

CENTRE INTERNATIONAL DE FORMATION EUROPEENNE

INSTITUT EUROPEEN • EUROPEAN INSTITUTE



**Master in Advanced European and International Studies (MAEIS)
European Policy and Governance –Trilingual Studies**

Academic year

2020 – 2021

LA POLITIQUE EUROPEENNE D'INTEGRATION DES MIGRANTS DEPUIS LA CRISE DE 2015

GAULTIER Rachel

June 2021

Research Director(s):

LEPINE Frédéric

Table des matières

Table des matières	1
Liste des acronymes.....	3
Introduction : intérêt, hypothèses, méthode et développement de la recherche	4
I. Développement des politiques d'intégration européennes.....	7
A. Définition des termes	7
1. Immigrant	7
2. Intégration	8
3. Politiques d'intégration	9
B. Le long développement d'une approche commune.....	11
1. La politique d'immigration avant l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam11	11
2. Les premières mesures européennes d'intégration.....	14
C. Cadre législatif européen	18
1. Décisions du Conseil	19
2. Compétences de la Commission	21
3. Influence des autres acteurs.....	24
II. Politiques d'intégration au niveau européen depuis 2015	28
A. Prise de conscience de l'importance d'une politique européenne.....	28
1. Crise des réfugiés de 2015	28
2. Mesures de solidarité européenne	29
3. Processus lent et fragile.....	35
B. Instruments européens actuels	38
1. Nouveau Pacte sur la migration et l'asile.....	38
2. Plan d'Action sur l'Intégration et l'Inclusion 2021-2027	41
3. Cadre financier pluriannuel 2021-2027.....	42
III. Un premier bilan des mesures prises depuis 2015.....	46
A. Mesurer l'intégration en Europe	46
1. Définir les résultats des politiques d'intégration.....	46
2. Les indicateurs de l'intégration	47
3. Evaluer les résultats des politiques d'intégration.....	52
B. Crise sanitaire : nouvelles tendances ?	56

1. Recul de l'intégration	56
2. Importance de l'intégration dans le processus de relance	59
3. Intégration sélective	60
C. Vers une politique commune ?	63
1. Limites des politiques d'intégration européennes	63
2. Européanisation des politiques d'intégration	65
3. Leadership de l'UE ou coopération gouvernementale ?	68
Conclusion	71
Bibliographie	73

Liste des acronymes

BEAMA	Bureau Européen d'Appui en Matière d'Asile
CFP	Cadre Financier Pluriannuel
DG	Direction Générale
ELSJ	Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice
FAMI	Fonds Asile, Migration et Intégration
FRONTEX	Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (depuis 2016, Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes)
MIPEX	Index des Politiques d'Intégration des Migrants du Conseil de l'Europe
MOC	Méthode Ouverte de Coopération
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
PBC	Principes de Base Communs
SIS	Système d'Information Schengen
TFUE	Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne
UE	Union Européenne

Introduction : intérêt, hypothèses, méthode et développement de la recherche

La mobilité humaine étant un aspect inhérent au vingt-et-unième siècle pour l'Union Européenne, les Etats européens se voient obligés de modifier leurs manières d'intégrer les immigrants. L'intégration fait partie des enjeux cruciaux des politiques nationales, particulièrement depuis l'augmentation des arrivées de ressortissants de pays tiers, en 2015. Pourtant, les niveaux d'intégration et les politiques diffèrent significativement entre les Etats membres de l'UE. Les institutions européennes tentent donc d'intervenir dans le développement de stratégies d'intégration efficaces. Alors que les nouveaux migrants arrivant dans l'UE chaque année représentent moins de 0.5% des populations des pays d'accueil¹, l'Eurobaromètre 2021 montre que l'immigration fait partie des cinq premières préoccupations des citoyens au niveau européen. Beaucoup de citoyens européens se sentent donc concernés par l'intégration des immigrants.² Puisque l'intégration est un motif de débat et de préoccupation de la population et des gouvernements depuis 2015, l'UE a accéléré le développement d'une approche commune européenne en matière d'intégration.

Puisque l'UE partage un espace européen commun, les problématiques de l'intégration dépassent le cadre étatique. Les pratiques d'un Etat membre peuvent par ailleurs influencer celles d'autres Etats membres. C'est pourquoi il est utile d'élaborer des réponses coordonnées aux enjeux de la migration, et donc de l'intégration. La coopération est un des objectifs de l'UE, car l'intégration est nécessaire à l'économie européenne, et semble évidente lorsque l'on se réfère aux valeurs de l'UE, dont la devise est « Unie dans la diversité ». Or, l'influence de l'UE sur les politiques d'intégration nationales peut être perçue comme réduite. Il est dans l'essence même de l'UE comme l'a affirmé Jacques Delors en 1985, de refléter la volonté des gouvernements des pays la constituant. Cependant, ses compétences se sont graduellement élargies à des domaines tels que l'immigration et l'asile. L'afflux sans précédent de migrants en 2015 a démontré que le succès de l'intégration des immigrants dans la société d'accueil est essentiel pour optimiser les conséquences de l'immigration. Dans cette optique, l'UE promeut la

¹ OCDE and Commission Européenne, *Settling In 2018: Indicators of Immigrant Integration* (Paris; Bruxelles: OCDE Publishing, 2018), 9, <https://doi.org/10.1787/9789264307216-en>.

² Eurostat, "L'opinion Publique Dans l'Union Européenne, Premiers Résultats," *Eurobaromètre Standard 94*, 2021, <https://doi.org/10.2775/435475>.

coopération européenne pour développer des approches communes et échanger des informations au niveau européen. Toutefois, le rôle de l'UE n'est pas clairement défini. Depuis la crise migratoire de 2015, quelle est donc la politique européenne en matière d'intégration des migrants, telle qu'elle est définie par le Conseil, et appliquée par la Commission ?

L'étude des politiques d'intégration au niveau européen est d'autant plus importante que ce domaine nécessite davantage de recherche.³ Alors que les événements de 2015 ont placé en urgence la question de l'intégration dans les priorités de l'UE, comment cette dernière a-t-elle développé une réponse aux enjeux de l'intégration dans les six ans qui ont suivi cette crise ? Par ailleurs, la nouvelle crise à laquelle l'Europe fait face aujourd'hui signe peut-être la fin du développement progressif d'une politique européenne en matière d'intégration. En s'appuyant sur la supposition que les crises accélèrent la mise en œuvre de nouveaux instruments politiques, et stimulent la volonté des Etats de coopérer au niveau international et supranational, ce travail tente de définir quelle a été la politique européenne en matière d'intégration des migrants durant les six dernières années.

Une des difficultés de ce travail est de distinguer les mécanismes en œuvre avant et après 2015. Cette analyse s'appuie notamment sur les données statistiques de 2015 et ultérieures, expliquées dans des ouvrages d'Eurostat et de l'OCDE, qui n'incluent cependant pas les résultats des politiques d'intégration européennes. Les différentes ressources statistiques proposent plutôt des comparaisons nationales. Le manque de données sur les politiques européennes ultérieures à 2015 est donc comblé par les autres ressources utilisées, telles que les documents officiels publiés par les institutions européennes et des ouvrages académiques relatifs aux politiques d'intégration. Bien que les conceptions théoriques et idéologiques liées à l'intégration soient utiles pour en comprendre les effets, il s'agit plutôt ici de comprendre la mise en œuvre et en pratique des mesures relatives à l'intégration, dans le cadre de l'UE. L'analyse des politiques européennes en matière d'intégration, telles que définies et appliquées par les institutions européennes, nécessite une étude empirique au sens large et non pas une analyse

³ Pierre Georges Van Wolleghem, "The EU's Policy on the Integration of Migrants," in *Palgrave Studies in European Union Politics*, ed. Michelle Egan, Neill Nugent, and William E Paterson (Palgrave Macmillan, 2019).

comparative nationale au niveau « micro ». C'est pourquoi, pour d'étudier les politiques d'intégration européennes, il est ici proposé de s'intéresser aux mesures mises en œuvre dans une dynamique plutôt transgouvernementale.

Afin d'analyser les politiques d'intégration au niveau européen depuis 2015, il est d'abord nécessaire de comprendre comment l'approche de l'UE s'est développée, pour arriver au cadre institutionnel actuel en matière d'intégration. Le premier chapitre permettra également de définir les principaux termes sur lesquels ce travail est fondé, puis d'établir le cadre politique et législatif européen dans lequel sont prises les décisions relatives à l'intégration. Après avoir expliqué la manière dont le développement historique a mené la répartition actuelle des compétences, le second chapitre est concentré sur les politiques d'intégration existantes et ayant été créées depuis 2015. Il résume donc les changements liés à la crise migratoire dans le domaine de l'intégration, au niveau européen. Enfin, dans l'optique de ce développement des politiques européennes depuis 2015, il s'agit d'analyser quelle est la politique européenne en établissant le bilan de ces nouvelles mesures. A cette fin, les résultats des politiques d'intégration sont pris en compte, ce qui permet de comprendre l'intérêt d'une politique européenne d'intégration. Puisque définir les politiques d'intégration implique de spécifier quel est leur but, une analyse empirique de l'intégration des immigrants expose les résultats des politiques européennes. Ces résultats sont finalement remis en question par l'émergence de la nouvelle crise à laquelle l'UE fait face aujourd'hui, ce qui mène à s'interroger sur la nouvelle (et future) place de l'UE dans l'élaboration des politiques d'intégration des migrants.

I. Développement des politiques d'intégration européennes

A. Définition des termes

1. Immigrant

Il s'agit tout d'abord de définir qui sont les immigrants visés par les politiques d'intégration européennes. Un immigré est une personne née dans un autre pays que celui où elle réside⁴. Si cette personne n'a pas la nationalité du pays d'accueil, elle peut être qualifiée d'étranger. Le terme d'immigré concerne donc les personnes « nées étrangères à l'étranger ». Un migrant international est un individu qui vit en dehors de son pays d'origine depuis au moins une année.⁵ Dans ce travail, la définition retenue exclut les citoyens européens, et les migrants illégaux. Un immigrant irrégulier, ou illégal, est une personne restant dans la zone de Schengen, sans en remplir les conditions d'entrée ou de séjour.⁶ Ce travail se concentre sur les immigrants enregistrés légalement par les autorités du pays d'accueil, qui sont autorisés à rester sur le territoire. Ces immigrants peuvent être l'objet d'une procédure de demande d'asile, être des réfugiés, ou des travailleurs (migrants « économiques ») résidant légalement sur le territoire.

Depuis 2020, les politiques d'intégration de l'UE concernent également les ressortissants de pays tiers ayant été naturalisés, qui sont donc devenus des citoyens européens.⁷ En effet, ces derniers font toujours l'objet des mesures d'intégration, car ils ne sont parfois pas complètement intégrés. Cette définition est plus large que celle utilisée par la Commission depuis 2016, qui ne couvrait que les ressortissants de pays tiers n'ayant pas la nationalité d'un pays membre de l'UE.⁸ Les immigrants, étant considérés comme un groupe vulnérable et victime de discriminations, sont l'objet de mécanismes politiques permettant leur intégration.⁹

⁴ OCDE and Commission Européenne, *Indicators of Immigrant Integration 2015 - Settling In*, ed. Commission Européenne (Direction Générale pour la Migration et les Affaires Intérieures) and OCDE (Publications Office of the EU, 2015), <https://doi.org/10.1787/9789264234024-en>.

⁵ Josi Seilonen, "Fortress Europe – a Brief History of the European Migration and Asylum Policy : A Historical Institutional Analysis of the Migration and Asylum Policy, and the Impacts of the Current Migration Crisis" (Helsingfors universitet, 2016), 12, <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/169924>.

⁶ Van Wolleghem, "The EU's Policy on the Integration of Migrants," 8.

⁷ Commission Européenne, "Plan d'Action Sur l'Intégration et l'Inclusion 2021-2027" (2020), 1.

⁸ *Ibid.* 1.

⁹ Alexandre Kirchberger and Jan Niessen, "Integration beyond Migration - Kicking off the Debate," *Migration Policy Group* (Bruxelles, 2011), 4.

2. Intégration

L'intégration désigne la manière dont un migrant devient membre d'une société. Mais le spectre du terme « intégration » est très large, puisqu'il peut être interprété en tant qu'assimilation ou multiculturalisme.¹⁰ L'assimilation est un processus à un sens, par lequel les migrants s'incorporent dans la société d'accueil par leurs propres efforts. Le multiculturalisme est l'acceptation et la promotion des différences culturelles sur le long terme, et est donc un processus bidimensionnel.¹¹ La Commission donne sa vision de l'intégration pour la première fois en 2003, dans sa *Communication sur l'Immigration, l'Intégration et l'Emploi*¹². Elle y définit 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, 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. (COM/2003/0336 final)

Le but de l'intégration est donc de créer une société européenne caractérisée par la cohésion, le respect et la tolérance mutuels.¹³ L'intégration ne compte que pour les migrants ayant l'intention de rester dans le pays d'accueil pour une longue période, ou pour les réfugiés qui ne peuvent retourner dans leur pays d'origine¹⁴.

Les acteurs politiques décrivent plutôt l'intégration en termes légaux, tels que le traitement équitable et la lutte contre la discrimination. Au contraire, les acteurs sociétaux

¹⁰ Commission Européenne and Direction générale de la Communication, "Une Chance et Un Défi - L'immigration Dans l'Union Européenne," 2019, <https://doi.org/10.2775/29871>.

¹¹ Ibid.

¹² Commission Européenne, "Communication de La Commission Au Conseil, Au Parlement Européen, Comité Économique et Social Européen et Au Comité Des Régions Sur l'immigration, l'intégration et l'emploi," COM/2003/0336 final § (2003), <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52003DC0336&qid=1624433963744>.

¹³ Commission Européenne and Communication, "Une Chance et Un Défi - L'immigration Dans l'Union Européenne," 2019, 9.

¹⁴ Rainer Münz, "The Integration of Migrants and Refugees - A European Synopsis," in *The Integration of Migrants and Refugees - An EUI Forum on Migration, Citizenship and Demography*, ed. Rainer Bauböck and Milena Tripkovic (European University Institute, 2017).

désignent l'intégration en termes sociaux, dont la diversité et l'inclusion.¹⁵ Finalement, les politiques d'intégration ont pour objectif d'encourager et de faciliter la citoyenneté active des citoyens et des résidents, faisant de l'intégration non seulement un enjeu d'incorporation des individus dans la société, mais aussi de garder les sociétés dynamiques, inclusives et ouvertes.¹⁶ L'intégration, finalement, correspond au processus par lequel les migrants deviennent membres de la société d'accueil, et au fait qu'ils soient perçus comme tels par la population native. Afin d'obtenir ce résultat, les gouvernements mettent en œuvre des politiques d'intégration, ayant pour cible les immigrants tels qu'ils ont été définis dans cette première partie.

3. Politiques d'intégration

Les politiques d'immigration se concentrent sur les admissions des ressortissants de pays tiers sur les territoires nationaux. Elles se résument aux activités d'un Etat pour contrôler les règles d'entrée et de séjour sur le territoire de personnes qui ne sont pas des citoyens du pays.¹⁷ Les politiques d'intégration comprennent donc les actions de l'Etat visant à obtenir un processus dynamique d'adaptation mutuelle des immigrants et de la société d'accueil. Leur objectif est d'optimiser le potentiel des étrangers dans l'économie et la société, pour les deux parties. Les politiques d'intégration s'occupent donc de la situation des migrants après leur installation dans le pays d'accueil. Les ressortissants de pays tiers résidant illégalement dans l'UE ne sont pas concernés par les politiques d'intégration. Depuis 2015, les politiques d'intégration des membres de l'UE se concentrent notamment sur les demandeurs d'asile. Les politiques d'intégration concernant les demandeurs d'asile et réfugiés sont plus particulièrement régulées par la politique d'asile européenne.¹⁸

Les politiques d'intégration sont des mesures multipartenaires, dans lesquelles les autorités locales, nationales et européennes jouent un rôle croissant.¹⁹ L'UE peut aider les

¹⁵ Kirchberger and Niessen, "Integration beyond Migration - Kicking off the Debate," 2011, 8.

¹⁶ Ibid. 10.

¹⁷ OCDE, *Perspectives Des Migrations Internationales 2020*, ed. OCDE, Perspectives Des Migrations Internationales (Paris: OECD, 2020), <https://doi.org/10.1787/6b4c9dfc-fr>.

¹⁸ Van Wolleghem, "The EU's Policy on the Integration of Migrants," 2019, 8.

¹⁹ OCDE, *Perspectives Des Migrations Internationales 2020*, 2020.

États membres à mettre en œuvre des mesures destinées à promouvoir l'intégration des immigrants, et les soutenir dans leur action. Toutefois, les États membres peuvent décider du nombre de ressortissants de pays tiers entrant sur leur territoire dans le but de rechercher un emploi. Alors qu'il relève de la compétence de l'UE de définir les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers résident légalement sur le territoire d'un État membre, aucune harmonisation des dispositions légales et réglementaires concernant l'intégration n'est prévue à l'échelle européenne.²⁰

²⁰ Parlement Européen, "Politique d'immigration," 2021, www.europarl.europa.eu/factsheets/fr.

B. Le long développement d'une approche commune

Avant la crise des réfugiés de 2015, le développement des politiques d'intégration au niveau européen a été très long. Cette partie décrit l'élaboration de la politique européenne d'immigration, qui comprend également l'évolution de la compétence de l'UE concernant l'intégration des ressortissants de pays tiers. Il est en effet nécessaire de se référer aux politiques d'immigration pour comprendre les politiques d'intégration européennes. Il ne s'agit pas ici de fournir une description exhaustive de l'histoire des politiques d'intégration, mais de mettre en évidence les principales étapes de la construction d'une politique européenne.

