.html?&L=1>, consulté le 16 juillet 2010.
- ENTZINGER, Han, « Politiques d'intégration en Europe : un modèle multidimensionnel », in *Les minorités ethniques dans l'Union européenne. Politiques, mobilisations, identités*, sous la dir. de Lionel ARNAUD, Paris, La Découverte, 2005, pp. 25–48.

- ENTZINGER, Han et Renske BIEZEVELD, *Benchmarking in Immigrant Integration*, Rotterdam, European Research Centre on Migration et Ethnic Relations, 2003.
- ERSANILLI, Evelyn, *Focus migration. Netherlands*, [http://www.focus-migration.de/The\\_Netherlands\\_2644.0.html?&L=1](http://www.focus-migration.de/The_Netherlands_2644.0.html?&L=1), consulté le 16 juillet 2010.
- EURACTIV.COM, *What European Union Strategy for Integrating Migrants ?*, <http://www.euractiv.com/en/security/european-union-strategy-integrating-migrants/article-128505>, 2004, consulté le 5 août 2010.
- EUROCITIES, *Analysis of the European Framework on Migration and integration*, Juillet 2009.
- EUROPA, *Synthèses de la législation de l'UE. Libre circulation des personnes, asile et immigration*, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/114507\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114507_fr.htm), 2007, consulté le 29 juin 2010.
- EUROPAFORUM.LU, *L'Union européenne comptait 6,2 % de ressortissants étrangers en 2008*, <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2009/12/eurostat-etranangers/index.html>, consulté le 17 août 2010.
- EUROPEECOLOGIE.EU, *Programme de Stockholm : analyse et perspectives*, <http://europeecologie.eu/Programme-de-Stockholm-analyses-et>, 2009, consulté le 5 août 2010.
- FAVELL, Adrian, « Integration nations : the nation-state and research on immigrants in Western Europe », in *International Migration Research : Constructions, Omissions and the Promise of Interdisciplinarity*, sous la dir. de Michael BOMMES et Ewa MORAWSKA, London, Ashgate, 2005, pp. 41–67.
- *Philosophies of Integration. Integration and the idea of citizenship in France and Britain*, London, Macmillan Press, 1998.
- « The Europeanisation of immigration politics », *European Integration online Papers (EIoP)*, 1998, Vol. 2, n° 10.
- FEATHERSTONE, Kevin, « Introduction : In the Name of "Europe" », in *The Politics of Europeanization*, sous la dir. de Kevin FEATHERSTONE et Claudio RADAELLI, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 3–26.
- FOURTH EUROPEAN MINISTERIAL CONFERENCE ON INTEGRATION. ZARAGOZA 15/16TH OF APRIL 2010, *Opening session : Integration under the Lisbon Treaty and the Stockholm Programme*, [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/malmstrom/archive/integration\\_zaragoza\\_2010\\_04\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/archive/integration_zaragoza_2010_04_en.pdf), consulté le 5 août 2010.
- FRATTINI, Franco, « Towards a Stronger European Immigration Policy », *Europe and Immigration*, 2007, Volume 5.
- GEDDES, Andrew, *Still Beyond Fortress Europe ? Patterns and Pathways in EU Migration Policy*, Queen's Papers on Europeanisation, 2003.
- GEDDES, Andrew et Virginie GUIRAUDON, « The Europeanization of Anti-Discrimination », in *European Anti-Discrimination and the Politics of Citizenship. Britain and France*, sous la dir. de Christophe BERTOSSI, New York, Palgrave, 2007, pp. 125–142.
- GEDDES, Andrew et Jan NIESSEN, *European Civic Citizenship and Inclusion Index*, sous la dir. de Laura CITRON et Richard GOWAN, Brussels, British Council, 2005.
- GIANNI, Matteo, « Quelle démocratie pour les sociétés multiculturelles ? La politique de la reconnaissance et la question de l'immigration », in *L'Europe face à l'Autre : politiques migratoires et intégration européenne*, sous la dir. de Maximos ALIGISAKIS, Genève, Euryopa, 2003, pp. 107–154.
- GOEMAN, Hannelore, « Migrant integration policy at European level : past, present and future », *Institute for European Studies (VUB)*, 25 to 27 September 2008, Paper presented at the ECPR Fourth Pan-European Conference on EU Politics. University of Latvia Riga.
- GROENENDIJK, Kees, « Integration policy and Community law », in *The Nexus between Immigration, Integration and Citizenship in the EU*, sous la dir. de Sergio CARRERA, Brussels, Challenge, 2006, pp. 7–9.
- « Legal Concepts of Integration in EU Migration Law », *European Journal of Migration and Law*, 2004, 6, pp. 111–126.