1. La politique d'immigration avant l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam

a) 1951-1985 : les bases d'une politique d'asile

L'UE a fixé ses priorités et objectifs de manière graduelle et périodique. La Convention de Genève de 1951, relative au statut des réfugiés, constitue la base de la politique d'asile européenne. Il n'est alors pas encore question d'intégration des migrants. En 1957, le Traité de Rome instaure une base juridique pour les questions migratoires intra-communautaires en Europe²¹. Cela ne permet pas la mise en place de politiques, mais plutôt d'accords bilatéraux entre pays concernant les travailleurs, les ressources, et les réglementations.²²

En 1974, les chefs de gouvernements européens se retrouvent à Paris et se mettent d'accord sur la nécessité de créer de nouvelles politiques communes, telles qu'une union des passeports et une harmonisation des législations relatives à l'immigration. La crise pétrolière des années 1970 a en effet influencé une nouvelle façon de penser les politiques d'intégration²³, puisqu'elle a signé la fin des politiques de recrutement des travailleurs

²¹ Commission Européenne, "Cadre Politique de l'UE Pour l'intégration Des Migrants," Portail Européen sur l'Intégration, accessed June 15, 2021, <https://ec.europa.eu/migrant-integration/le-role-delue/cadre-politique>.

²² Han Entzinger, "The Social Integration of Immigrants in the European Union - Keynote Speech" (Tokyo, January 17, 2007).

²³ Marcin Gońda, Magdalena Lesińska, and Marta Pachocka, "Relations between Immigration and Integration Policies in Postwar Europe," in *Relations between Immigration and Integration Policies in Europe*, ed. Maciej Duszczek, Marta Pachocka, and Dominika Pszczółkowska (Routledge Advances in European Politics, 2020), 27.

étrangers. Les frontières se sont fermées aux ressortissants de pays tiers, rendant les entrées légales possibles uniquement pour les demandeurs d'asile et les rassemblements familiaux. La perception des pays européens envers les immigrants a donc changé, car ces derniers ont commencé à être vus comme des immigrants permanents plutôt que temporaires.

Pourtant, les impacts potentiels de l'intégration des migrants n'étaient toujours reconnus ni par les Etats, ni par l'UE. Dans les années 1980, les pays traditionnels d'émigration, tels que les pays d'Europe du Sud et l'Irlande, deviennent des pays de destination pour les migrants. Les pays d'origine se diversifient, et les causes de l'immigration changent. Les nouveaux immigrants viennent des anciennes colonies européennes, d'Asie, d'Afrique Sub-Saharienne, et recherchent l'asile. Au milieu des années 1980, le nombre de personnes recherchant l'asile augmente. Dans la plupart des cas, leurs demandes sont rejetées, mais il est difficile de les forcer à retourner dans leurs pays d'origine.²⁴ Dès lors, les politiques d'intégration sont formulées en réaction au changement de nature de l'immigration.²⁵

b) 1985-1999 : dépasser la coopération intergouvernementale

L'Acte Unique Européen, publié en 1987, est la première révision majeure du Traité de Rome, et complète le marché unique²⁵. Il approfondit donc la coopération entre les Etats européens pour les mouvements et la résidence des ressortissants de pays tiers en Europe²⁶. Les enjeux de l'immigration et de l'asile gagnent alors de l'importance. Mais les Etats membres hésitent toujours à déléguer les compétences dans ce domaine et sont attachés au contrôle de leurs frontières.

Avant les années 1990, les migrations étaient donc surtout déterminées par le marché du travail. Les migrants étaient principalement des travailleurs temporaires, et les gouvernements ne prenaient pas de mesures pour les intégrer. Durant cette période de

²⁴ Entzinger, "The Social Integration of Immigrants in the European Union - Keynote Speech.", 2007. ²⁵ Marcin Gońda, Magdalena Lesińska, and Marta Pachocka, "Relations between Immigration and Integration Policies in Postwar Europe," 2020, 27.

²⁵ Commission des Communautés européennes, "Orientations Pour Une Politique Communautaire Des Migrations," July 16, 1985.

²⁶ Andrew Geddes, *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. (Londres: Sage, 2003).

«laissez-faire»²⁷ les gouvernements laissent les entreprises et le marché du travail réguler l'immigration. La coopération entre les Etats membres dans les domaines de la migration, de l'asile et des frontières a augmenté à partir de 1990, avec l'accord de Schengen. Mais les progrès ont ensuite été lents, à cause des difficultés pour obtenir des accords, et des « opt-outs » préférés par certains pays. A la fin des années 1990, de nouveaux flux d'immigrés arrivent, dans une Europe politiquement instable. Ces nouvelles arrivées constituent une nouvelle raison de créer une approche européenne plus intégrée en matière d'immigration et d'intégration. En 1993, la politique migratoire est réorganisée dans le Traité de Maastricht en trois piliers : la politique d'asile commune, le contrôle de l'immigration illégale et le contrôle des frontières. Mais il n'existe toujours pas de politique migratoire commune claire et définie. Le Traité de Maastricht a été crucial dans le développement des politiques envers les ressortissants de pays tiers²⁸, car il a intégré au troisième pilier de l'UE un cadre institutionnel pour la coopération dans ce domaine. Puis, en 1997, la Convention Dublin instaure les règles pour les demandes d'asile. Les gouvernements européens sont de plus en plus stricts concernant les demandes d'asile, car de nombreux demandeurs sont considérés comme des « faux réfugiés » ou des « migrants économiques déguisés ». ²⁹

²⁷ Marcin Gońda, Magdalena Lesińska, and Marta Pachocka, "Relations between Immigration and Integration Policies in Postwar Europe," 2020, 26.

²⁸ Geddes, *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, 2003.

²⁹ Marcin Gońda, Magdalena Lesińska, and Marta Pachocka, "Relations between Immigration and Integration Policies in Postwar Europe," 2020, 33.

2. Les premières mesures européennes d'intégration

En 1999, le Traité d'Amsterdam permet davantage de coopération entre les Etats membres, dans les domaines de l'asile et l'immigration. L'UE est alors impliquée dans les enjeux tels que la libre circulation, les garanties des droits fondamentaux, le combat contre le terrorisme, l'asile, et l'immigration en général.³⁰ Un Espace de Liberté, Sécurité et Justice (ELSJ) est créé, et la Commission, qui avait une unité limitée pour la Justice et les Affaires Intérieures, organise une Direction Générale (DG) pour la Justice et les Affaires intérieures³¹. L'intégration n'est alors toujours pas la priorité. Le traité d'Amsterdam met en revanche en place des normes européennes dans des domaines impactant l'intégration des immigrés³². Deux actes législatifs sont notamment adoptés : la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement et la directive 2003/109/CE relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée. L'UE propose aussi aux Etats membres des instruments pour lutter contre les discriminations et des priorités d'action communes et d'engagements politiques des gouvernements. Depuis le Traité d'Amsterdam, des politiques, des propositions législatives et des fonds existent pour favoriser l'intégration. Avant l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, le cadre législatif en matière de statut des ressortissants de pays tiers était plus limité. Le Traité d'Amsterdam a étendu le mandat des institutions européennes aux domaines relevant de l'intégration des immigrés.³³

a) 1999-2004 : Programme de Tampere : vers une politique d'immigration commune

A partir de 1999, une politique d'immigration commune commence à se développer, puisque la migration et l'asile deviennent officiellement des enjeux politiques communs. Ainsi, pour la première fois, les politiques européennes peuvent affecter l'intégration des migrants dans les pays de l'UE. Les institutions européennes peuvent notamment prendre des mesures pour combattre les discriminations basées sur les origines

³⁰ Marcin Gońda, Magdalena Lesińska, and Marta Pachocka, "Relations between Immigration and Integration Policies in Postwar Europe," 2020, 34.

³¹ Van Wolleghem, "The EU's Policy on the Integration of Migrants," 2019, 59.

³² Jan Niessen and Thomas Huddleston, *Manuel Sur l'intégration à l'intention Des Décideurs Politiques et Des Praticiens, Security*, 3rd ed. (Office des publications de l'Union européenne, 2010), 15.

³³ Kirchberger and Niessen, "Integration beyond Migration - Kicking off the Debate," 2011, 8.

et les croyances³⁴. Par suite du Sommet de Tampere, la liberté, la sécurité et la justice sont placées au centre de l'agenda européen. Les chefs de gouvernements et d'Etats européens rejettent désormais l'idée de « Forteresse Europe » et s'accordent sur l'objectif d'une politique commune, qui est de donner aux ressortissants de pays tiers des droits et devoirs comparables à ceux des citoyens européens. La politique d'immigration européenne est guidée par le Programme de Tampere jusqu'en 2004.

L'approche européenne en matière d'intégration était d'abord centrée sur les citoyens européens résidant dans d'autres Etats membres. Puis, elle s'est élargie aux ressortissants de pays tiers entrant dans l'UE, faisant de la citoyenneté, l'inclusion sociale et l'égalité des concepts centraux des politiques promouvant l'intégration³⁵. Cette approche a approfondi la coopération européenne, permettant l'adoption de mesures législatives et politiques. Ainsi, lors du Conseil de Tampere, les dirigeants européens ont reconnu le besoin d'équité et d'égalité des droits pour les immigrants et les natifs³⁶. La Commission rédige alors un des propositions législatives en accord avec la vision défendue par les Etats membres à Tampere, notamment 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). Les Etats membres ont une volonté de créer un système d'asile commun au niveau européen, mais l'UE n'a pas les outils et les développements sont trop lents.³⁷ Pour soutenir ces progrès dans le domaine de l'intégration, les Points de Contact Nationaux sur l'Intégration sont créés en 2002. Devenu le Réseau Européen de l'Intégration en 2016, il regroupe des instances nationales responsables de l'élaboration de programmes d'intégration des migrants³⁸

³⁴ Commission Européenne, "Cadre Politique de l'UE Pour l'intégration Des Migrants."

<https://ec.europa.eu/migrant-integration/le-role-de-lue/cadre-politique>

³⁵ Kirchberger and Niessen, "Integration beyond Migration - Kicking off the Debate," 2011, 8.

³⁶ Ibid. 8.

³⁷ Ibid. 8.

³⁸ Commission Européenne, "Cadre Politique de l'UE Pour l'intégration Des Migrants."

b) 2004-2010 : Programme de la Haye : vers un système d'asile commun

En 2004, le Programme de la Haye est la seconde phase de la création d'un système d'asile commun. L'UE cherche à adopter une stratégie pour la migration qui équilibrerait demandes d'asile et admissions pour des raisons d'emploi, ainsi que pour l'intégration³⁹. L'Agence de Gestion des Frontières Extérieures (Frontex), est aussi créée. Afin d'établir un cadre européen cohérent, dans le Programme Commun pour l'Intégration de la Commission (2005), des mécanismes de coopération sont mis en place pour encourager l'échange d'informations et la mise en pratique des principes de base communs (PBC).⁴¹ Les PBC de la politique d'intégration des immigrants dans l'Union européenne est un document, mis en pratique par le Conseil et la Commission jusqu'en 2010, qui donne un cadre pour une politique d'intégration européenne.⁴⁰ Le Conseil a réaffirmé en 2014 son engagement vis-à-vis de ces principes. Les PBC sont une avancée en matière d'intégration, car ils ont guidé et guident toujours les actions au niveau européen. A partir de 2005, la coopération en matière d'intégration est donc basée sur l'échange de connaissances. Le Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers, qui a existé de 2007 à 2013, a ensuite été inclus dans le Fonds Asile, Migration et Intégration (FAMI).⁴¹

Entré en vigueur en décembre 2009, le traité de Lisbonne introduit le vote à la majorité qualifiée en matière de migration légale, et une nouvelle base juridique visant à promouvoir des mesures d'intégration.⁴² Des critères et mécanismes déterminant quels Etats membres sont responsables de traiter les demandes y sont décrits. Il met aussi en place des standards concernant la réception des conditions et des partenariats avec les pays tiers. Depuis la mise en œuvre du Traité de Lisbonne, les politiques liées à la migration font partie du domaine de la liberté, la sécurité et la justice. Les compétences

³⁹ Commission Européenne, "Cadre Politique de l'UE Pour l'intégration Des Migrants." ⁴¹

Niessen and Huddleston, *Manuel Sur l'intégration à l'intention Des Décideurs Politiques et Des Praticiens*, 2010, 17.

⁴⁰ Commission Européenne, "Cadre Politique de l'UE Pour l'intégration Des Migrants."

⁴¹ Niessen and Huddleston, *Manuel Sur l'intégration à l'intention Des Décideurs Politiques et Des Praticiens*, 2010.

⁴² Rinus Penninx and Blanca Garcés-Mascareñas, "The Concept of Integration as an Analytical Tool and as a Policy Concept," in *Integration Processes and Policies in Europe - Contexts, Levels and Actors*, ed. Rinus Penninx and Blanca Garcés-Mascareñas (Springer International Publishing, 2016).

sont partagées entre l'UE et ses Etats membres, et les deux parties peuvent légiférer et adopter des actes juridiques dans ce domaine. Les institutions européennes peuvent non seulement soutenir et inciter les Etats membres à prendre des mesures promouvant l'intégration, mais aussi proposer elles-mêmes des nouvelles politiques.

Grâce au Portail européen sur l'intégration, lancé en 2009, l'UE passe au niveau supérieur de l'échange d'informations. Ce portail est créé lors de la première réunion du Forum Européen sur l'Intégration, une consultation entre acteurs de la société civile et la Commission.⁴³ L'UE a ainsi démontré sa volonté de mettre l'intégration au cœur du programme politique à travers le programme de la Haye.

c) Programme de Stockholm : vers une politique d'intégration européenne

Adopté pour la période 2010-2014, le Programme de Stockholm souligne le besoin de protéger les droits fondamentaux et de donner plus de pouvoirs aux citoyens. Le but est également de placer la solidarité et la responsabilité au centre de la réponse à la migration. Selon le Programme de Stockholm, une politique d'intégration devait être mise en place avant 2014. Le Conseil européen avait invité la Commission à améliorer la législation et à revoir la directive relative au droit au regroupement familial. Cependant, cette révision n'a pas eu lieu. Les possibilités de financement se multiplient à cette période. Une étape importante de la création du régime d'asile européen commun a eu lieu en 2012, lorsque plusieurs dispositions relatives aux délais de traitement des demandes, à la formation et à l'accès au marché du travail ont été révisées.

Les 26 et 27 juin 2014, des «orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice» sont adoptées pour la période 2014-2020. Elles soulignent la nécessité d'une approche globale européenne pour la migration, profitant mieux de la migration légale et offrant à ceux qui en ont besoin une protection suffisante. Il s'agit aussi de lutter contre la migration irrégulière et de gérer

⁴³ Niessen and Huddleston, *Manuel Sur l'intégration à l'intention Des Décideurs Politiques et Des Praticiens*, 2010.

les frontières avec efficacité.⁴⁴ L'objectif était de renforcer l'échange d'informations, de bonnes pratiques, d'expertise, ainsi que des outils d'évaluation et de comparaison⁴⁵.

Pour conclure, de 1957 à 1972, seules les politiques nationales interviennent dans le domaine de l'intégration⁴⁶. Puis, jusqu'à 1989, la coopération intergouvernementale s'accroît. De 1990 à 1999, les Etats recherchent une solution plus efficace que la simple coopération⁴⁷. Dès les années 2000, l'asile et l'intégration sont davantage communautarisées au niveau européen.⁴⁸ Avant 2015, l'importance grandissante des enjeux migratoires dans l'agenda politique de l'UE se reflète donc dans le développement graduel des lois relatives à l'intégration des récentes décennies. Après avoir mis en évidence les principales étapes de la construction d'une politique européenne, il est désormais possible de décrire les tendances et caractéristiques de la vision de l'intégration, dans le cadre de l'UE.

⁴⁴ Commission Européenne, "Cadre Politique de l'UE Pour l'intégration Des Migrants."

⁴⁵ Niessen and Huddleston, *Manuel Sur l'intégration à l'intention Des Décideurs Politiques et Des Praticiens*, 2010, 19.

⁴⁶ Geddes, *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, 2003.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid.

C. Cadre législatif européen

Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, les compétences de l'UE dans le domaine de l'intégration sont partagées avec les États membres⁴⁹. L'UE encourage les États à prendre des mesures promouvant l'intégration des ressortissants de pays tiers séjournant légalement sur leur territoire. Cependant, les dispositions légales et réglementaires des États membres ne sont légalement pas harmonisées⁵⁰. Le Parlement Européen et le Conseil sont colégislateurs en matière d'intégration.

1. Décisions du Conseil

a) Le rôle du Conseil défini par le Traité de Lisbonne en matière d'intégration

La politique d'intégration est une compétence partagée au niveau européen. L'intervention de l'UE dépend du principe de subsidiarité et est liée à l'espace Schengen. L'article 79 du Traité sur le Fonctionnement de l'UE (TFUE), dans son premier paragraphe⁵¹, stipule que l'UE

développe une politique commune de l'immigration visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires, un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres, ainsi qu'une prévention de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains et une lutte renforcée contre celles-ci. (TFUE, 79, 1)

Il appartient donc au Parlement européen et au Conseil de l'Union Européenne d'adopter les mesures dans les domaines tels que la délivrance par les États membres de visas et de titres de séjour, les droits des ressortissants des pays tiers en séjour régulier dans les États membres, le rapatriement des personnes en séjour irrégulier et la lutte contre la traite des êtres humains. Concernant l'intégration, le Parlement européen et le Conseil peuvent « établir des mesures pour encourager et appuyer l'action des États membres en vue de favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers en séjour régulier sur leur

⁴⁹ Journal Officiel de l'Union Européenne, "Traité Sur Le Fonctionnement de l'Union Européenne (Version Consolidée)" (2020), Article 79 (5)

⁵⁰ Parlement Européen, "Politique d'immigration."

⁵¹ Journal Officiel de l'Union Européenne, Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (version consolidée), 2020.

territoire »⁵². Cependant, les mesures provisoires prises lors d'un afflux soudain de migrants sont adoptées par le Conseil, après consultation du Parlement⁵³.

b) Le rôle des présidences du Conseil dans l'élaboration des politiques d'intégration

La volonté de coordination et d'approfondissement des politiques d'intégration n'émane pas uniquement de l'entité supranationale qu'est l'UE. Les différentes présidences du Conseil, et donc les Etats membres, ont joué un rôle dans la place de l'intégration dans l'agenda européen. En juillet 2002, le Danemark prend la Présidence du Conseil. La Présidence organise de nombreux Conseils des Ministres de la Justice et des Affaires Intérieures pour discuter d'intégration.⁵⁴ Les conclusions ayant suivi ces Conseils⁵⁵ ont placé les enjeux de l'intégration au centre de l'agenda européen. L'intégration, qui était auparavant diluée dans le thème de la migration en général, est apparue dans des sections qui lui étaient spécialement dédiées, dans de nombreux rapports et conclusions. Cela a ancré l'idée que l'intégration doit être une politique à part entière dans l'UE. Cependant, malgré leur volonté de promouvoir leur propre politique d'intégration, les danois n'ont pas proposé de développement politique substantiel⁵⁶. La présidence grecque a immédiatement succédé la présidence danoise, en janvier 2003, et a continué le travail de cette dernière⁵⁷. Les Grecs ont lancé des discussions concernant la vision de l'intégration qui devait guider les politiques d'intégration. Les Conclusions adoptées en juin 2003⁵⁸ ont donc concédé une place importante à l'intégration. L'intégration a été ajoutée à l'agenda européen grâce au Conseil présidé par la Grèce. Lorsque les Pays-Bas ont pris la présidence du Conseil, en juillet 2004, les initiatives concernant l'intégration étaient limitées à l'échange d'informations et de bonnes

⁵² Ibid. Article 79 (4).

⁵³ Ibid. Article 78 (3).

⁵⁴ Van Wolleghem, "The EU's Policy on the Integration of Migrants," 2019, 74.

⁵⁵ Conseil de l'Union Européenne, "Conclusions de La Présidence Du Conseil Européen de Séville," no. 45 (June 22, 2002).

⁵⁶ Pierre Georges Van Wolleghem, "Where Is the EU's Migrant Integration Policy Heading?," *International Review of Public Policy* 1, no. 2 (October 10, 2019): 75, <https://doi.org/10.4000/irpp.396>.

⁵⁷ Van Wolleghem, "The EU's Policy on the Integration of Migrants," 2019, 76.

⁵⁸ Conseil de l'Union Européenne, "Conclusions de La Présidence Du Conseil Européen de Thessalonique," June 20, 2003.

pratiques.⁵⁹ Les Pays-Bas étant expérimentés en matière de politique d'intégration, les Etats étaient prêts à coopérer, tant que cela n'interférait pas avec leurs politiques domestiques. La présidence des Pays-Bas a également fait adopter les PBC en consultant les Etats et en intégrant leurs commentaires, afin de faire accepter le document⁶⁰. L'élaboration des PBC par le Conseil constitue la première étape vers un cadre européen pour l'intégration des migrants. Bien qu'ils soient larges et non contraignants, les PBC sont la base d'une augmentation de l'implication de l'UE dans le domaine de l'intégration.⁶¹

Les présidences du Conseil ont donc imposé leurs préférences au niveau européen, en les faisant passer par des textes de « soft law »⁶². Les Etats membres n'ayant pas d'intérêt à briser la règle informelle du consensus pour un texte qu'ils ne sont pas obligés de mettre en œuvre, les chances de voir les enjeux tels que l'intégration être coordonnés au niveau européen augmentent lorsqu'ils sont mis sur la table par les Etats membres eux-mêmes. Une fois ces enjeux ajoutés à l'agenda du Conseil, la Commission peut proposer des textes concrets, tout en restant dans les limites de ce qui a été décidé par le Conseil.

2. Compétences de la Commission

La Commission joue un rôle important dans l'élaboration d'une approche commune en matière d'intégration. Elle veille à rétablir la confiance dans la capacité de l'UE à gérer la migration et tente de développer une politique crédible bénéfique aux sociétés et aux économies européennes. La Commission est présente dans les décisions relatives à l'intégration, et peut influencer l'agenda. Cependant, son pouvoir est limité par la possibilité des Etats membre d'adopter ou non les textes. La Commission ne peut donc pas obliger les gouvernements nationaux à passer les lois⁶³. Puisqu'elle détient le pouvoir d'initiative, elle doit formuler des propositions qui sont acceptables par tous les Etats.

⁵⁹ Van Wolleghem, "The EU's Policy on the Integration of Migrants," 2019, 78.

⁶⁰ Ibid. 81.

⁶¹ Peter Scholten and Rinus Penninx, "The Multilevel Governance of Migration and Integration," in *Integration Processes and Policies in Europe - Contexts, Levels and Actors*, ed. Blanca Garcés-Masareñas and Rinus Penninx (Springer International Publishing, 2016), 102.

⁶² Van Wolleghem, "The EU's Policy on the Integration of Migrants," 2019, 72.

⁶³ Ibid. 42.

a) *Evolution des Directions Générales en fonction de l'importance de l'intégration*

Le Traité d'Amsterdam a changé la structure de la Commission, qui a créé une DG de la Justice et des Affaires Intérieures. Cette direction regroupe le domaine "Intégration des migrants" de l'ancienne DG Emploi, Relations Industrielles et Affaires Sociales, et les domaines de la citoyenneté, la libre circulation, le droit civil et la lutte anti-fraude. Aucune base légale pour l'intégration n'a été définie avant l'adoption du Traité de Lisbonne, qui a rendu la Commission légitime dans la mise en place de politiques d'intégration.⁶⁴ En effet, auparavant, les Etats membres refusaient d'organiser une coopération en matière d'intégration sous la supervision de la Commission. Au sein de l'UE, le cadre organisationnel interne a donc évolué. La DG Liberté, Sécurité et Justice, qui est responsable des politiques migratoires, a d'abord poussé les Etats ouest européens à améliorer leurs politiques d'intégration. Puis, l'intégration a été promue par la DG Emploi, Affaires Sociales et Egalité des Chances. La Commission de 2014 a divisé la DG Liberté, Sécurité et Justice en DG Migration et Affaires Intérieures et DG Justice et Consommateurs⁶⁵. Ainsi, bien que la DG Migration et Affaires Intérieures détienne en principe les compétences concernant l'intégration, la Commission européenne a étendu ce domaine politique aux autres DG. Par exemple, la DG Emploi, Affaires Sociales et Inclusion est très liée à la problématique de l'intégration. L'intégration est donc traitée dans plusieurs DG au sein de la Commission, ce qui accroît probablement les compétences de l'UE.⁶⁶

b) *Difficulté de créer une politique d'intégration européenne*

Différentes mesures reflètent la volonté de la Commission de développer une politique d'intégration. Le Commissaire Vitorino mentionne la création d'une politique d'intégration européenne pour la première fois en 2002⁶⁷. Puis, le Fonds Européen pour l'Intégration est proposé en 2007 par la Commission. Il y avait pourtant peu chances qu'un

⁶⁴ Van Wolleghem, 2019, 84.

⁶⁵ Scholten and Penninx, "The Multilevel Governance of Migration and Integration," 2016? 103.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Van Wolleghem, "The EU's Policy on the Integration of Migrants," 85.

fonds européen donnant une vision commune de l'intégration puisse voir le jour⁶⁸, car l'intégration n'était pas au programme d'une politique commune et était votée à l'unanimité. Ce fond a été possible car ses objectifs étaient larges et ses règles de mise en œuvre flexibles⁶⁹. Les Etats membres pouvaient utiliser le fonds en fonction de leurs propres perspectives et ont pu remplacer leurs propres fonds par celui-là. Le Fonds Européen d'Intégration étant la seule décision possible de la Commission en matière d'intégration, il reflète la fragilité de la compétence européenne en matière d'intégration. Ainsi, pourquoi les gouvernements de l'UE mettent-ils en œuvre des lois et règlements concernant l'intégration, alors qu'ils n'y sont pas légalement obligés ? Selon Van Wolleghem, les institutions européennes exercent tout de même une influence sur les Etats, et les gouvernements accordent une importance grandissante à l'intégration⁷⁰. De plus, les instruments politiques utilisés déterminent quels acteurs vont influencer la mise en œuvre des politiques d'intégration. Par exemple, le Fonds Européen d'Intégration a incité l'opinion publique et les organisations de la société civile à influencer les gouvernements.

c) *Désaccords entre la Commission et les Conseils*

La Commission a été amenée à entreprendre une approche différente pour coordonner les politiques d'intégration au niveau européen. La difficulté de parvenir à un consensus sur les mesures à mettre en œuvre, et la prépondérance du principe de subsidiarité dans ce domaine n'a pas encouragé les Etats à céder une partie de leur souveraineté. Dès lors, un processus de coordination non contraignant a commencé à se mettre en place.⁷¹ La Commission étant déterminée à suivre les décisions prises à Tampere, elle propose, en 2001, une Méthode Ouverte de Coordination (MOC) pour construire une politique d'intégration. Cet instrument avait pour objectif d'encourager un nouveau modèle institutionnel pour réguler l'intégration au niveau national.⁷² La MOC

⁶⁸ Ibid. 128.

⁶⁹ Ibid. 128.

⁷⁰ Ibid. 154.

⁷¹ Van Wolleghem, "The EU's Policy on the Integration of Migrants." 2019.

⁷² Maarten P. Vink, "Negative and Positive Integration in European Immigration Policies," *European Integration Online Papers (EIoP)*, vol. 6, 2002, 3, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002013a.htm><http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-013a.htm>.

aurait permis de réduire la prise de décision intergouvernementale, et donc de « dépolitiser » certains domaines à travers un nouveau mode de gouvernance. Mais cette proposition n'a jamais été discutée, refusée d'emblée par les gouvernements nationaux. Les Etats membres n'étaient pas prêts à laisser à la Commission le soin d'organiser et de superviser la coopération.⁷³ Van Wolleghem affirme donc que la Commission en a conclu qu'elle devait avancer doucement dans les domaines de l'intégration⁷⁴. Développer des outils financiers permettait par exemple de soutenir les Etats membres dans l'intégration des ressortissants de pays tiers, sans risquer le refus du Conseil. La Commission a donc tenté de développer davantage la politique d'intégration, mais le Conseil est souvent réticent envers ses propositions. Les Etats membres ne souhaitent pas déléguer leurs compétences en matière d'intégration.

Lorsque les premières tentatives de directives, telles que la Méthode Ouverte de Coordination, ont échoué, la Commission a compris que si les Etats membres étaient d'accord sur le principe d'une politique d'intégration, la manière de l'approcher était décisive.⁷⁵ Grâce à l'utilisation d'instruments « doux », une politique européenne pour l'intégration a tout de même émergé. Elle se trouvait déjà dans le programme de la plupart des Etats membres dans les années 1990, mais était discutée à travers l'aspect sécuritaire au niveau européen⁷⁶. L'inclusion sociale, et donc l'inclusion des immigrants, vus comme une catégorie vulnérable, ont ensuite gagné de l'importance.

⁷³ Van Wolleghem, "The EU's Policy on the Integration of Migrants," 2019, 84.

⁷⁴ Ibid. 128.

⁷⁵ Ibid. 188.

⁷⁶ Ibid.

3. Influence des autres acteurs

Les acteurs intervenant dans la mise en œuvre des politiques d'intégration dans l'UE se multiplient et se diversifient.

a) Les Etats

Certaines lois en matière d'immigration sont valables dans toute l'UE, mais d'autres aspects de l'immigration sont déterminés par chaque Etat membre. Lorsqu'aucune règle européenne n'est en vigueur, chaque Etat décide seul du nombre de migrants en recherche d'emploi pouvant être admis sur son territoire et des conditions d'obtention d'un permis de séjour sur son territoire. Aucune institution européenne ne traite les demandes de permis de séjour ou de travail. Ce sont les Etats qui influencent la politique européenne en matière d'immigration, et donc d'intégration. Officiellement, le Conseil européen doit adopter les décisions à l'unanimité et peut les bloquer. Les Etats sont donc plus puissants que les institutions européennes.

Les projets de la Commission doivent être examinés par le Conseil et le Parlement. Par exemple, les négociations du Traité d'Amsterdam n'ont pas abouti à une politique commune entièrement intégrée, comme le souhaitaient les Pays-Bas, la Belgique, l'Italie et l'Espagne⁷⁷. En effet, la France et l'Allemagne ne voyaient pas d'intérêt dans le fait de déléguer leurs compétences. L'Allemagne a donc négocié en faveur du vote à l'unanimité au Conseil, et la France un rôle limité de la Cour de Justice Européenne. Le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni ont préféré le système d' « opt-out ». Depuis 2015, la polarisation extrême du débat public en ce qui concerne l'immigration et la crise de la COVID-19 ralentissent davantage les négociations. De plus, les pays souhaitant accueillir uniquement des travailleurs étrangers, pour les besoins du marché du travail, ne mettent pas en place de politiques d'intégration, afin que ces immigrants retournent dans leur pays d'origine une fois le travail achevé.

Les pays souhaitant accueillir uniquement des travailleurs étrangers, pour les besoins du marché du travail, ne mettent pas en place de politiques d'intégration, afin que ces immigrants retournent dans leur pays d'origine une fois le travail achevé. Cependant, il a été prouvé que le manque de politiques d'intégration ne poussait pas les immigrants à

⁷⁷ Ibid. 36.

rentrer dans leurs pays d'origine⁷⁸. De plus, de telles politiques de non-intégration sont problématiques lorsque le nombre d'immigrants augmente, car les pays d'accueil ne sont pas préparés à les inclure de nouveaux arrivants dans la société. Il est souvent trop tard pour créer une politique d'intégration, car l'immigration est déjà perçue comme un problème dont la seule solution est de limiter les flux d'immigrés. Ainsi, seule une politique d'intégration cohérente aurait pu limiter les problèmes liés à l'immigration.

b) Les communautés régionales et locales

Les communautés locales sont le lieu de mise en pratique de l'intégration de migrants. L'UE travaille donc avec les autorités régionales et locales pour former et mettre en œuvre les politiques d'intégration.⁷⁹ L'UE développe aussi des fonds pour soutenir les activités liées à l'intégration. Par exemple, le Fonds européen d'intégration, pour la période 2007-2013, a été créé spécialement à cette fin, ainsi que le FAMI, pour la période 2014-2020. D'autres fonds régionaux déjà existants sont aussi utilisés pour financer les politiques d'intégration, tels que le Fonds Social Européen et le Fonds Européen de Développement Régional.⁸⁰ Le Comité Européen des Régions représente les régions et villes européennes dans l'UE et informe ces dernières des nouvelles lois sur l'intégration. De nombreux pays de l'UE adoptent une approche locale de l'intégration, car les acteurs locaux sont plus à même de définir leurs besoins. Les autorités locales jouent donc un rôle accru dans l'intégration des migrants et l'élaboration des politiques. La société civile est également associée à la mise en œuvre des politiques d'intégration. Si les politiques d'intégration sont élaborées et financées par les gouvernements nationaux et l'UE, les associations de la société civile utilisent les fonds et les réglementations pour faciliter l'intégration des immigrés.⁸¹ Il est donc nécessaire de coordonner les différents acteurs du service public, de la société civile, des collectivités locales et des gouvernements nationaux et européens, afin d'obtenir des normes, des structures et des financements plus efficaces.⁸²

⁷⁸ Klaus, Duszczuk, and Pszczółkowska, 2020, 14.

⁷⁹ Commission Européenne, "Cadre Politique de l'UE Pour l'intégration Des Migrants."

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ OCDE, *Perspectives Des Migrations Internationales 2020*.

⁸² OCDE, "Comment Élaborer Des Politiques d'intégration Tournées Vers l'avenir ?," 20, January 20, 2020, 6.

Ainsi, la migration et l'asile n'étaient pas organisés au niveau européen, au début du 21ème siècle. Jusqu'en 2009, les décisions étaient prises à l'unanimité, ce qui restreignait les possibilités de créer des politiques communes, à cause des approches trop divergentes entre les différents Etats membres. Le développement d'une politique d'immigration européenne a donc été long et difficile, et n'a pas permis de développer une politique européenne commune d'intégration. L'intégration des immigrés n'a jamais été une compétence à part entière de l'UE. La première référence à l'intégration des migrants dans la loi européenne apparaît dans le Traité de Lisbonne. Dès lors, une politique européenne en matière d'intégration commence à se développer. Le moteur de cette politique n'était pas la volonté de trouver une réponse à un problème, mais plutôt la manifestation de préférences divergentes pour répondre à un enjeu commun, soulignant le rôle des acteurs⁸³. Ces derniers ne sont pas parvenus à s'entendre sur une politique qui aurait fonctionné durant, et après, la crise de 2015. Ils ont donc dû, avec l'aide des institutions européennes, développer une nouvelle approche permettant de répondre à la crise.

⁸³ Van Wolleghem, "The EU's Policy on the Integration of Migrants," 2019, 52.