- GUIGNI, Marco et Florence PASSY, « Le champ politique de l'immigration en Europe. Opportunités, mobilisations et héritage de l'Etat national », in *L'action collective en Europe*, sous la dir. de Richard BALME, Didier CHABANET et Vincent WRIGHT, Paris, Presses Sc.Po., 2002, pp. 433–460.
- GUILD, Elspeth, « Where is the Nexus? Some final Considerations on Immigration, Integration and Citizenship », in *The Nexus between Immigration, Integration and Citizenship in the EU*, sous la dir. de Sergio CARRERA, Brussels, Challenge, 2006, pp. 21–27.
- GUILD, Elspeth, Kees GROENENDIJK et Sergio CARRERA, « Understanding the Contest of Community : Illiberal Practices in the EU? », in *Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, sous la dir. d'Elspeth GUILD, Kees GROENENDIJK et Sergio CARRERA, Cornwall, Ashgate, 2009, pp. 1–28.
- GUIRAUDON, Virginie, *Les politiques d'intégration en Europe. Allemagne France Pays-Bas*, Paris, L'Harmattan, 2000.
- « L'europanisation des politiques publiques de migration », in *L'Europe face à l'Autre : politiques migratoires et intégration européenne*, sous la dir. de Maximos ALIGISAKIS, Genève, Euryopa, 2003, pp. 31–51.
- HANSEN, Randall, *Citizenship tests : an unapologetic defence*, <http://eudo-citizenship.eu/citizenship-forum/255?start=7>, 2010, consulté le 26 juillet 2010.
- HAQUE, Zubaida, *What Works With Integrating New Migrants? Lessons from international best practice*, London, Runnymede, 2010.
- HAUT CONSEIL À L'INTÉGRATION, *Charte de la laïcité dans les services publics et autres avis*, La documentation française. Collection des rapports officiels, 2007.
- HAWLEY, Charles, *What's a German? The Search for Identity Continues*, <http://www.spiegel.de/international/0,1518,415207,00.html>, 2006, consulté le 22 juillet 2010.
- HECKMANN, Friedrich, *Integration and integration policies, IMISCOE network feasibility study*, Bamberg, European forum for migration studies, 2006.
- HUDDLESTON, Thomas, « Promoting citizenship : The choices for immigrants, advocates, and European cooperation », in *Citizenship policies in the age of diversity. Europe at the crossroads*, sous la dir. de Ricard ZAPATA-BARRERO, Barcelona, CIDOB Foundation, 2009, pp. 157–172.
- HUMAN RIGHTS WATCH, *The Netherlands : Discrimination in the Name of Integration. Migrants' Rights under the Integration Abroad Act*, <http://www.hrw.org/en/news/2008/05/14/netherlands-discrimination-name-integration>, 2010, consulté le 27 juillet 2010.
- INTERNATIONAL CENTRE FOR MIGRATION POLICY DEVELOPMENT, *Integration Agreements and Voluntary Measures. Compulsion or voluntary nature – comparison of compulsory integration courses, programmes and agreements and voluntary integration programmes and measures in Austria, France, Germany, the Netherlands and Switzerland*, Vienne, 2005.
- JACOBS, Dirk et Andrea REA, *The end of national models? Integration courses and citizenship trajectories in Europe*, Montréal, European Union Studies Association, 2007.
- JESSE, Moritz, « Missing in Action : Effective Protection for Third-Country Nationals from Discrimination under Community Law », in *Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, sous la dir. d'Elspeth GUILD, Kees GROENENDIJK et Sergio CARRERA, Cornwall, Ashgate, 2009, pp. 187–203.
- JOPPKE, Christian, « Beyond National Models : Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe », *West European Politics*, 2007, Vol. 30, n°1, pp. 1–22.
- « Do Obligatory Civic Integration Courses for Immigrants in Western Europe further Integration? », *Focus migration Policy brief*, 2007, n°8.
- *How liberal are citizenship tests?*, <http://eudo-citizenship.eu/citizenship-forum/255>, 2010, consulté le 26 juillet 2010.
- « Immigrants and Civic Integration in Western Europe », in *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada*, sous la dir. de Keith BANTING, Thomas COURCHENE et Leslie SEIDLE, Montréal, Institute for Research on Public Policy, 2007.