II. Politiques d'intégration au niveau européen depuis 2015

Aujourd'hui, l'UE a acquis des compétences significatives en matière d'immigration, si bien que l'on se réfère souvent à une « politique commune d'immigration ». Il n'existe cependant pas de politique commune d'intégration⁸⁴.

Pourtant, alors que l'UE s'occupait traditionnellement des admissions des immigrants, elle développe aujourd'hui de plus en plus de solutions pour faciliter leur intégration. La création de nouvelles mesures ayant été accélérée à partir de 2015, la coopération et l'action européenne dans le domaine de l'intégration est aujourd'hui accrue.

A. Prise de conscience de l'importance d'une politique européenne

1. Crise des réfugiés de 2015

Le terme « crise migratoire » désigne une augmentation massive des arrivées de migrants dans les années 2000, à un rythme très soutenu, en Europe. La notion de « crise » est utilisée, car le flux migratoire important a soulevé de nouveaux enjeux pour l'UE et les pays d'accueil en général. L'immigration n'est pas nouvelle en Europe. Mais depuis les « printemps arabes », en 2011, l'UE fait face à une nouvelle émigration massive depuis le Maghreb et l'Afrique Subsaharienne.⁸⁵ Cependant, l'UE est restée inactive devant cette augmentation conséquente des immigrants à ses portes, puisque la gestion des frontières extérieures est juridiquement placée sous la responsabilité des Etats membres de l'UE. L'Italie a commencé à réagir seule, à la suite d'un naufrage faisant de nombreuses victimes au large de Lampedusa, le 3 octobre 2013.⁸⁶ Le gouvernement Italien a donc lancé l'opération Mare Nostrum, envoyant une patrouille de la marine italienne pour porter secours aux migrants en Méditerranée. La crise migratoire a atteint son paroxysme en 2015, lorsque plus d'un million d'immigrants sont arrivés en Europe par la mer, dont une majorité de Syriens. Les traversées passaient davantage par la Turquie et la Grèce, et faisaient de très nombreuses victimes. L'image d'Aylan, 3 ans, gisant sur la plage, et des autres migrants échoués en mer, ont contribué à la prise de conscience du public, donnant

⁸⁴ Van Wolleghem, 190.

⁸⁵ Marion Gaillard, *L'Union Européenne. Institutions et Politiques* (La Documentation française, 2018).

⁸⁶ Ibid.

à la crise un visage humain.⁸⁷ Puisqu'il n'existait toujours aucune décision à l'échelle européenne, et que la Grèce voyait arriver des milliers de migrants, Angela Merkel a annoncé que les demandeurs d'asile en Allemagne ne seraient plus renvoyés vers leur pays de première entrée dans l'UE, comme prévu dans la convention de Dublin III sur l'asile. Pourtant, le contrôle des frontières a vite été rétabli, suspendant la libre-circulation dans l'espace Schengen. L'UE n'ayant jusqu'alors pas répondu à la crise de façon coordonnée et efficace, alors qu'elle accueillait bien moins de réfugiés que la Turquie, la Jordanie ou le Liban⁹², prit conscience de la nécessité d'aider l'administration grecque et de gérer l'opinion publique. En septembre 2015, la Commission Européenne a obtenu, par un vote à la majorité qualifiée, la mise en place d'un plan de "relocalisations"⁸⁸, pour soulager la Grèce et l'Italie. Cette clé de répartition prenait en compte la situation économique et démographique des Etats membres. Cependant, la Pologne et la Hongrie ayant refusé ces mesures, elles ont été abandonnées peu après. En 2016, les frontières se sont à nouveau fermées le long de la route des Balkans.

La crise migratoire des années 2000, et plus particulièrement de 2015, a donc eu d'importantes conséquences politiques. Elle a notamment divisé l'opinion publique en Europe, et a favorisé la montée des nationalismes. Cette crise a aussi bouleversé les politiques migratoires et d'intégration de l'Union européenne.⁸⁹

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Atanas Dimitrov and Goran Angelov, "Refugee Integration in the EU: Challenges and Economic Impact," *Economic Alternatives*, no. 4 (2017): 586, [http://student.cife.eu:8080/THEMATIC-FILESDOSSIERS-THEMATIQUES/ASYLUM_POLICY/Refugee Integration in the EU - 2017.pdf](http://student.cife.eu:8080/THEMATIC-FILESDOSSIERS-THEMATIQUES/ASYLUM_POLICY/Refugee%20Integration%20in%20the%20EU%20-%202017.pdf).

2. Mesures de solidarité européenne

Le cadre politique européen de l'intégration ne peut pas être analysé directement, car il n'existe pas de politique commune d'intégration. Ce cadre doit donc être construit, à partir des documents politiques et des discours et communications des institutions.⁹⁰ Les documents politiques sont parfois plus proches des discours politiques que de la pratique, de la réalité. Il s'agit donc de compléter l'étude des politiques d'intégration par une analyse des mesures politiques concrètes, c'est à dire définir les programmes qui sont en place et leurs objectifs. Cependant, non seulement les mesures politiques sont rarement décrites dans des documents officiels et difficiles à repérer, mais aussi les programmes mis en œuvre sont souvent constitués de normes et de pratiques non écrites, qui varient en fonction du lieu et du temps⁹¹. Il s'agit alors d'analyser la politique européenne en matière d'intégration telle qu'elle apparaît dans la politique commune en matière d'immigration, qui a été développée par la Commission depuis 2015.

a) *Commission Juncker 2014-2019*

En réponse à la crise migratoire, le 13 mai 2015, la Commission, présidée par Jean-Claude Juncker, publie l'Agenda Européen en Matière de Migration⁹², dans lequel apparaissent des mesures immédiates pour faire face à crise en Méditerranée. Elle y annonce la volonté de réduire les incitations à la migration irrégulière, d'améliorer la gestion des frontières extérieures, de mettre en place une politique commune renforcée en matière d'asile, de moderniser le régime de la «carte bleue» et de fixer de nouvelles priorités aux politiques d'intégration pour optimiser les avantages de la migration pour les personnes concernées et les pays d'origine⁹³. Elle propose notamment un système de

⁹⁰ Penninx and Garcés-Mascareñas, "The Concept of Integration as an Analytical Tool and as a Policy Concept," 2016, 21.

⁹¹ Ibid. 21.

⁹² Commission Européenne, "Agenda Européen En Matière de Migration 2015," May 13, 2015, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agendamigration/background-information/docs/summary_european_agenda_on_migration_fr.pdf.

⁹³ Ibid.

«hotspots», des centres d'accueil où les agences de l'UE interviennent sur le terrain pour procéder à un enregistrement rapide des migrants. L'Agenda Européen en Matière de Migration est un document clé dans la formation d'une approche européenne commune⁹⁴, car la Commission Européenne a dès lors reconnu l'aspect déterminant des politiques d'intégration des Etats membres dans le succès des politiques migratoires européennes. En 2015, les Etats membres s'accordent sur des mesures communes, telles que des lois européennes autorisant les citoyens d'un pays tiers à travailler ou étudier dans un pays de l'UE. Les ressortissants de pays tiers résidant légalement dans l'UE peuvent devenir des résidents à long terme et faire venir leurs familles. Des politiques communes de visas permettent aux ressortissants de pays tiers de voyager librement dans l'Espace Schengen après trois mois. Cependant, certains pays, comme le Danemark et l'Irlande, n'acceptent pas toutes les règles et sont donc des exceptions à ces lois communes. En 2016, Frontex est transformée en Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, comprenant 1 500 agents, qui peuvent intervenir sur demande du Conseil dans les pays faisant face à un fort afflux d'immigrés. En juin, la Commission révisé le système d'asile européen, et met en place des critères d'admission moins contraignants.⁹⁵ La révision permet des conditions de travail plus souples, et de meilleures dispositions en matière de regroupement familial. Un Plan d'Action, avec des initiatives concrètes, vise à aider les États membres à intégrer les ressortissants d'États tiers.⁹⁶ Des financements pour soutenir les politiques nationales d'intégration sont proposés, tels que le FAMI et le Fonds social européen. Le Plan d'action propose également de renforcer la coopération entre les acteurs nationaux, régionaux et locaux de l'intégration⁹⁷. Les Points de Contact Nationaux sur l'Intégration deviennent le Réseau Européen d'Intégration, dont le rôle est renforcé par le Partenariat du Programme Urbain de l'UE.

Le CFP 2014-2020 fait l'objet d'une révision, en 2017, afin de l'adapter aux conséquences de la crise des réfugiés. La Commission propose en effet un appui supplémentaire, afin

⁹⁴ Marcin Gońda, Magdalena Lesińska, and Marta Pachocka, "Relations between Immigration and Integration Policies in Postwar Europe," 2020, 36.

⁹⁵ Eurostat, *Migrant Integration*, ed. Piotr Juchno and Mihaela Agafitei (Publications Office of the EU, 2017), 6, <https://doi.org/10.2785/295423>.

⁹⁶ Ibid. 6.

⁹⁷ Commission Européenne, "Cadre Politique de l'UE Pour l'intégration Des Migrants."

d'accroître le soutien de l'UE pour faire face à la crise migratoire, consacré au traitement des questions liées aux migrations. Le Conseil approuve le CFP révisé, adopté le 20 juin 2017. Les conséquences de la crise migratoire ont donc eu pour effet un élargissement de la place de l'intégration dans les politiques et instruments européens. Le Parlement, dans une étude du Département Politiques des Affaires Budgétaires du Parlement Européen⁹⁸, cherche à analyser et évaluer l'utilisation des fonds européens pour l'asile et l'intégration. Cette étude a servi à aiguiller le Parlement dans son évaluation de l'ancien CFP, afin de connaître les changements qui pourraient être mis en œuvre dans le nouveau CFP 2021-2027. Le Parlement recommande, en 2018, d'augmenter les fonds et les financements des agences liés à l'intégration, et de contrôler davantage leur mise en œuvre.⁹⁹ Il est également recommandé d'améliorer la coordination des différentes actions pour l'intégration entre les niveaux européen et national.¹⁰⁰ Ainsi, les propositions du Parlement et de la Commission pour le nouveau CFP exposent les limites des précédents CFP. L'une d'entre elles est la répartition de l'allocation des fonds qui, selon l'étude du Parlement, reflétait en 2018 les données relatives aux migrations du début des années 2000.¹⁰¹ Les fonds étaient donc répartis en fonction de données obsolètes¹⁰², puisque les tendances migratoires ont été bouleversées par la crise de 2015. Une autre faiblesse soulignée par le Parlement concerne l'utilisation des fonds. Certains pays choisissent en priorité d'utiliser les fonds européens pour le domaine de l'asile, d'autres pour celui des retours, et d'autres pour l'intégration.

La crise de 2015 a provoqué une augmentation des financements de l'UE pour les enjeux liés à la migration, et le cadre des institutions et agences européennes gérant les frontières et l'asile s'est élargi.¹⁰³ Ces changements ont pour cause les effets de la crise migratoire sur la gestion du budget européen. Après 2015, les ressources dédiées à l'intégration augmentent, et la Commission obtient davantage de possibilités d'initiatives pour gérer ces fonds.¹⁰⁴ Ainsi, durant le mandat de Juncker en tant que président de la

⁹⁸ Zsolt Darvas et al., "EU Funds for Migration, Asylum and Integration Policies" (Bruxelles, April 2018), 6.

⁹⁹ Ibid. 8.

¹⁰⁰ Ibid., 8.

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Ibid. 6.

¹⁰⁴ Van Wolleghem, "Where Is the EU's Migrant Integration Policy Heading?," 2019, 231.

Commission, les mesures antérieures à la crise, qui n'étaient plus adaptées, ont laissé place à de nouveaux instruments financiers et politiques. Cependant, le système d'asile européen, dont le domaine de l'intégration, n'ont pas été réformé. Cela est notamment dû aux Etats membres bloquant l'harmonisation des procédures d'asile, et ne trouvant pas de consensus sur la question des quotas de réfugiés.

b) Commission Von der Leyen 2019-2024

Le 23 septembre 2020, le Pacte européen sur la migration et l'asile¹⁰⁵, proposé par la nouvelle Commission, a pour objectif de modifier en profondeur le système de Dublin, afin d'encourager la solidarité envers les Etats membres les plus touchés par l'afflux de migrants. En ce qui concerne l'intégration, la Commission souhaite harmoniser les différentes conditions d'accès à l'asile et rationaliser la politique migratoire européenne. Elle propose aussi un Plan d'Action pour l'Intégration et l'Inclusion pour la période 2021-2024. La Commission Von der Leyen reprend principalement les propositions de la Commission Juncker de 2018.¹⁰⁶

Alors que les pays subissent une grande pression migratoire, il n'existe pas de législation générale concernant tout le domaine de l'immigration dans l'UE. Les compétences de l'UE en matière d'intégration sont limitées. La politique d'intégration des personnes immigrées relève de chaque Etat membre de l'UE. Les politiques sont cependant surveillées par le réseau européen des migrations, des experts provenant de tous les Etats membres, qui cherchent à fournir des informations comparables et objectives. Les Etats membres disposent ainsi aujourd'hui d'outils qui permettent d'évaluer sur l'impact des politiques dans chaque pays et la vision partagée de l'intégration. Le programme de Stockholm étant arrivé à échéance en 2014, la Commission a publié une communication intitulée «Faire de l'Europe ouverte et sûre une réalité», dans laquelle le futur programme concernant l'Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice est présenté. Le Conseil européen a ensuite défini les orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice pour la période 2015-

¹⁰⁵ Commission Européenne, "Pacte Européen Sur La Migration et l'asile" (2020).

¹⁰⁶ Commission Européenne, Plan d'Action sur l'Intégration et l'Inclusion 2021-2027.

2020. L'adoption des nouvelles lignes directrices a été reportée en raison de la pandémie de coronavirus¹⁰⁷.

La crise migratoire a ensuite souligné l'urgence de mettre en place des politiques d'intégration au niveau européen. Les décisions politiques qui ont suivi ont divisé les dirigeants européens et l'opinion publique. Les gouvernements ont donc changé leurs arguments rationnels et économiques pour l'intégration vers des arguments plus politiques.¹⁰⁸ Depuis la crise des réfugiés de 2015, les décisions de certains Etats sont basées sur des facteurs d'autant moins rationnels, tels que la peur. Par exemple, en 2017, 58 000 immigrants résidaient en Hongrie.¹¹³ Cela représente moins de la moitié des immigrants accueillis par l'Allemagne.¹⁰⁹ Pourtant, les attitudes des Allemands envers les immigrés sont généralement plus positives que celles des Hongrois¹¹⁰. En Hongrie, en Italie et en République Tchèque, l'opinion publique devient de moins en moins favorable à l'intégration, ce qui crée une division entre les pays d'accueil européens.¹¹¹ Ces statistiques reflètent les discours politiques des dirigeants européens. En effet, en réaction à l'afflux d'immigrés en 2015, la Hongrie a refusé presque systématiquement les demandes d'asile et a réduit au maximum l'intégration des immigrés sur son territoire.¹¹² Les autorités ont également mené une campagne de communication « anti-migrants », installant un climat de défiance dans la population, et rendant d'autant plus difficile l'intégration. La Hongrie a été le seul État membre à refuser d'accueillir des réfugiés volontairement en 2015 et s'est opposée à toute relocalisation proposée par le Conseil¹¹³, et aux propositions de mesures d'intégration. La Commission a donc introduit un recours contre la Hongrie devant la Cour de Justice, afin de faire constater que la réglementation

¹⁰⁷ Parlement Européen, "Politique d'immigration."

¹⁰⁸ Klaus, Duszczyk, and Pszczółkowska, "Which Factors Influence States' Migration Policies?" ¹¹³ Eurostat, "Immigration by Previous Country of Residence," MIGR_IMM5PRV, June 27, 2017, https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=File:Immigration_by_previous_country_of_residence,_2015_YB17-fr.png.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ OCDE and Commission Européenne, *Settling In 2018: Indicators of Immigrant Integration*, 128.

¹¹¹ Ibid.128.

¹¹² Cour de Justice de l'Union Européenne, "COMMUNIQUE DE PRESSE N° 161/20 - Arrêt Dans l'affaire C-808/18 Commission/Hongrie" (Luxembourg, December 17, 2020), <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-12/cp200161fr.pdf>.

¹¹³ Ibid.

nationale, en matière d'intégration notamment, se heurtait au droit de l'UE.¹¹⁴ Le Premier Ministre Viktor Orbán refusant de modifier sa position au sein du Conseil, la Commission est aujourd'hui toujours empêchée d'approfondir la politique d'intégration, car une position commune européenne est notamment bloquée par certains Etats membres, dont la Hongrie.

3. Processus lent et fragile

Toutes les mesures politiques mises en œuvre pour intégrer les migrants aux sociétés européennes sont menacées, non seulement depuis 2015, mais davantage depuis 2020.

a) Les effets de la crise migratoire sur la mise en œuvre des politiques européennes

A cause de l'augmentation du nombre et de la fréquence des attaques terroristes en Europe, dans les années 2010, la sécurité est au cœur du débat sur l'immigration et l'intégration. La peur d'une part mineure des immigrants, associés à tort à des islamistes, influence les politiques d'intégration dans leur totalité. Les immigrants sont donc confrontés à un contexte global qui leur porte particulièrement préjudice, puisque de nombreux Européens sont réticents à intégrer les musulmans en général, et certains musulmans deviennent donc réticents à s'intégrer.¹¹⁵ Ce contexte renforce les difficultés à intégrer et à faire accepter l'immigration. Bien que les sociétés et gouvernements européens affichent une volonté de tolérance, et bien qu'ils aient la capacité sociale d'intégrer les immigrants sur le long-terme, le choix est généralement fait de ne pas laisser entrer et s'installer les migrants.

L'Index des Politiques d'Intégration des Migrants du Conseil de l'Europe (MIPEX), avec le soutien de la Commission Européenne, analyse les politiques d'intégration nationales en Europe. Selon le MIPEX, les Etats européens ont tendance à faire du contrôle de l'immigration une priorité, alors qu'il faudrait continuer les efforts

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Craig A. Parsons and Timothy M. Smeeding, "What's Unique about Immigration in Europe?," in *Immigration and the Transformation of Europe*, ed. Craig A Parsons and Timothy M Smeeding (Cambridge University Press, 2006), 8.

d'intégration pour maintenir un haut niveau de cohésion sociale.¹¹⁶ C'est une des raisons pour laquelle la Commission a pour objectif de s'assurer que les immigrés ayant le droit de rester dans l'UE peuvent prendre pleinement part dans la société.¹¹⁷ Selon la Commission, le succès des politiques d'intégration permet le fonctionnement de tout le système de gestion de l'asile et de la migration. Les politiques d'intégration au niveau européen doivent soutenir et compléter les politiques d'asile des Etats membres.¹¹⁸ Pourtant, la Commission n'a pas proposé la création d'une politique commune en matière d'intégration. Les Etats sont en effet réticents à lui donner davantage de compétences dans ce domaine. Les avis au sein du Conseil sont très divergents, car les pays ne sont pas touchés de la même manière par l'immigration. Ainsi, les gouvernements n'ont pas commencé à élaborer une réponse coordonnée avant 2016.¹¹⁹ Jusqu'en 2015, et même toujours aujourd'hui pour certains, les Etats prenaient des mesures unilatérales. Ils proposaient par exemple consciemment de moins bonnes conditions d'accueil et limitaient les droits de séjour et les possibilités de regroupement familial, afin de décourager les immigrés à s'installer. Cela ne fonctionne cependant pas, puisque de telles mesures ont pour conséquence de décourager les migrants à s'investir dans leur intégration, tout en restant dans le pays d'accueil.¹²⁰

b) Les effets de la crise sanitaire sur la mise en œuvre des politiques européennes

La crise du Covid-19 a également fragilisé le processus de développement d'une politique européenne d'intégration. Les priorités du programme européen ont été bouleversées par le besoin de répondre à la crise à l'échelle européenne. En effet, la mise en place des nouvelles orientations stratégiques du Conseil concernant l'ELSJ a été reportée, et l'espace de libre-circulation européen est mis en danger. Si certains migrants ne peuvent plus quitter leur pays d'origine à cause de la fermeture des frontières, d'autres

¹¹⁶ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe and Thomas Huddleston, "Intégration Des Migrants: Il Est Temps Que l'Europe Prenne Ses Responsabilités," May 2016, 11, www.commissioner.coe.int.

¹¹⁷ Commission Européenne, Plan d'Action sur l'Intégration et l'Inclusion 2021-2027, 2.

¹¹⁸ Ibid. 2.

¹¹⁹ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe and Huddleston, "Intégration Des Migrants: Il Est Temps Que l'Europe Prenne Ses Responsabilités," 2016, 11.

¹²⁰ Ibid. 11.

ne peuvent plus y retourner. Les « dublinés » ont parfois été autorisés à rester plus longtemps pour éviter les retours pendant la crise sanitaire. Selon Frontex, moins de migrants sont entrés dans l'UE en 2020. En effet, les passages illégaux ont réduit de 13%, ce qui correspond au plus bas nombre d'entrées illégales depuis 2013¹²¹. Les passages entre la Turquie et la Grèce ont réduit de 70% entre 2019 et 2020¹²². Les mesures prises pour limiter la diffusion de la COVID-19 n'auront que peu d'effets sur les migrations à long terme.¹²³ Cependant, le besoin de coopération internationale n'est qu'exacerbé pendant la pandémie. L'UE doit concentrer les efforts pour répondre aux effets du Covid19 dans quatre domaines politiques liés à l'intégration¹²⁴. Il s'agit de combattre la xénophobie, de porter assistance aux migrants coincés dans les pays d'accueil, de s'assurer que ces réponses soutiennent les systèmes de santé et de réduire les impacts socio-économiques¹²⁵. La mauvaise intégration de ces populations limite d'autant plus leur accès à la santé. Les populations immigrées sont particulièrement exposées aux risques de la pandémie, par leurs conditions de voyage, la limitation de leurs opportunités d'emploi, et le durcissement de leurs conditions de vies. Permettre aux ressortissants de pays tiers d'accéder au soutien et soins nécessaires, par les politiques publiques de santé, pourrait être un premier pas pour l'intégration des immigrants.

Toutes ces difficultés à mettre en œuvre des politiques d'intégration ont donc été exacerbées par la crise migratoire et la crise sanitaire. Les conséquences de ces crises sur l'intégration ont mené la Commission, le 23 septembre 2020, à proposer un Nouveau Pacte sur la Migration et l'Asile.

¹²¹ Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, "Rapport d'activité Annuel Consolidé 2019" (Pologne, May 27, 2020).

¹²² Ibid.

¹²³ Solon Ardittis and Frank Laczko, "Migration Policy in the Age of Immobility," *Migration Policy Practice* X, no. 2 (2020), <https://news.un.org/en/story/2020/03/1059602>.

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Ibid.

B. Instruments européens actuels

1. Nouveau Pacte sur la migration et l'asile

a) *Une nouvelle approche qui cherche à contenter tous les Etats membres*

L'objectif du Nouveau Pacte sur la Migration l'Asile, qui était de trouver un consensus au niveau européen pour une nouvelle approche en matière de migration, faisait partie des orientations politiques d'Ursula von der Leyen¹²⁶. Au cœur sa nouvelle approche se trouve la solidarité et le partage des responsabilités.

Lors des précédentes tentatives de politique commune en matière d'intégration, un mécanisme de quotas avait été proposé par la Commission, présidée par Jean-Claude Juncker. Cependant, il n'avait pas été respecté par la Hongrie et la Pologne, ou très peu respecté par l'Autriche et la République Tchèque.¹²⁷ La Commission actuelle intègre donc un nouveau mécanisme de collaboration et de partage des responsabilités, en abandonnant l'idée de quotas fixes de relocalisation. La proposition du Nouveau Pacte sur la Migration et l'Asile inclut deux possibilités. La Commission peut déclencher elle-même ce mécanisme après avoir évalué la situation de l'Etat face à la pression migratoire¹²⁸, ou bien l'Etat concerné peut en faire la demande. Une fois le mécanisme activé, la Commission évalue le nombre de migrants accueillis par le pays et les besoins de son marché du travail et propose un plan de répartition entre les Etats membres. Cette répartition doit être proportionnelle à la taille de la population et au PIB du pays. Les Etats membres refusant de recevoir des migrants peuvent choisir de « parrainer » le retour de ces derniers dans leurs pays d'origine. Ils disposent de huit mois pour organiser leur retour, au terme desquels les migrants qui n'ont pas quitté l'UE sont relocalisés dans le pays « parrain »¹²⁹. Une seconde option est proposée aux Etats qui refuseraient la première. Les Etats peuvent assister les pays situés en première ligne avec leur expertise ou une aide pratique, telle que la gestion des centres d'accueil des réfugiés. Si ces Etats refusent les

¹²⁶ Ursula Von der Leyen, "Orientations Politiques Pour La Prochaine Commission Européenne," 2019.

¹²⁷ Ramona Bloj and Stefanie BUZMANIUK, "Comprendre Le Nouveau Pacte Sur La Migration et l'asile," *Question d'Europe*, November 16, 2020.

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Commission Européenne, "Communication de La Commission Sur Un Nouveau Pacte Sur La Migration et l'asile" (2020).

trois propositions de la Commission, ils seront sanctionnés. La Commission tente donc d'éviter le choix entre relocalisation obligatoire et absence de solidarité. Ces solutions sont proposées afin de remplacer la proposition d'un système de quotas, qui a été refusée catégoriquement par la Hongrie et la Pologne en 2015.¹³⁰

b) Améliorer la gestion des frontières pour favoriser l'intégration

La Commission propose aussi de remplacer le Règlement Dublin III par une approche différente. L'élément central du Règlement Dublin n'est pourtant pas supprimé, puisque le premier pays d'entrée des immigrants reste un critère pour décider quel pays est chargé de gérer les demandes d'asile¹³¹. Ce critère est désormais cinquième dans le nouvel ordre hiérarchique. Dans le Nouveau Pacte sur la Migration et l'Asile, le pays responsable de la demande d'asile peut être celui dans lequel un demandeur d'asile a déjà obtenu titre de séjour ou un visa, dans lequel il a des membres de sa famille, ou a travaillé ou fait ses études.

L'aspect sécuritaire a toujours influencé l'approche de l'UE en matière de gestion des migrations, avec la mise en place, par exemple, des systèmes de sécurité tels que le Système d'Information Schengen (SIS), de la base de données Eurodac ou Frontex. Le Nouveau Pacte pour l'Asile et la Migration est donc naturellement basé sur une meilleure gestion des frontières extérieures et des retours, mais aussi sur la solidarité et l'efficacité.¹³² Ainsi, les demandeurs d'asile sont obligatoirement contrôlés à leur arrivée, afin de savoir plus rapidement s'ils auront le droit de rester en Europe ou non, et les retours sont exécutés plus rapidement pour les ressortissants des pays avec un taux de réponses positives aux demandes d'asile inférieur à vingt pourcents¹³³. Leur demande est traitée à la frontière en douze semaines pour éviter l'installation permanente, et donc l'intégration professionnelle ou sociale de ceux qui n'auraient pas le droit de rester. En

¹³⁰ Bloj and BUZMANIUK, "Comprendre Le Nouveau Pacte Sur La Migration et l'asile." 2020.

¹³¹ Commission Européenne, Communication de la Commission sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile.

¹³² Bloj and BUZMANIUK, "Comprendre Le Nouveau Pacte Sur La Migration et l'asile." 2020.

¹³³ Commission Européenne, Communication de la Commission sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile.

améliorant la gestion des frontières, il est donc également question d'améliorer les conditions d'intégration des migrants.

c) La réponse des Etats membres

La manière dont les Etats considèrent la mise en œuvre de ce Nouveau Pacte est décisive. En effet, la Commission doit satisfaire les intérêts de chacun des pays, si elle veut mettre en place cette nouvelle approche en matière d'intégration. Les politiques d'intégration entraînent généralement une forte résistance des Etats membres. Alors qu'ils semblent souhaiter collaborer en principe, leurs actions ne sont pas toujours en accord avec leur engagement.¹³⁴ Les Etats membres sont plutôt favorables au nouveau pacte sur la migration et l'Asile, particulièrement les pays première ligne face aux flux migratoires. L'Autriche, l'Estonie, la Hongrie et la République Tchèque ont une approche constructive mais sont vigilants face au mécanisme de répartition obligatoire¹³⁵. Viktor Orban est opposé au principe de solidarité obligatoire et de parrainage du retour, mais la Hongrie n'a pas rejeté le pacte dans son ensemble.¹³⁶ L'Autriche, l'Estonie, la France, la Grèce, l'Italie, Malte et la Pologne pensent que le Nouveau Pacte contient des propositions cruciales dans le domaine des retours, des partenariats avec les pays tiers et des contrôles aux frontières.¹³⁷ La Belgique, l'Espagne et le Luxembourg ont formulé des doutes sur la mise en œuvre de certaines propositions, telles que la solidarité obligatoire et les voies de migration légales. Les avancées dans le domaine de la protection de droits de l'Homme ont été soulignées par la Finlande et l'Irlande.¹³⁸

Les avis des Etats membres divergent davantage en matière d'asile et d'intégration depuis la crise de 2015, ce qui rend l'adoption de mesures européennes encore moins aisé qu'auparavant. Afin de proposer des solutions permettant de dépasser ces tensions, le Nouveau Pacte pour la migration, l'asile et l'intégration prévoit notamment un Plan d'Action Sur l'Intégration et l'Inclusion 2021-2027.

¹³⁴ Van Wolleghem, "Where Is the EU's Migrant Integration Policy Heading?," 233.

¹³⁵ Bloj and BUZMANIUK, "Comprendre Le Nouveau Pacte Sur La Migration et l'asile." 2020.

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Ibid.

2. Plan d'Action sur l'Intégration et l'Inclusion 2021-2027

a) *De nouvelles améliorations par rapport au Plan d'Action de 2016*

Le Plan d'Action sur l'Intégration et l'Inclusion 2021-2027¹³⁹ a été publié par la Commission Européenne en novembre 2020. Guidé par le principe directeur « l'inclusion pour tous », il est basé sur le Plan d'Action de 2016, qui avait été élaboré en réaction à la crise migratoire¹⁴⁰. Son domaine est élargi à l'intégration des citoyens européens ayant des origines étrangères. Il se concentre de plus sur la participation des migrants dans la société, les partenariats avec les différents Etats, les autorités locales et la société civile, l'utilisation des nouvelles technologies et outils digitaux pour l'intégration, et cherche à informer sur les problématiques du genre et de la discrimination. Dans le domaine de l'éducation, le Plan propose une formation inclusive de la petite enfance à l'enseignement supérieur, concentrée sur la reconnaissance des qualifications et un apprentissage de la langue continu. La Commission cherche aussi à souligner la valeur de la contribution des communauté migrantes dans le marché du travail, et à s'assurer qu'ils sont soutenus pour atteindre leur potentiel. Le Plan d'Action comprend également une amélioration de l'accès aux services de santé, notamment depuis que la pandémie de Covid-19 a souligné les inégalités dans ce domaine. L'accès à un logement adéquat fait aussi partie des objectifs du Plan d'Action, qui sera financé notamment par le FAMI. Ce nouveau document est aussi plus large que le Plan d'Action de la Commission de 2016, car il cible les immigrés ayant été naturalisés.¹⁴¹ En effet, le précédent Plan d'Action n'incluait que les ressortissants de pays tiers.

b) *Un plan mettant l'accent sur la coopération internationale à plusieurs niveaux en matière d'intégration*

Le Plan d'Action a donc pour objectif de soutenir les Etats sur le plan législatif et économique, tout en développant une approche européenne de l'intégration et de l'inclusion. Il appartient d'abord aux gouvernements nationaux d'appliquer les politiques

¹³⁹ Commission Européenne, Plan d'Action sur l'Intégration et l'Inclusion 2021-2027.

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Ibid.

sociales relatives à l'inclusion, mais l'UE apporte son soutien, notamment financier, et propose des orientations et des partenariats. La Commission soutient aussi les autorités nationales, régionales et locales dans leurs efforts pour intégrer les ressortissants de pays tiers à travers des activités d'apprentissage.

Ce nouveau plan rend donc le Plan d'Action précédent obsolète. Le Plan d'Action de 2016¹⁴² avait été élaboré pendant la crise migratoire, afin de remédier aux problèmes d'intégration des nouveaux arrivants. Cette nouvelle version est élaborée en fonction des résultats de l'évaluation du plan de 2016. La Commission s'est inspirée des actions les plus efficaces menées depuis 2016. La mise en œuvre des mesures par les Etats membres sera suivie et examinée par la Commission, qui fera un rapport chaque année au Parlement européen et au Conseil¹⁴³. D'aucuns pourraient toutefois s'interroger sur le manque de mesures juridiquement contraignantes et d'engagements concrets de la part de la Commission.¹⁴⁴ Ce Plan d'Action démontre une fois de plus que, malgré les annonces et propositions de la Commission, la politique d'intégration relève principalement de la compétence des gouvernements nationaux.¹⁴⁵

3. Cadre financier pluriannuel 2021-2027

a) *Une place particulière pour le financement des politiques d'intégration*

Le nouveau Cadre Financier Pluriannuel (CFP) 2021-2027, règlement visant à ordonner les dépenses de l'UE, a été adopté en décembre 2020 par le Conseil. Pour la première fois, l'immigration et la gestion des frontières sont une catégorie à part entière parmi les sept priorités du CFP¹⁴⁶. Les États membres disposent donc de ressources afin

¹⁴² Commission Européenne, "Communication de La Commission Au Parlement Européen, Au Conseil, Au Comité Economique et Social Européen et Au Comité Des Régions - Plan d'action Pour l'intégration Des Ressortissants de Pays Tiers" (2016), [https://ec.europa.eu/transparency/documentsregister/detail?ref=COM\(2016\)377&lang=fr](https://ec.europa.eu/transparency/documentsregister/detail?ref=COM(2016)377&lang=fr).

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ France Terre d'Asile, "La Commission Européenne Dévoile Son Plan d'action En Faveur de l'intégration et de l'inclusion," November 27, 2020, <https://www.france-terreasile.org/accueil/actualites/actualites-choisies/la-commission-europeenne-devoile-son-plan-d-actionen-faveur-de-l-integration-et-de-l-inclusion>.

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Alessandro D'Alfonso, "Migration and Border Management: Heading 4 of the 2021-2027 MFF," *European Parliamentary Research Service*, 2021.

d'appliquer les priorités définies dans le Plan d'Action de l'UE pour l'Intégration des Ressortissants des Pays Tiers.