- JOPPKE, Christian, « Transformation of Immigrant Integration. Civic Integration and Antidiscrimination in the Netherlands, France, and Germany », *World Politics*, 2007, Vol. 50, n°2.
- KATE, Mary-Anne et Jan NIESSEN, *Guide to Locating Migration Policies in the European Commission - 2nd Edition*, EPIM et MPG, 2008.
- KLAVER, Jeanine et Arend ODÉ, *Civic integration in the Netherlands. Three perspectives considered*, Amsterdam, Regioplan, 2008.
- KOOPMANS, Ruud et Paul STATHAM, « Challenging the Liberal Nation-State ? Postnationalism, Multiculturalism, and the Collective Claims-making of Migrants and Ethnic Minorities in Britain and Germany », in *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics. Comparative European Perspectives*, sous la dir. de Ruud KOOPMANS et Paul STATHAM, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 190–232.
- « Migration and Ethnic Relations as a Field of Political Contention : An opportunity Structure Approach », in *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics. Comparative European Perspectives*, sous la dir. de Ruud KOOPMANS et Paul STATHAM, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 13–56.
- KOSTAKOPOULOU, Dora, *What liberalism is committed to and why current citizenship policies fail this test*, <http://eudo-citizenship.eu/citizenship-forum/255?start=5>, 2010, consulté le 26 juillet 2010.
- KOSTAKOPOULOU, Dora, Sergio CARRERA et Moritz JESSE, « Political Rights and Multilevel Citizenship in Europe », in *Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, sous la dir. d'Elspeth GUILD, Kees GROENENDIJK et Sergio CARRERA, Cornwall, Ashgate, 2009, pp. 167–186.
- LE FERREC, Laurence, « Les immigrants dans la vie socio-économique. Réflexions sur l'articulation entre langue, travail et intégration », in *Langue(s) et immigration(s) société, école, travail*, sous la dir. de James ARCHIBALD et Stéphanie GALLIGANI, Paris, L'Harmattan, 2009, pp. 219–234.
- LEGIFRANCE.GOUV.FR, *Projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile*, [http://www.legifrance.gouv.fr/html/actualite/actualite\\_legislative/exp\\_maitrise\\_immigration\\_integration.htm](http://www.legifrance.gouv.fr/html/actualite/actualite_legislative/exp_maitrise_immigration_integration.htm), consulté le 9 août 2010.
- LEHMKUHL, Dirk, « Some Promises and Pitfalls of Europeanization Research », in *Europeanization. New Research Agendas*, sous la dir. de Paola GRAZIANO et Maarten VINK, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2007, pp. 337–353.
- LOI N°2007-1631 DU 20 NOVEMBRE 2007 RELATIVE À LA MAÎTRISE DE L'IMMIGRATION, À L'INTÉGRATION ET À L'ASILE, *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile - Conditions de regroupement familial*.
- MARTINIELLO, Marco, *Towards a coherent approach to immigrant integration policy(ies) in the European Union*, <http://www.oecd.org/dataoecd/42/58/38295165.pdf>, consulté le 7 mai 2010.
- MEIJERS COMMITTEE (STANDING COMMITTEE OF EXPERTS ON INTERNATIONAL IMMIGRATION, REFUGEE AND CRIMINAL LAW), « Note on on the Draft Integration Act », in *The Nexus between Immigration, Integration and Citizenship in the EU*, sous la dir. de Sergio CARRERA, Brussels, Challenge, 2006, pp. 42–49.
- MICHALOWSKI, Ines, « Integration tests in Germany : a Communitarian Approach ? », in *A re-definition of belonging ? : language and integration tests in Europe*, sous la dir. de Ricky VAN OERS, Eva ERSBØLL et Dora KOSTAKOPOULOU, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2010.
- « Liberal States - Privatised Integration Policies ? », in *Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, sous la dir. d'Elspeth GUILD, Kees GROENENDIJK et Sergio CARRERA, Cornwall, Ashgate, 2009, pp. 259–267.
- « What Is The Dutch Integration Model, And Has It Failed ? », *Focus migration Policy brief*, 2005, n°1.
- MINISTÈRE DE LA JUSTICE DES PAYS-BAS, *Papier de position - La Conférence Ministérielle sur l'Intégration "Changer les principes en actions"*, Migration Policy Institute, Groningue, 9 et 11 novembre 2004.
- MINISTÈRE DE L'HABITAT, DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT - HABITAT, QUARTIER ET INTÉGRATION (MINISTERIE VAN VROM - WONEN, WIJK EN INTEGRATIE), *Integratienota 2007-2011. Zorg dat je erbij hoort!*, VROM, WWI.