Sur le budget total de 1 074,3 milliards d'euros, le Titre 4, consacré à l'immigration, l'intégration et la gestion des frontières, obtient désormais 22,6 milliards d'euro, ce qui représente 2,1% du CFP.¹⁴⁷ Les 22,6 milliards d'euros serviront notamment à financer les activités des agences décentralisées, telles que Frontex et le Bureau Européen d'Appui en Matière d'Asile (BEAMA) et deux instruments, le FAMI et le Fond de Gestion Intégrée des Frontières¹⁴⁸. En proposant ces fonds, la Commission a pour but d'améliorer la synergie avec les autres instruments de fonds européens, et de corriger les faiblesses du CFP précédent.¹⁴⁹

b) Un budget pour les politiques d'intégration accru depuis 2015

Le Traité de Lisbonne, pour la première fois, introduit l'asile, la migration et les frontières dans le domaine des libertés, de la sécurité et la justice¹⁵⁰, apparaissant dans le titre V du TFUE. L'article 80 du TFUE¹⁵¹ inclut une référence explicite au besoin d'utiliser des ressources financières pour soutenir ces politiques communes, dont le développement et la mise en œuvre sont « régies par le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres, y compris sur le plan financier »¹⁵². Les conséquences de la crise des réfugiés de 2015 ont ensuite eu pour effet l'augmentation de la part de l'asile et la migration dans le budget. Ainsi, en 2016, l'exécution du budget pour ces domaines politiques représentaient pour la première fois plus de 1% du budget. L'immigration et l'intégration était incluse dans le troisième titre « Sécurité et Citoyenneté » du CFP. La Commission propose d'ajouter nouveau titre « Migration et gestion des frontières » depuis 2018, qui a été adopté dans le CFP 2021-2027.

¹⁴⁷ Van Wolleghem, "Where Is the EU's Migrant Integration Policy Heading?," 2019, 232.

¹⁴⁸ Secrétariat Général du Conseil and Bureau Presse, "Multiannual Financial Framework 2021-2027 and Next Generation EU (Commitments, in 2018 Prices)," 2020, www.consilium.europa.eu/press.

¹⁴⁹ OCDE, *Perspectives Des Migrations Internationales 2020*.

¹⁵⁰ D'Alfonso, "Migration and Border Management: Heading 4 of the 2021-2027 MFF." 2021.

¹⁵¹ Journal Officiel de l'Union Européenne, Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (version consolidée).

¹⁵² Ibid. Article 80.

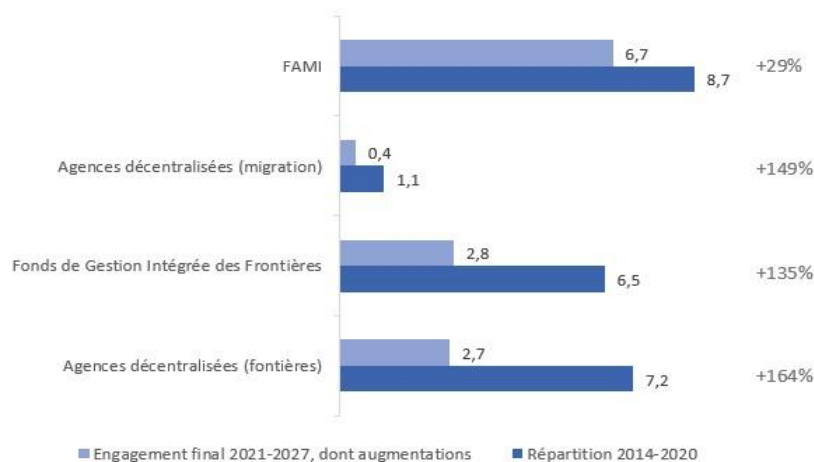
Extrait du Cadre Financier Pluriannuel 2021-2027 (engagements, en prix de 2018)¹⁵³

	CFP 2021-2027 (en milliards d'euros)
4. Gestion de l'immigration et des frontières	22.671
10 . Migration	9.789
Fonds Asile et Immigration	8.705
Agences décentralisées	1.084
11. Gestion des frontières	12.680
Fonds de gestion intégrée des frontières	5.505
Agence décentralisées	7.175

c) *Un budget diminué par le Conseil*

La Commission avait proposé des augmentations plus importantes, que le Conseil n'a pas acceptées. Le CFP se négocie en effet avec le Conseil et le Parlement. Grâce aux négociations, les ressources ont graduellement augmenté. Lors des négociations des CFP précédents, le Conseil divisait toujours les ressources proposées par la Commission de moitié.¹⁵⁴

Composition du Titre 4 : accord final, dont augmentations et répartition dans le CFP 2014-2020 (en milliards d'euros, prix de 2018)¹⁵⁵



¹⁵³ Titre 4 extrait et traduit d'une publication du Conseil de l'Union Européenne : *MULTIANNUAL FINANCIAL FRAMEWORK 2021-2027 AND NEXT GENERATION EU (COMMITMENTS, in 2018 prices)* (https://www.consilium.europa.eu/media/47567/mff-2021-2027_rev.pdf).

¹⁵⁴ D'Alfonso, "Migration and Border Management: Heading 4 of the 2021-2027 MFF." 2021.

¹⁵⁵ Ibid.

Les Etats membres mettent en œuvre une partie des ressources, dont la gestion est partagée avec la Commission.¹⁵⁶ Le CFP étant voté à l'unanimité par le Conseil, la volonté du Parlement et de la Commission ne suffisent pas à adopter un budget donnant une part importante à l'intégration. La complexité du système de l'UE entrave donc les opérations liées à l'intégration.¹⁵⁷ La Commission, en 2018, propose d'augmenter d'une fois et demie la proportion du titre « Migration et gestion des frontières » dans le budget. Cependant, le Conseil, voulant diminuer le budget pour ce chapitre, ne parvient pas à trouver un accord avec le Parlement. Finalement, en mai 2020, après l'adoption du plan de relance, le budget augmente de onze milliards pour le FAMI, par rapport à 2018¹⁵⁸. A l'échelle de l'UE, l'unique forme de solidarité institutionnalisée en matière d'intégration se retrouve dans l'aspect financier.¹⁵⁹ Le CFP 2021-2027 favorise ainsi une approche générale de l'intégration, facilitant aux immigrés l'accès à des mesures plus larges d'intégration sociale.¹⁶⁶ Depuis 2015, le CFP est modifié dans l'optique de corriger les faiblesses des CFP précédents, qui ont été exposées par la crise migratoire.

La crise migratoire, pendant la Commission Juncker, et la crise sanitaire pendant la Commission Von der Leyen, ont à la fois accéléré le développement des politiques européennes d'intégration, mais aussi accentué les tensions entre les Etats et la Commission. La volonté d'une politique d'intégration européenne s'oppose parfois à l'attachement des Etats membres au principe de subsidiarité. Le cadre de l'UE relatif à l'intégration constitue ainsi une approche « douce », dont les mécanismes politiques ne sont pas juridiquement contraignants. Par exemple, l'UE peut faire valoir son influence dans les décisions relatives à l'intégration grâce à la répartition du budget et à des instruments permettant d'accroître la coopération et la place de l'intégration dans les priorités européennes.

¹⁵⁶ Ibid.

¹⁵⁷ Uuriintuya Batsaikhan, Zsolt Darvas, and Inês Gonçalves Raposo, *People on the Move: Migration and Mobility in the European Union*, ed. Stephen Gardner, vol. XXVIII (Bruxelles: BRUEGEL BLUEPRINT SERIES, 2018).

¹⁵⁸ D'Alfonso, "Migration and Border Management: Heading 4 of the 2021-2027 MFF" 2021.

¹⁵⁹ Nadia Petroni, "EU Integration and Policy (In)Coherence towards Irregular Migration," in *The Future of the European Union - Demisting the Debate*, ed. Mark Harwood, Stefano Moncada, and Roderick Pace (Malta: Institute for European Studies, 2020), 236, <https://www.um.edu.mt/>. ¹⁶⁶ OCDE, *Perspectives Des Migrations Internationales 2020*.

III. Un premier bilan des mesures prises depuis 2015

En prenant en compte le développement des politiques européennes en matière d'intégration, et en particulier depuis 2015, il s'agit désormais d'analyser la politique européenne en établissant le bilan de ces nouvelles mesures. Ainsi, il est possible d'évaluer le rôle des politiques européennes dans les résultats de l'intégration, depuis la crise migratoire. Cela permet, finalement, de définir la politique européenne d'intégration dans son ensemble, telle qu'elle est développée par le Conseil et la Commission.

A. Mesurer l'intégration en Europe

1. Définir les résultats des politiques d'intégration

L'intégration est vue par la Commission comme un équilibre de droits et devoirs.¹⁶⁰ L'UE a développé une approche holistique des politiques qui cible toutes les dimensions de l'intégration. Pour la première fois, en 2005, dans sa communication *Un Programme Commun pour l'Intégration: Cadre pour l'Intégration des Ressortissants de Pays Tiers dans l'UE*, la Commission évoque la participation des acteurs à tous les niveaux¹⁶¹, qui est essentielle pour réussir les politiques d'intégration.¹⁶² Les résultats des politiques d'intégration incluent donc non seulement les effets des politiques de l'UE, mais aussi nationales, régionales et locales, qui sont influencées par les politiques européennes.

Afin de pouvoir analyser les résultats des politiques d'intégration depuis 2015, il s'agit d'abord de définir l'intégration en tant que but et résultat des politiques d'intégration. L'intégration, en tant qu'objectif des politiques d'intégration, est le processus de devenir

¹⁶⁰ Blanca Garcés-Masareñas and Rinus Penninx, "Integration as a Three-Way Process Approach?" in *Integration Processes and Policies in Europe - Contexts, Levels and Actors*, ed. Blanca Garcés-Masareñas and Rinus Penninx (Springer International Publishing, 2016), 2.

¹⁶¹ Ibid. 2.

¹⁶² Le nouveau *Programme Européen pour l'Intégration des Ressortissants des Pays Tiers*, publié en 2011, cite les pays d'origine en tant qu'acteurs clés du processus d'intégration. Dès lors, l'intégration est considérée comme un processus à trois sens. (Voir Garcés-Masareñas, Blanca, and Rinus Penninx. "Integration as a Three-Way Process Approach?" In *Integration Processes and Policies in Europe - Contexts, Levels and Actors*, edited by Blanca Garcés-Masareñas and Rinus Penninx, 2–9. Springer International Publishing, 2016.)

un membre accepté de la société.¹⁶³ C'est une définition ouverte, qui souligne la notion de processus dynamique, plutôt qu'une fin, un résultat. L'étude des politiques d'intégration est fondamentalement différente de l'étude du processus d'intégration.¹⁶⁴ L'essence de ces politiques est de guider et faciliter le processus d'intégration. La définition des politiques d'intégration spécifie ce qui est requis pour que la société d'accueil accepte cette intégration. Elle se prête aussi bien aux analyses empiriques, dès lors qu'il est spécifié ce qui doit être pris en compte pour mesurer le degré d'intégration. Afin de savoir ce qui doit être mesuré, il s'agit de définir les indicateurs de l'intégration.

2. Les indicateurs de l'intégration

Le Conseil de l'UE a identifié, en 2011, les domaines politiques liés à l'intégration des immigrants. Il s'agissait d'incorporer les enjeux de l'intégration à tous les domaines politiques pertinents, de créer un dialogue à l'échelle européenne et une coordination institutionnelle à tous les niveaux d'administration.¹⁶⁵ Le Conseil a déclaré souhaiter développer l'idée d'intégration en tant que moteur de cohésion sociale et de développement¹⁶⁶. Les ministres ont notamment souligné l'importance d'un nouveau programme pour l'intégration, afin d'améliorer les structures et les outils pour échanger les connaissances européennes. Un certain nombre d'indicateurs communs aux Etats membres ont ainsi été élaborés. Ils ont pour objectif de comprendre le contexte d'intégration et les résultats des politiques d'intégration des immigrants, et de les évaluer. Bien que ces « indicateurs Saragosse » soient des cadres de référence souples s'adaptant aux contextes nationaux, ils sont utilisés par l'UE pour la surveillance et la coordination des politiques d'intégration.¹⁶⁷ La Commission peut ainsi contrôler les résultats des politiques d'intégration, aux niveaux européen, national et régional, dans les domaines de l'emploi, de l'éducation, de l'inclusion sociale et de la citoyenneté active.¹⁶⁸ Ces indicateurs peuvent être répartis en trois dimensions analytiques distinctes, proposées par

¹⁶³ Penninx and Garcés-Mascareñas, "The Concept of Integration as an Analytical Tool and as a Policy Concept," 14.

¹⁶⁴ Ibid. 19.

¹⁶⁵ Conseil de l'Union Européenne, "Conférence Ministérielle Européenne Sur l'intégration" (2011).

¹⁶⁶ Ibid.

¹⁶⁷ Commission Européenne, "Cadre Politique de l'UE Pour l'intégration Des Migrants."

¹⁶⁸ OCDE and Commission Européenne, *Indicators of Immigrant Integration 2015 - Settling In*, 300.

Penninx et Garcés-Mascreñas¹⁶⁹ : la dimension socio-économique, la dimension politique et légale, et la dimension culturelle et religieuse. Ces trois dimensions sont retenues car elles permettent d'analyser les résultats des politiques d'intégration à travers la relation des migrants avec la société d'accueil, et s'intègrent donc dans les objectifs des politiques d'intégration.

a) *Dimension socio-économique*

La dimension socio-économique est liée aux positions sociales et économiques des immigrés, telles que leur accès à des équipements institutionnels leur permettant de trouver du travail, un logement, une formation et des soins. Ces résultats sont comparés à ceux des natifs afin d'évaluer les inégalités.¹⁷⁰ Eurostat mesure l'emploi des immigrants grâce aux indicateurs de Saragosse, tels que le taux de chômage, le taux d'emploi et le taux d'activité. Les indicateurs proposés dans le rapport «Utilisation des indicateurs européens sur l'intégration des immigrants»¹⁷¹ sont aussi utilisés. Ils comprennent le taux de surqualification, les employeurs et travailleurs indépendants, l'emploi temporaire, à temps partiel et à long terme¹⁷². En matière d'intégration, une différence est notable entre les immigrants et les natifs dans les pays de l'UE. Les premières sources de revenus des immigrants sont les salaires, qui sont donc fondamentaux pour leur intégration. La proportion d'immigrants inactifs souhaitant travailler est plus grande que celle des natifs.¹⁷³ L'emploi étant un des critères principaux de l'intégration, les immigrants ont donc la volonté de s'intégrer aux pays d'accueil. L'intégration des individus s'améliore avec le temps, puisque les immigrés deviennent plus familiers avec la manière dont le pays fonctionne, ils apprennent la langue nationale et créent du lien avec les populations locales. Ainsi, après un an, des augmentations significatives dans le taux d'emploi des immigrés sont observées, et un taux de surqualification moins élevé¹⁷⁴. Après dix ans dans

¹⁶⁹ Penninx and Garcés-Mascreñas, "The Concept of Integration as an Analytical Tool and as a Policy Concept," 14.

¹⁷⁰ Ibid. 15.

¹⁷¹ Thomas Huddleston, Jan Niessen, and Jasper Dag Tjaden, "Utilisation Des Indicateurs Européens Sur l'intégration Des Immigrants," 2013.

¹⁷² Eurostat, *Migrant Integration*.

¹⁷³ OCDE, *Indicators of Immigrant Integration 2015*, 79.

¹⁷⁴ Eurostat, "Base de Données - Emploi et Chômage (LFS/EFT)," 2019, <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/lfs/data/database>.

le pays d'accueil, ces améliorations sont d'autant plus évidentes.¹⁷⁵ Lorsque les migrants sont intégrés à l'économie, leurs salaires deviennent plus proches de ceux des natifs. Les politiques d'intégration sont donc plus efficaces si elles favorisent l'emploi.

L'éducation est également un moteur de l'intégration. Les indicateurs utilisés pour la mesurer sont le niveau d'éducation atteint, le pourcentage de la population ayant achevé avec succès des études supérieures, le nombre de jeunes ayant quitté prématurément leur formation, et le nombre de jeunes sans emploi ni formation¹⁷⁶. Cependant, les diplômes des immigrants arrivés en Europe à l'âge adulte ne sont souvent pas reconnus par les employeurs des pays d'accueil, ce qui mène à une rétrogradation sur le marché du travail¹⁷⁷. Si les politiques d'intégration ne comprennent pas de mesures pour améliorer l'éducation des immigrés et la reconnaissance de leurs compétences, elles ne peuvent pas avoir de résultat satisfaisant. Selon le rapport de l'OCDE et Eurostat, le niveau de surqualification des immigrants est similaire au niveau d'avant 2015.¹⁷⁸ Depuis 2015, l'UE cherche cependant à améliorer les mécanismes permettant de faire reconnaître les qualifications dans certains domaines, mais ces mesures demeurent très sélectives et ne s'appliquent qu'à une minorité d'immigrants.¹⁷⁹

L'inclusion sociale, en tant que mesure de l'intégration des migrants, est évaluée avec quatre indicateurs de Saragosse : le revenu net médian, le taux de pauvreté et de risque de pauvreté et le ratio de propriétaires par rapport aux non-propriétaires. D'autres indicateurs sont proposés par Eurostat, tels que le taux de privation matérielle sévère, le nombre d'enfants menacés de pauvreté, le taux de surpeuplement, le taux de surcharge des coûts du logement et le taux de risque de persistance de la pauvreté¹⁸⁰. La cohésion sociale permet également de promouvoir l'intégration. En effet, les relations entre la société accueillant les migrants et ces derniers sont améliorées par la cohésion sociale, qui permet de réduire les discriminations, d'accepter davantage l'immigration et d'augmenter

¹⁷⁵ Ibid.

¹⁷⁶ Eurostat, "Indicators of Immigrant Integration. A Pilot Study," *Eurostat Methodologies and Working Papers*, 2011, <https://doi.org/10.2785/13779>.

¹⁷⁷ OCDE, *Indicators of Immigrant Integration 2015*, 23.