- MONOD, Jean-Claude, « Quelle(s) politique(s) d'intégration au sein de l'Union européenne ? », *Questions d'Europe* n° 53, Fondation Robert Schuman, 2007.
- MOSHER, James et David TRUBEK, « Alternative Approaches to Governance in the EU : EU Social Policy and the European Employment Strategy », *Journal of Common Market Studies*, 2003, Vol. 41, pp. 63–68.
- MULCAHY, Suzanne, « Civic integration : A Contested Concept », in *Citizenship policies in the age of diversity. Europe at the crossroads*, sous la dir. de Ricard ZAPATA-BARRERO, Barcelona, CIDOB Foundation, 2009, pp. 117–136.
- NETWORK OF EUROPEAN FOUNDATIONS, *Migrant citizenship. Shaping integration agendas in Europe*, Migration Policy Group, 2006.
- ORGAD, Liav, *Five Liberal Concerns about Citizenship Tests*, <http://eudo-citizenship.eu/citizenship-forum/255?start=6>, 2010, consulté le 26 juillet 2010.
- ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS (OIM) et PARLEMENT EUROPÉEN, *Comparative Study of the Laws in the 27 EU Member States for Legal Immigration Including an Assessment of the Conditions and Formalities Imposed by Each Member State for Newcomers*, Christine Adam et Alexandre Devillard, 2008.
- PARKES, Roderick, « The Europeanisation of Integration Policies. Le silence des sourds », *Stiftung Wissenschaft und Politik Berlin*, 2008, Working paper FG1 2008/06.
- PARLEMENT EUROPÉEN, *Communiqué de presse : Une "carte bleue" européenne pour faciliter l'immigration hautement qualifiée*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20081103IPR41239+0+DOC+XML+V0//FR>, 2008, consulté le 7 août 2010.
- PASCOUAT, Yves, « Integration measures in France : an evolving process between integration and migration issues », in *A re-definition of belonging ? : language and integration tests in Europe*, sous la dir. de Ricky VAN OERS, Eva ERSBØLL et Dora KOSTAKOPOULOU, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2010.
- PENNINX, Rinus, *Decentralising integration policies : managing migration in cities, regions and localities*, London, Policy network paper, 2009.
- « Europe's Migration Dilemma : A Political Assessment », *European View. A Journal of the Forum for European Studies*, 2007, n°5, pp. 87–94.
- « Integration of migrants : economic, social, cultural and political dimensions », in *The new demographic regime. Population challenges and policy responses*, sous la dir. de M. MACURA, A.L. MACDONALD et W. HAUG, New York/Geneva : United Nations, 2005, pp. 137–152.
- PORTAIL EUROPÉEN SUR L'INTÉGRATION, *Un agenda commun pour l'intégration*, [http://ec.europa.eu/ewsi/fr/about\\_us.cfm](http://ec.europa.eu/ewsi/fr/about_us.cfm), 2009, consulté le 27 janvier 2010.
- PRATT, Sandra, « Immigration, Integration and Citizenship : Latest Developments and the EU's Role », in *The Nexus between Immigration, Integration and Citizenship in the EU*, sous la dir. de Sergio CARRERA, Brussels, Challenge, 2006, pp. 10–13.
- PROTOCOLE N° 12 À LA CONVENTION DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTÉS FONDAMENTALES, *Article 1 : Interdiction générale de la discrimination, alinéa 18*, 2010.
- RADAELLI, Claudio, « Européanisation », in *Dictionnaire des politiques publiques*, sous la dir. de Laurie BOUSSAGUET et Sophie Jacquotand Pauline RAVINET, Paris, Les Presses Sciences Po, 2006.
- « The Europeanization of Public Policy », in *The Politics of Europeanization*, sous la dir. de Kevin FEATHERSTONE et Claudio RADAELLI, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 27–56.
- ROSENOW, Kerstin, « The Europeanisation of Integration Policies », *International Migration*, 2009, Volume 4, Issue 9, pp. 133–159.
- RUIZ VIEYTEZ, Eduardo, « Citizenship, democracy, and the state of identity : reinterpreting the relationship in new contexts of diversity », in *Citizenship policies in the age of diversity. Europe at the crossroads*, sous la dir. de Ricard ZAPATA-BARRERO, Barcelona, CIDOB Foundation, 2009, pp. 5–22.
- SANCHEZ, Sara Iglesias, « Free Movement as a Precondition for Integration of Third-Country Nationals in the EU », in *Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, sous la dir. d'Elspeth GUILD, Kees GROENENDIJK et Sergio CARRERA, Cornwall, Ashgate, 2009, pp. 206–218.

- SCHAIN, Martin, « The State Strikes Back : Immigration Policy in the European Union », *The European Journal of International Law*, 2009, Volume 20, n°1, pp. 93–109.
- SCHIERUP, Carl, « Social Exclusion, Diversity, and the EU's Anti-Discrimination Agenda », in *European Anti-Discrimination and the Politics of Citizenship. Britain and France*, sous la dir. de Christophe BERTOSSI, New York, Palgrave, 2007, pp. 99–124.
- SCHNAPPER, Dominique, *National Integration and Migrant Integration : a European issue*, Fondation Robert Schuman, [http://www.robert-schuman.eu/print\\_qe.php?num=qe-90](http://www.robert-schuman.eu/print_qe.php?num=qe-90), 2008, consulté le 8 juin 2010.
- « Penser l'intégration », in *Langue(s) et immigration(s) société, école, travail*, sous la dir. de James ARCHIBALD et Stéphanie GALLIGANI, Paris, L'Harmattan, 2009, pp. 19–32.
- SCHWOK, René, *Théories de l'intégration européenne*, Paris, Montchrestien, 2005.
- SFAELOS, Panagiotis, *The Europeanization of Integration Policy and its Implications for Third Country Nationals Residing in the EU*, Edimbourg, Exchanging Ideas on Europe, 1-3 septembre 2008.
- SOLOMOS, John et Liza SCHUSTER, « Citizenship, Multiculturalism, and the Politics of Identity : Contemporary Dilemmas and Policy Agendas », in *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics. Comparative European Perspectives*, sous la dir. de Ruud KOOPMANS et Paul STATHAM, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 74–94.
- STATHAM, Paul et Ruud KOOPMANS, « Multiculturalisme, citoyenneté et conflits culturels : le défi posé par les revendications des groupes musulmans en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas », in *Les minorités ethniques dans l'Union européenne. Politiques, mobilisations, identités*, sous la dir. de Lionel ARNAUD, Paris, La Découverte, 2005, pp. 139–163.
- THIELEMANN, Eiko, *The "Soft" Europeanisation of Migration Policy : European Integration and Domestic Policy Change*, Prepared for the ECSA Seventh Biennial International Conference, Madison, Wisconsin, 2001.
- TRAITÉ D'AMSTERDAM MODIFIANT LE TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE, LES TRAITÉS INSTITUANT LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET CERTAINS ACTES CONNEXES, *Journal officiel n° C 340 du 10 Novembre 1997*.
- TRAITÉ SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE, *Journal officiel n° C 303 du 14 décembre 2007*.
- UE2008.FR, *Conférence ministérielle européenne sur l'intégration. Vichy – Les 3 et 4 novembre 2008. Déclaration approuvée par les représentants des Etats membres*, [http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1103\\_Ministerielle\\_Integration/ministerielle\\_integration\\_041108\\_Declaration\\_finale\\_FR.pdf](http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1103_Ministerielle_Integration/ministerielle_integration_041108_Declaration_finale_FR.pdf), consulté le 14 juillet 2010.
- VAN EECKHOUT, Laetitia, *L'immigration légale a baissé en France en 2009*, [http://www.lemonde.fr/societe/article/2010/01/19/1-immigration-legale-a-baisse-en-france-en-2009\\_1293726\\_3224.html](http://www.lemonde.fr/societe/article/2010/01/19/1-immigration-legale-a-baisse-en-france-en-2009_1293726_3224.html), 2010, consulté le 24 juillet 2010.
- VAN OERS, Ricky, Eva ERSBØLL et Dora KOSTAKOPOULOU, « Conclusions », in *A re-definition of belonging ? : language and integration tests in Europe*, sous la dir. de Ricky VAN OERS, Eva ERSBØLL et Dora KOSTAKOPOULOU, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2010.
- VELLUTI, Samantha, « What European Union Strategy for Integrating Migrants? The Role of OMC Soft Mechanisms in the Development of an EU Immigration Policy », *European Journal of Migration and Law*, 2007, 9, pp. 53–82.
- VERMEULEN, Hans, « Conclusions », in *Immigrant policy for a Multicultural society*, sous la dir. d'Hans VERMEULEN, Brussels, Migration Policy Group, 1997, pp. 131–153.
- VERSION CONSOLIDÉE DU TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE, *Journal officiel n° C 115 du 9 mai 2005*.
- VERTOVEC, Steven et Susanne WESSENDORF, *The Multiculturalism Backlash. European discourses, policies and practices*, London, Routledge, 2010.
- VIE PUBLIQUE.FR, *Chronologie : histoire de l'immigration en dates*, <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-immigration/chronologie-immigration/>, 2010, consulté le 22 juillet 2010.