¹⁷⁸ OCDE and Commission Européenne, *Settling In 2018: Indicators of Immigrant Integration*, 86.

¹⁷⁹ Le régime de la « carte bleue européenne » est détaillé dans la section III.B)3.

¹⁸⁰ Eurostat, *Migrant Integration*.

l'envie d'investir dans l'éducation et la formation des migrants.¹⁸¹ L'échec des politiques d'intégration dans une de ces dimensions a de multiples répercussions sur les autres¹⁸².

b) Dimension politique et légale

La dimension légale et politique se réfère aux lieux de résidence et aux droits politiques des immigrants. Dans cette dimension, l'intégration des immigrants peut être mesurée notamment par leur participation politique. Le fait que les immigrants soient activement engagés dans la société du pays d'accueil est un élément déterminant de leur intégration. Cela inclut notamment leur participation aux élections, dans des associations et syndicats, et dans la politique en général. Un des principaux signes d'intégration est le fait d'avoir la nationalité du pays, puisque cela prouve une volonté d'être civiquement intégré. Les politiques relatives à la naturalisation stimulent en effet l'intégration. Grâce à leurs implications socio-économiques et culturelles positives, le taux d'emploi et les revenus augmentent, permettant une meilleure intégration.¹⁸³ De plus, accorder la nationalité à des immigrants leur donne des droits et devoirs identiques à ceux de la population native. Par exemple, 74% des migrants avec la nationalité du pays d'accueil disaient avoir participé aux dernières élections nationales, en 2018¹⁸⁴. Pourtant, en 2015, les immigrants ayant le droit de vote étaient moins susceptibles de voter lors d'élections nationales.¹⁸⁵ En devenant citoyens, les immigrants peuvent se sentir davantage attachés à leurs pays d'accueil, et donc plus enclins à adopter les normes et s'engager dans la vie sociale.

Les indicateurs utilisés pour mesurer l'intégration par l'analyse de la citoyenneté active sont le taux de naturalisation et le permis de résidence longue¹⁸⁶. Les pays vers lesquels l'immigration a augmenté pendant la crise de 2015, tels que la Grèce, l'Italie, le Portugal et l'Espagne, n'ont pas mis au point de politique de naturalisation efficace, et

¹⁸¹ OCDE, *Indicators of Immigrant Integration 2015*, 214.

¹⁸² *Ibid.* 18.

¹⁸³ Laurentsyeva and Venturini, "The Social Integration of Immigrants and the Role of Policy-A Literature Review," 289.

¹⁸⁴ OCDE and Commission Européenne, *Settling In 2018: Indicators of Immigrant Integration*, 15.

¹⁸⁵ OCDE and Commission Européenne, *Indicators of Immigrant Integration 2015 - Settling In*, 270.

¹⁸⁶ Eurostat, "Indicators of Immigrant Integration. A Pilot Study."

peu de migrants y ont été naturalisés.¹⁸⁷ Cependant, dans certains pays ayant mis en œuvre des politiques de naturalisation après 2015, le pourcentage d'étrangers installés dans l'UE ayant acquis la nationalité de leur pays d'accueil a augmenté.¹⁸⁸

c) *Dimension culturelle et religieuse*

La dimension culturelle et religieuse se réfère aux domaines des perceptions et des pratiques des immigrants. Mais elle est plus difficile à mesurer. Les données comportementales permettent de faire des observations empiriques sur le comportement des immigrants¹⁸⁹. Ces données contiennent des informations sur les langages parlés à la maison, les pratiques religieuses, la fertilité, la différence entre les genres ou encore le mariage. Par exemple, le mariage entre un immigré et un natif peut être interprété comme une preuve d'intégration. Les études comportementales permettent aussi d'analyser les perceptions subjectives des immigrés eux-mêmes, telles que leur propre évaluation de leur degré d'intégration.¹⁹⁰

Selon l'OCDE et Eurostat, en 2018, 80% des immigrants dans l'UE disaient se sentir proches ou très proches de leur pays d'accueil¹⁹¹. Cela donne une idée du niveau d'intégration perçu par les immigrants eux-mêmes, mais 14% de ceux nés à l'étranger appartiennent à un groupe qu'ils considèrent comme sujet à la discrimination ethnique, nationale ou raciale.¹⁹² Ce nombre n'a pas évolué depuis 2015¹⁹³. Pourtant, dans son Plan d'Action sur l'intégration des ressortissants de pays tiers de 2016¹⁹⁴, la Commission avait annoncé travailler avec le Parlement et le Conseil pour adopter une directive antidiscrimination. Cependant, certaines délégations des Etats membres au Conseil ont émis des réserves concernant « la nécessité de cette proposition de la Commission, qui, selon elles, empiète sur les compétences nationales à certains égards et va à l'encontre des

¹⁸⁷ OCDE, *Indicators of Immigrant Integration 2015*, 31.

¹⁸⁸ OCDE and Commission Européenne, *Settling In 2018: Indicators of Immigrant Integration*, 124.

¹⁸⁹ OCDE and Commission Européenne, *Indicators of Immigrant Integration 2015 - Settling In*, 24.

¹⁹⁰ Ibid. 25.

¹⁹¹ OCDE and Commission Européenne, *Settling In 2018: Indicators of Immigrant Integration*, 15.

¹⁹² Ibid. 15.

¹⁹³ OCDE and Commission Européenne, *Indicators of Immigrant Integration 2015 - Settling In*, 218.

¹⁹⁴ Commission Européenne, *Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Economique et Social Européen et au Comité des Régions - Plan d'action pour l'intégration des ressortissants de pays tiers*.

principes de subsidiarité et de proportionnalité. »¹⁹⁵ Certains Etats membres remettent donc en cause l'inclusion de la lutte contre les discriminations, qui fait également partie des politiques d'intégration, dans le champ d'application de la Commission.

En outre, les contextes d'intégration influencent le processus d'intégration. Il existe un lien entre les résultats et les causes de l'immigration. Les personnes ayant immigré pour des raisons d'emploi sont plus qualifiées que celles ayant émigré pour des raisons humanitaires ou familiales. Ainsi, les réfugiés ont besoin de davantage de prestations sociales que la population en général. De plus, les immigrants viennent de pays dans lesquels le système éducatif et de qualifications est différent, ce qui altère leur capacité d'intégration. Le MIPEX démontre que, si les facteurs individuels et contextuels influencent l'intégration, les politiques d'intégration jouent aussi un rôle très important.¹⁹⁶ Les politiques d'intégration sont donc efficaces si elles prennent en compte les différents contextes culturels des immigrants. Finalement, puisque l'intégration est un processus bidirectionnel, la perception de la société d'accueil compte tout autant dans le résultat de l'intégration. Dans une grande majorité de pays, plus les natifs interagissent avec les immigrants, plus ils considèrent l'immigration comme une opportunité pour leur pays.¹⁹⁷

3. Evaluer les résultats des politiques d'intégration

Il est difficile d'utiliser les politiques de migration et d'intégration comme des facteurs explicatifs des indicateurs d'intégration, car il existe trop peu de données comparatives. Les liens entre politiques et résultats sont souvent indirects et difficiles à interpréter. Cependant, il est certain que les politiques publiques font partie des moteurs de l'intégration. Les politiques ciblant explicitement l'intégration économique et sociale, telles que les cours de langue, le soutien scolaire et l'orientation professionnelle sont des

¹⁹⁵ Secrétariat général du Conseil, "Proposition de Directive Du Conseil Relative à La Mise En Œuvre Du Principe de l'égalité de Traitement Entre Les Personnes sans Distinction de Religion Ou de Convictions, de Handicap, d'âge Ou d'orientation Sexuelle - Rapport Sur l'état Des Travaux" (Bruxelles, November 16, 2018), https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/FR/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_14253_2018_INIT&from=FR.

¹⁹⁶ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe and Huddleston, "Intégration Des Migrants: Il Est Temps Que l'Europe Prenne Ses Responsabilités," 12.

¹⁹⁷ OCDE and Commission Européenne, *Settling In 2018: Indicators of Immigrant Integration*, 15.

facteurs clés de l'intégration.¹⁹⁸ Le fait de mettre en œuvre des politiques d'intégration dynamiques joue un rôle dans le résultat de l'intégration, mais le cadre de la politique migratoire est encore plus important.

a) *L'influence de la politique migratoire européenne sur l'élaboration des politiques d'intégration*

Tous les aspects de la politique migratoire européenne influencent en effet le processus d'intégration. Les choix d'intégration des immigrants dépendent de leur utilité en prenant en compte des contraintes des règles de la politique migratoire.¹⁹⁹ Les politiques migratoires affectent d'abord la sélection des immigrants pouvant rester sur le territoire. Les mesures d'intégration européennes mises en œuvre depuis 2015 ne favorisent pas la prise de décision rapide des Etats concernant le statut des personnes franchissant les frontières de l'UE. Par exemple, l'Agenda Européen en Matière de Migration, alors qu'il lance des programmes de relocalisation et un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, ne réforme pas le système d'examen des demandes d'asile. Dans le Nouveau Pacte sur la Migration et l'Asile²⁰⁰, la Commission propose de renforcer les procédures de filtrage à l'entrée dans l'UE. Ce filtrage permet aux immigrants d'être orientés vers une procédure à la frontière, durant laquelle il est décidé rapidement s'il y a lieu d'ordonner leur retour ou de leur accorder l'asile. Les immigrants dont le cas peut être examiné en peu de temps sont donc renseignés dans un court délai sur leur possibilité de rester ou non. Ainsi, l'incertitude liée à la durée de la migration est réduite²⁰¹. Selon Frattini, « attendre dans l'incertitude une décision sur leur statut futur peut exacerber le traumatisme déjà vécu par de nombreux réfugiés et conduire au stress psychologique, à la dépression et la perte d'autonomie qui réduisent la probabilité d'une intégration réussie »²¹⁰. Un statut de résidence plus certain et long peut également inciter les migrants à

¹⁹⁸ Tommaso Frattini, "L'intégration Des Immigrés Dans Les Pays d'accueil - Ce Que Nous Savons et Ce Qui Marche," *Revue d'Economie Du Développement* 25, no. 1 (2017): 114, <https://doi.org/10.3917/edd.311.0105>.

¹⁹⁹ Ibid. 116.

²⁰⁰ Commission Européenne, Communication de la Commission sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile.

²⁰¹ Frattini, "L'intégration Des Immigrés Dans Les Pays d'accueil - Ce Que Nous Savons et Ce Qui Marche," 121. ²¹⁰ Ibid. 122.

investir dans leur capital humain, leur formation académique et des cours de langues.²⁰² Cela impacte la volonté des migrants de s'intégrer.

Les mesures d'intégration européennes étant inscrites dans le cadre plus large de la politique d'immigration et ne peuvent pas en être séparées. Il est impossible de créer une politique de migration ouverte sans une politique d'intégration développée²⁰³. Les politiques d'immigration ne sont pas supérieures ou indépendantes des politiques d'intégration, puisque les échecs des politiques d'intégration déterminent les politiques d'immigration, et inversement.

b) Les autres politiques européennes influençant l'intégration

Les politiques d'intégration explicites font partie d'un processus politique normatif, dans lequel l'enjeu de l'intégration est formulé comme un problème. Ce problème a un cadre normatif, et des mesures politiques concrètes sont créées pour arriver au résultat désiré.²⁰⁴ Toutefois, d'autres politiques génériques et ne ciblant pas spécialement les immigrants peuvent exercer une forte influence. Une analyse des politiques d'intégration doit donc aller au-delà des politiques d'intégration, au sens strict du terme.²⁰⁵ Les politiques du domaine du marché du travail permettent également d'obtenir de meilleurs résultats en matière d'intégration. En 2021, le Conseil et le Parlement sont parvenus à un accord concernant les conditions de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi nécessitant des compétences élevées²⁰⁶. Mais cela ne concerne qu'une minorité des immigrants. Le Plan d'Action de la Commission de 2020²⁰⁷ prévoit ainsi une amélioration des perspectives d'emploi et de la reconnaissance des compétences. La Commission propose donc des partenariats destinés à attirer les talents

²⁰² Laurentsyeva and Venturini, "The Social Integration of Immigrants and the Role of Policy-A Literature Review," 289.

²⁰³ Gońda, Lesińska, and Pachocka, "Relations between Immigration and Integration Policies in Postwar Europe," 25.

²⁰⁴ Penninx and Garcés-Mascareñas, "The Concept of Integration as an Analytical Tool and as a Policy Concept," 19.

²⁰⁵ Ibid. 20.

²⁰⁶ Parlement Européen and Conseil de l'Union Européenne, "Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL Établissant Les Conditions d'entrée et de Séjour Des Ressortissants de Pays Tiers Aux Fins d'un Emploi Nécessitant Des Compétences Élevées" (2016), <https://eurlex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0378&qid=162125553568>.

²⁰⁷ Commission Européenne, Plan d'Action sur l'Intégration et l'Inclusion 2021-2027.

des pays tiers, et cherche à faciliter l'installation des immigrants qualifiés. Pourtant, les désavantages des immigrants dans le pays d'accueil par rapport aux natifs sont toujours très prononcés sur le marché du travail, ce qui signifie que leur processus d'intégration est en cours et non achevé²⁰⁸. Les politiques d'intégration européennes ne permettent donc pas d'accélérer l'intégration des migrants. Dans le Plan d'Action, l'accent est également mis sur l'éducation et la formation. Les politiques d'éducation européennes jouent un rôle dans l'intégration des immigrants, puisqu'elles permettent une facilitation de la reconnaissance des qualifications et de l'apprentissage continu des langues, avec le soutien des fonds de l'UE²⁰⁹.

Ainsi, les politiques d'intégration ne sont pas les seules qui facilitent l'intégration des migrants. En effet, les politiques européennes qui ne font pas directement partie du domaine de l'intégration, telles que les politiques relatives à l'éducation, au logement, au marché du travail, et à la religion, impactent considérablement les résultats de l'intégration. Puisqu'il n'existe pas de politique commune européenne d'intégration, se référer aux « politiques d'intégration » signifie inclure toutes les politiques européennes ayant une influence sur les résultats de l'intégration. Si les politiques européennes d'intégration mises en œuvre depuis 2015 impactent l'intégration des migrants, les politiques nationales d'immigration et d'intégration, ainsi que les autres domaines politiques dans lesquels l'UE a des compétences, sont aussi des moteurs d'intégration. En outre, le niveau d'intégration a lui aussi une influence sur les politiques publiques. Par exemple, les piliers démocratiques permettant la durabilité d'un Etat providence sont affectés par la diversité culturelle, le sens de la communauté et de la solidarité au sein d'une société.²¹⁰ Si le manque d'intégration mène à une dégradation de la cohésion sociale, le consensus soutenant les programmes sociaux et la redistribution peut lui-même être affecté.

²⁰⁸ Frattini, "L'intégration Des Immigrés Dans Les Pays d'accueil - Ce Que Nous Savons et Ce Qui Marche," 129.

²⁰⁹ Commission Européenne, Plan d'Action sur l'Intégration et l'Inclusion 2021-2027.

²¹⁰ Yann Algan et al., *Cultural Integration of Immigrants in Europe*, ed. François Bourguignon and Daniel Cohen (Oxford University Press, 2012), 2.

B. Crise sanitaire : nouvelles tendances ?

Selon le rapport du MIPEX 2020, les Etats membres de l'UE n'ont progressé que d'un point sur une échelle de cent en matière d'intégration depuis 2014²¹¹, alors que la moyenne mondiale par pays est de deux points sur cent. Ce résultat donne une idée de la vitesse à laquelle les politiques mises en œuvre depuis 2015 permettent d'intégrer les immigrants. Désormais, l'enjeu le plus immédiat pour les dirigeants européens n'est ni l'immigration, ni l'intégration, mais plutôt la crise sanitaire. Cette dernière entraîne-t-elle une rupture décisive dans la gouvernance des réponses à l'immigration ? Selon Geddes, les expériences de la crise économique de 2008 et de celle des réfugiés de 2015 montrent que les crises confirment généralement les tendances existantes.²¹² Ainsi, la crise de la COVID-19 est-elle une rupture décisive dans ces tendances, ou bien a-t-elle les mêmes conséquences sur la gouvernance au niveau européen en matière d'intégration ?

1. Recul de l'intégration

L'année 2020 a été une année exceptionnelle dans l'histoire des migrations. La pandémie apporte de nombreux changements, qui ont des conséquences sur la mobilité internationale, et donc la migration. Une des tendances qui pourrait être altérée par cette crise est la catégorie de migrants qui arrivent en Europe. Par exemple, puisque la vaccination est en général plus rapide dans les pays riches, il sera plus difficile pour les migrants des pays pauvres d'entrer dans l'UE.²²² De plus, ils pourraient être considérés comme une menace pour la santé publique, ce qui détériorerait leur image dans les sociétés européennes. L'intégration des immigrants, qui est un processus bidirectionnel, serait alors en danger.

Afin de montrer que l'UE n'était pas inactive face à la pandémie, la Commission a proposé le 16 mars 2020 une « restriction temporaire des voyages non essentiels vers l'Union européenne »²¹³, c'est-à-dire une interdiction d'entrer dans l'UE. Le Nouveau

²¹¹ Giacomo Solano and Thomas Huddleston, "Migrant Integration Policy Index 2020" (Barcelone/Bruxelles, 2020), <https://www.mipex.eu/>.

²¹² Andrew Geddes, "Objective and Subjective Migration Trends in Europe," *Migration Policy Practice* XI, no. 1 (2020): 29. ²²² Ibid. 29.

²¹³ Christophe Bertossi and Matthieu Tardis, "Migrations et COVID-19 : Un Quitte Ou Double Pour l'Europe ?," May 5, 2020.