- VIE PUBLIQUE.FR, *Identité nationale : fin du débat ou simple pause ?*, <http://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/identite-nationale-fin-du-debat-ou-simple-pause.html>, 2010, consulté le 22 juillet 2010.
- *Les mots de l'immigration, de l'intégration*, <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-immigration/glossaire-definitions>, 2004, consulté le 8 juin 2010.
- VINK, Maarten et Paola GRAZIANO, « Challenges of a New Research Agenda », in *Europeanization. New Research Agendas*, sous la dir. de Paola GRAZIANO et Maarten VINK, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2007, pp. 3–22.
- VITORINO, Antonio, *What EU strategy for integrating migrants*, Speech 04/340, European Policy Centre et King Baudouin Foundation Dialogue in cooperation with the Bertelsmann Foundation, Bruxelles, 20 juin 2004.
- WIESBROCK, Anja, « Discrimination Instead of Integration? Integration Requirements for Immigrants in Denmark and Germany », in *Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, sous la dir. d'Elspeth GUILD, Kees GROENENDIJK et Sergio CARRERA, Cornwall, Ashgate, 2009, pp. 299–314.
- « Political Rights and Multilevel Citizenship in Europe », in *Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, sous la dir. d'Elspeth GUILD, Kees GROENENDIJK et Sergio CARRERA, Cornwall, Ashgate, 2009, pp. 299–314.
- WIHTOL DE WENDEN, Catherine, « L'Europe migratoire », in *L'Europe face à l'Autre : politiques migratoires et intégration européenne*, sous la dir. de Maximos ALIGISAKIS, Genève, Euryopa, 2003.
- YANASMAYAN, Zeynep, « European Citizenship : A Tool for Integration? », in *Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, sous la dir. d'Elspeth GUILD, Kees GROENENDIJK et Sergio CARRERA, Cornwall, Ashgate, 2009, pp. 79–97.
- ZAPATA-BARRERO, Ricard, « Introduction : Re-definition or consolidation? The citizenship rhetoric in Europe », in *Citizenship policies in the age of diversity. Europe at the crossroads*, sous la dir. de Ricard ZAPATA-BARRERO, Barcelona, CIDOB Foundation, 2009, pp. 5–22.
- ÖZCAN, Veysel, *Focus migration. Germany*, <http://www.focus-migration.de/Germany.1509.0.html?&L=1>, consulté le 16 juillet 2010.
- ZINCONE, Giovanna et Tiziana CAPONIO, *The multilevel governance of migration. State of the art report Cluster*, Amsterdam, IMISCOE working paper, 2005.

# Annexe

## Principes de bases communs <sup>1</sup>

1. L'intégration est un processus dynamique à double sens d'acceptation mutuelle de la part de tous les immigrants et résidents des États membres.
2. L'intégration implique le respect des valeurs fondamentales de l'Union européenne.
3. L'emploi est une composante clé du processus d'intégration et il est essentiel pour assurer la participation des immigrants, pour favoriser la contribution qu'ils apportent à la société d'accueil et pour rendre cette contribution visible.
4. Une connaissance de base de la langue, de l'histoire et des institutions de la société d'accueil est un élément indispensable de l'intégration ; il est essentiel de donner aux immigrants la possibilité d'acquérir cette connaissance de base pour réussir l'intégration.
5. Il est crucial de consentir des efforts dans le domaine de l'enseignement afin de permettre aux immigrants, notamment leurs descendants, de mieux réussir et de participer plus activement à la société.
6. La possibilité pour les immigrants d'avoir accès aux institutions, ainsi qu'aux biens et services publics et privés, sur un pied d'égalité avec les citoyens nationaux et d'une manière non discriminatoire, est un fondement essentiel d'une meilleure intégration.
7. Les échanges fréquents entre immigrants et citoyens des États membres sont un mécanisme fondamental de l'intégration. L'organisation de forums communs, d'un dialogue interculturel, de cours sur les immigrants et leurs cultures, ainsi que l'amélioration des conditions de vie en milieu urbain favorisent les échanges entre immigrants et citoyens des États membres.
8. La pratique de cultures et de religions différentes est garantie par la Charte des droits fondamentaux et doit être sauvegardée, à moins qu'elle soit contraire à d'autres droits européens inaliénables ou à la loi nationale.
9. La participation des immigrants au processus démocratique et à la formulation des politiques et mesures d'intégration, en particulier au niveau local, favorise leur intégration.
10. L'inclusion des politiques et des mesures en matière d'intégration dans tous les domaines politiques, à tous les niveaux de pouvoir et dans les services publics pertinents est un élément important pour la formation et la mise en oeuvre des politiques publiques.
11. La définition d'objectifs, d'indicateurs et de mécanismes d'évaluation clairs est indispensable si l'on veut adapter la politique, évaluer les progrès accomplis en matière d'intégration et rendre plus efficaces les échanges d'informations.

---

1. CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE : JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse. 2618ème session du Conseil, op. cit.*, p. 17-18.

# Table des matières

Sommaire

Abréviations

**Introduction** **2**

**1 Concepts** **4**

1.1 L'intégration : un terme complexe et multidimensionnel . . . . . 4

1.2 Politique d'intégration . . . . . 5

1.2.1 Cadre historique . . . . . 5

1.2.2 Citoyenneté et modèles nationaux . . . . . 6

1.2.3 Nouveau paradigme . . . . . 8

1.2.4 Crise de l'intégration . . . . . 9

1.2.5 Intégration civique . . . . . 10

1.3 Européanisation . . . . . 10

1.3.1 Délimitations . . . . . 11

1.3.1.1 Européanisation et Intégration européenne . . . . . 11

1.3.1.2 Autres délimitations . . . . . 13

1.3.2 Modèles de recherche . . . . . 13

1.3.3 Mécanismes . . . . . 14

1.3.4 Politique publique (*policy*) . . . . . 14

1.4 Démarche . . . . . 15

1.4.1 Catégories de migrants . . . . . 16

**2 La politique d'intégration de l'UE** **18**

2.1 Priorité européenne . . . . . 18

2.2 Compétences . . . . . 20

2.3 Double cadre normatif . . . . . 22

2.3.1 Cadre juridique . . . . . 23

2.3.1.1 Pré-Amsterdam : le long combat sans compétences . . . . . 23

2.3.1.2 Tampere : le début de la politique d'intégration . . . . . 24

2.3.1.3 Directives sur la réunification familiale et les ressortissants de pays tiers  
de longue durée . . . . . 25

2.3.1.4 Autres tentatives . . . . . 27

2.3.2 Cadre européen d'intégration . . . . . 28

2.3.2.1 Origines . . . . . 28

2.3.2.2 L'intégration selon l'Union européenne . . . . . 30

2.3.2.3 Points de contacts nationaux et manuels sur l'intégration . . . . . 31

2.3.2.4 Les principes de base communs . . . . . 32

2.3.2.5 Communications de la Commission . . . . . 34

2.3.2.6 Fonds européen d'intégration . . . . . 36

2.3.2.7 Coordination intergouvernementale . . . . . 37

2.4 Vers une nouvelle vision de l'intégration ? . . . . . 38

<b>3 Programmes d'intégration</b>	<b>40</b>
3.1 Pratiques comparables . . . . .	40
3.2 Cas d'études . . . . .	42
3.2.1 Justification . . . . .	42
3.2.2 Pays-Bas . . . . .	43
3.2.3 France . . . . .	46
3.2.4 Allemagne . . . . .	49
3.3 Convergences . . . . .	51
3.3.1 Convergences pratiques . . . . .	51
3.3.1.1 Aspects généraux . . . . .	51
3.3.1.2 Même objectif . . . . .	52
3.3.2 Convergence au niveau des modèles . . . . .	54
3.3.2.1 La fin du modèle multiculturaliste? . . . . .	54
3.3.2.2 Validité des modèles . . . . .	55
3.4 Conséquences . . . . .	55
3.4.1 Utilité . . . . .	55
3.4.2 Légitimité . . . . .	56
3.4.2.1 Proportionnalité . . . . .	57
3.4.2.2 Subjectivité . . . . .	58
3.4.2.3 Non-discrimination . . . . .	58
3.4.2.4 Vie familiale . . . . .	60
<b>4 Perspectives</b>	<b>61</b>
4.1 Influence positive . . . . .	61
4.1.1 Droit supervisé . . . . .	61
4.1.2 Nouvelle base juridique . . . . .	62
4.1.3 Lutte contre la discrimination . . . . .	63
4.2 Influence négative . . . . .	65
4.2.1 Citoyenneté européenne . . . . .	65
4.2.2 Approche économique . . . . .	66
4.2.3 Modules européens communs . . . . .	68
4.3 Politique d'intégration instrumentalisée . . . . .	69
4.3.1 Prises de position (policy recommendations) . . . . .	71
4.4 Forme d'eupéanisation . . . . .	72
4.4.1 Analyse . . . . .	72
4.4.1.1 Modèles de recherche et mécanismes . . . . .	72
4.4.1.2 Théories de l'intégration . . . . .	73
4.4.1.3 Causalité . . . . .	74
4.4.2 Critiques . . . . .	75
4.4.2.1 Nature dynamique . . . . .	75
4.4.2.2 Convergence civique . . . . .	76
4.4.2.3 Echelle locale . . . . .	77
<b>Conclusion</b>	<b>80</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>82</b>
<b>Annexe</b>	<b>91</b>