Pacte sur la Migration et l'Asile, proposé en septembre 2020, montre toutefois un effort de l'UE pour améliorer les politiques et leur élaboration en matière d'intégration. Pourtant, les discours populistes et nativistes profitent de la fermeture des frontières pour défendre la fermeture de ces dernières aux migrants. En raison de la fermeture des frontières en 2020, le nombre de demandes d'asile a diminué de 33% par rapport à l'année précédente²¹⁴. Selon la Commission, il est donc le moment pour les Etats membres de mettre au point une façon équitable et efficace d'assumer ensemble leurs responsabilités et de réformer le système migratoire européen²¹⁵. Les crises économiques précédentes suggèrent que la pandémie aura des conséquences négatives à long terme sur l'intégration des migrants, si des mesures appropriées ne sont pas prises. En effet, les conséquences économiques de la crise pourraient faire reculer les progrès réalisés par les immigrés sur le marché du travail.²¹⁶ Par exemple, une grande part d'immigrés travaille dans les secteurs fortement exposés à la COVID-19 et à ses conséquences, et sont plus susceptibles d'obtenir des contrats temporaires.²¹⁷

Toutefois, la crise liée à la pandémie a imposé l'adaptation des politiques d'intégration de l'UE. Par exemple, la communication des informations concernant les risques et mesures a été renforcée.²¹⁸ En tirant parti des technologies numériques, certains Etats membres ont mis en place des mesures permettant de maintenir la continuité des programmes d'intégration. Dans d'autres pays, les politiques d'intégration ont été suspendues.²¹⁹ La Commission a accéléré le développement des politiques d'intégration en proposant son Nouveau Pacte sur la Migration et l'Asile, en septembre 2020. La crise a poussé l'UE à faire des efforts pour coopérer avec les voisins de l'UE²²⁰, et à améliorer et faciliter le travail d'élaboration des politiques.

Mais l'immigration pose des défis socio-économiques pour les sociétés qui reçoivent les migrants. La diversité au sein des sociétés alimente les tensions entre les natifs et les

²¹⁴ Commission Européenne, "Statistiques Sur La Migration: L'incidence de La COVID-19," January 21, 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_21_232.

²¹⁵ Commission Européenne.

²¹⁶ OCDE, *Perspectives Des Migrations Internationales 2020*.

²¹⁷ OCDE.

²¹⁸ OCDE.

²¹⁹ OCDE.

²²⁰ Geddes, "Objective and Subjective Migration Trends in Europe," 30.

immigrés, ce qui menace la cohésion sociale. Les discriminations envers les migrants, telles que le racisme, les discours de haine, et les discriminations liées à la nationalité ont augmenté avec la crise du COVID-19.²²¹ Au sein des populations européennes, les inégalités sociales se sont accrues, notamment entre immigrés et natifs. Les solutions collectives de lutte contre la pandémie étant privilégiées, l'interaction constructive entre migrants et natifs est menacée.²²² Dans le contexte de crise économique, additionné aux difficultés de maintenir la cohésion sociale, le soutien à des politiques d'intégration proactives risque de décliner.

Il est difficile de projeter l'impact de la pandémie de COVID-19 sur les politiques d'intégration, à cause du manque de données et statistiques.²²³ Il n'y a pas eu d'effort collectif en 2021 pour organiser davantage les flux migratoires dans l'UE.²²⁴ Le public a accordé moins d'importance à l'immigration que dans les années ayant suivi la crise migratoire. Les politiques d'intégration ne sont pas une priorité pour les populations, puisque les enjeux sont désormais principalement économiques et sanitaires.²²⁵ En ce sens, il y a donc un changement dans la tendance d'attention du public envers l'immigration, par rapport à 2015. Les politiques d'intégration seront donc peut-être mises de côté par les dirigeants, qui concentrent leurs actions sur la réponse à la nouvelle crise.²²⁶ Finalement, la crise a prouvé l'importance des travailleurs étrangers et immigrés, particulièrement dans les domaines de la propreté, des transports, de la santé et de l'agriculture. Les migrants jouent un rôle clé dans différents secteurs de l'économie européenne. Pourtant, ils sont toujours confrontés à des problèmes d'accès à l'éducation, à l'emploi et aux soins.²²⁷

²²¹ Conseil de l'Europe, "Cités Interculturelles," accessed June 17, 2021, <https://www.coe.int/fr/web/interculturalcities/covid-19-special-page>.

²²² Ibid..

²²³ Frank Laczko, "COVID-19 and Migration in 2020: Five Key Trends," *Migration Policy Practice* XI, no. 1 (2021): 5.

²²⁴ Geddes, "Objective and Subjective Migration Trends in Europe," 30.

²²⁵ Ibid.

²²⁶ Ibid. 30.

²²⁷ Eurostat, "Immigration Par Sexe, Pays de Naissance et Grand Groupe de Nationalité," MIGR_IMM7CTB, February 28, 2021, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_imm7ctb/default/table?lang=fr.

2. Importance de l'intégration dans le processus de relance

Avant 2020, plus d'un million d'immigrants arrivaient chaque année dans l'UE, un chiffre plus élevé que dans n'importe quel autre pays de l'OCDE. L'immigration est décisive pour l'avenir de l'économie européenne, car la population est en déclin démographique. Selon le rapport MIPEX 2020²²⁸, la pandémie a révélé l'importance des politiques d'intégration, car dans les pays aux politiques les plus inclusives, les immigrants obtiennent des résultats plus équitables en matière de santé.

Les immigrants ont joué un rôle important durant la pandémie. En effet, beaucoup d'immigrés sont prêts à travailler dans des conditions difficiles pour un salaire peu élevé, dans des secteurs faisant face à un manque de main d'œuvre. Selon l'OCDE, les secteurs essentiels ayant recours aux migrants, dans les pays de l'UE, sont les secteurs du travail domestique, de l'hôtellerie et la restauration, de l'entreposage et stockage, de la santé et des services de nettoyage et de sécurité.²²⁹ Il est d'autant plus important d'accueillir des immigrants dans l'UE, où 40% des employeurs ne trouvent pas d'employés aux compétences requises²³⁰. Ainsi, certains secteurs ont pu continuer à fonctionner grâce au travail de nombreux immigrants déjà présents dans les pays de l'UE. Le succès des politiques d'intégration permet de mitiger le vieillissement de la population et le manque d'employés qualifiés, et ainsi de maintenir la compétitivité de l'économie de l'UE, nécessaire à la relance. Il s'agit donc d'intégrer les migrants à la société et de leur donner les mêmes droits que les citoyens européens, afin de limiter les abus et les exploitations. Dans l'UE, le secteur de la santé emploie 11% d'immigrés²³¹. Ces derniers représentent plus d'un tiers des travailleurs dans d'autres secteurs clés tels que les transports, le nettoyage, l'industrie alimentaire et les services informatiques.²³² Les professionnels de santé réfugiés peuvent également apporter leur soutien aux systèmes de santé des Etats de l'UE. Le Passeport Européen des Qualifications des Réfugiés permet d'obtenir des informations fiables sur les qualifications des migrants, afin d'accélérer l'intégration sur

²²⁸ Solano and Huddleston, "Migrant Integration Policy Index 2020."

²²⁹ OCDE, *Perspectives Des Migrations Internationales 2020*.

²³⁰ Commission Européenne, "Cadre Politique de l'UE Pour l'intégration Des Migrants."

²³¹ OCDE, *Perspectives Des Migrations Internationales 2020*.

²³² Ibid.

le marché du travail des réfugiés qualifiés.²³³ Intégrer les immigrants leur permet de faire bénéficier les pays d'accueil de leurs compétences. La crise de la COVID19 a donc souligné l'importance des politiques d'intégration pour le processus de relance.

Dans le *Plan d'Action sur l'Intégration et l'Inclusion 2021-2027*, la Commission Européenne affirme que l'UE a besoin de la contribution de tous les membres de la société pour relancer l'économie après la crise sanitaire.²³⁴ Puisque les politiques d'intégration ont pour objectif d'intégrer les immigrants à la société, il faut d'abord leur permettre d'achever leur processus d'intégration afin qu'ils participent pleinement à la relance. Pour cela, l'UE doit renforcer son approche en matière d'intégration, selon la Commission.²³⁵ Les politiques d'intégration permettent aussi, indirectement, de limiter la diffusion de la COVID-19, car elles ont un impact sur les conditions de vie, qui elles-mêmes influencent les risques qu'ils contractent la maladie. Puisque l'intégration permet une amélioration des conditions de vie, les migrants auraient davantage accès aux services de soins.²³⁶ De plus, les réfugiés font souvent face aux barrières administrative et linguistique, ce qui ne leur permet pas de contribuer au processus de relance. Cependant leur contribution est essentielle, et leur intégration doit être facilitée.²³⁷ Adopter des politiques d'intégration appropriées permettrait donc une « reprise forte et réellement inclusive »²³⁸.

La réponse européenne à l'immigration est donc d'autant plus orientée vers la catégorie de migrants cherchant à travailler en Europe.²³⁹ Le nombre de ces immigrants autorisés à entrer dans l'UE dépend de chaque pays membre, l'UE n'ayant pas la compétence pour répartir les migrants « économiques ». La pandémie a certes attiré attention du public vers les rôles joués par les travailleurs immigrants dans des secteurs clés de l'économie européenne, mais l'UE a eu tendance à fermer ses frontières, surtout aux travailleurs peu qualifiés.

3. Intégration sélective

²³³ Conseil de l'Europe, "Passeport Européen Des Qualifications Des Réfugiés," accessed June 16, 2021, www.coe.int/eqpr.

²³⁴ Commission Européenne, *Plan d'Action sur l'Intégration et l'Inclusion 2021-2027*, 2.

²³⁵ *Ibid.* 2.

²³⁶ Hans Henri P. Kluge et al., "Refugee and Migrant Health in the COVID-19 Response," *The Lancet* 395, no. 10232 (March 31, 2020): 1237–39, [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30791-1](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30791-1).

²³⁷ Geddes, "Objective and Subjective Migration Trends in Europe," 30.

²³⁸ OCDE, *Perspectives Des Migrations Internationales 2020*.

²³⁹ Geddes, "Objective and Subjective Migration Trends in Europe," 30.

Dans le contexte de la crise sanitaire, le discours sur l'intégration semble concerner principalement les travailleurs indispensables au processus de relance économique européen. Les politiques d'intégration sont donc d'autant plus sélectives qu'après la crise de 2015. Les Etats membres, qui sont responsables de l'intégration des migrants et de leurs familles, peuvent décider du nombre d'immigrés et du type de travailleurs pouvant avoir accès à un titre de séjour.²⁴⁰

Les régimes nationaux ont été harmonisés pour intégrer les immigrants hautement qualifiés dans la technologie et l'ingénierie, car les citoyens européens qualifiés dans ces domaines étaient trop peu nombreux. Ces immigrants bénéficient d'une procédure d'entrée accélérée et d'une « carte bleue européenne », ou permis pour travailleurs hautement qualifiés. Cette directive est appliquée depuis 2009, mais en 2015, la Commission fait de la modernisation du régime de la «carte bleue» un objectif essentiel du Nouveau Pacte sur la Migration et l'Asile. Le Parlement Européen et le Conseil proposent une nouvelle directive relative au régime de carte bleue européenne, en 2016, estimant que la « directive de 2009 n'a toutefois pas atteint [les] objectifs [qui avaient été donnés]. »²⁴¹. Cette nouvelle directive est le résultat de la proposition de la Commission, présidée par Juncker, qui avait annoncé dans l'Agenda Européen en Matière de Migration le réexamen de la carte bleue dans le cadre d'une nouvelle politique en matière d'immigration. Les faiblesses de la directive carte bleue européenne en vigueur depuis 2009 comprenaient « notamment des conditions d'admission restrictives »²⁴². Le 17 mai 2021, la présidence du Conseil et le Parlement européen sont parvenus à un accord sur la directive carte bleue révisée. Les nouvelles règles harmonisent les conditions d'entrée et de séjour des travailleurs hautement qualifiés. Elles permettent par exemple de faciliter le regroupement familial et la mobilité au sein de l'UE, et d'accorder un niveau d'accès très élevé au marché du travail²⁴³, ce qui influence fortement l'intégration des immigrés

²⁴⁰ Commission Européenne and Communication, "Une Chance et Un Défi - L'immigration Dans l'Union Européenne."

²⁴¹ Parlement Européen and Conseil de l'Union Européenne, Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi nécessitant des compétences élevées.

²⁴² Ibid.

²⁴³ Conseil de l'Union Européenne, "Migration Légale: Accord Provisoire Entre La Présidence Du Conseil et Le Parlement Européen Sur Un Système Permettant d'attirer Des Travailleurs Hautement Qualifiés - Consilium," Communiqué de presse, May 17, 2021, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/pressreleases/2021/05/17/legal-migration-council->

concernés. Cependant, ces mesures ne concernent que les immigrés hautement qualifiés, et sont donc toujours très sélectives.

Dans le débat sur l'immigration, l'argument économique devient de plus en plus secondaire. Le débat se concentre en effet davantage sur des arguments humanitaires ou démographiques²⁴⁴. Ces nouvelles priorités risquent de mener à des changements dans les politiques d'intégration, puisque la sélection des migrants se basera sur des critères de valeurs et normes, qui sont difficilement mesurables. Les politiques d'intégration étant sélectives, une différence notable se creuse dans les inégalités de salaires entre les immigrants, qui sont plus élevées que chez les natifs. Ainsi, il est important de mettre en place un régime d'intégration européen pour éviter les différences traitement et de protection entre les immigrants, tout en laissant une marge de manœuvre aux Etats membres en ce qui concerne les modalités d'application.

L'OCDE a publié un rapport²⁴⁵ dans lequel elle liste ses recommandations pour améliorer l'efficacité des politiques d'intégration. Afin de ne pas mettre en œuvre des politiques sélectives, il est notamment recommandé de prendre en compte les différents besoins des immigrés, en particulier la différence de besoins entre les femmes et les hommes immigrés, et les enfants et personnes âgées.²⁴⁶ Il est également important de communiquer à propos de l'intégration, afin de combattre les stéréotypes et la désinformation, et d'anticiper les besoins d'intégration en fonction des flux d'arrivées. Les valeurs européennes sont ancrées dans les traités européens et la Charte des Droits Fondamentaux de l'UE.²⁴⁷ Les valeurs de l'UE comprennent notamment la démocratie, la liberté d'opinion et de religion, et les droits à l'égalité et à la non-discrimination.²⁴⁸ Selon la Commission, améliorer les politiques d'intégration fait partie du devoir moral des gouvernements et institutions de l'UE.²⁴⁹ Intégrer les immigrés de manière sélective n'est donc pas suffisant pour des politiques européennes, puisqu'elles deviennent dès lors

presidency-and-european-parliament-reach-provisional-agreement-on-scheme-to-attract-highly-qualified-workers/.

²⁴⁴ OECD, *Making Migration and Integration Policies Future Ready - Towards 2035 STRATEGIC FORESIGHT*, 16–17.

²⁴⁵ OCDE, "Comment Élaborer Des Politiques d'intégration Tournées Vers l'avenir ?," 2020, 2.

²⁴⁶ Ibid. 4.

²⁴⁷ Commission Européenne, *Plan d'Action sur l'Intégration et l'Inclusion 2021-2027*, 2020, 1.

²⁴⁸ Ibid. 1.

²⁴⁹ Ibid.2.

discriminatoires et non égalitaires. Toutefois, l'intégration sélective est davantage cohérente si l'on adopte la vision du Conseil. Ce dernier, puisqu'il reflète les intérêts des Etats membres, cherche à adopter des politiques qui permettent à chaque Etat d'atteindre ses objectifs. Les actions des Etats sont guidées par des intérêts principalement économiques depuis 2020, comme le montre l'adoption du plan de relance et de résilience, qui a été la priorité dans le programme européen depuis 2020. L'intégration est donc désormais un enjeu de moindre importance pour les Etats, qui concentrent leurs efforts et leur coopération pour répondre aux conséquences de la pandémie. Les gouvernements des Etats membres trouvent ainsi davantage d'intérêt dans l'adoption de mesures sélectives, qui permettent une contribution directe des immigrés à l'économie européenne.

C. Vers une politique commune ?

1. Limites des politiques d'intégration européennes

Il existe des mécanismes, instruments et structures pour assurer une coopération européenne en matière d'intégration, qui sont peu utilisés, coordonnées et adaptés.²⁵⁰ Par exemple, le BEAMA a des moyens et compétences très limités, et Frontex est insuffisant lors de grands afflux de migrants aux frontières, alors que l'agence est régulièrement renforcée.²⁵¹

La non-existence d'une politique commune d'intégration est liée à la complexité de l'architecture des politiques migratoires.²⁵² La Fondation Schuman associe « l'échec de l'architecture actuelle de la politique migratoire de l'Union européenne au règlement Dublin III ». ²⁵³ L'aspect le plus clivant a pour la première fois été traité dans le Pacte sur la Migration et l'Asile, en 2020. En effet, malgré les différentes réformes subies, les pays d'entrée des demandeurs d'asile sont responsables de l'examen des requêtes d'asile. C'est particulièrement un problème pour les Etats membres frontaliers, tels que la Grèce, l'Italie, l'Espagne et Malte, qui sont surexposés et débordés par les flux migratoires. De

²⁵⁰ Zsuzsanna Felkai Janssen, "Migration Monitoring and Preparedness at the European Union Level: The Need for Multi-Stakeholder Cooperation," *Migration Policy Practice* X, no. 4 (2020): 45–48, www.emn.at/en/national-emn-conference-2020-.

²⁵¹ Bloj and BUZMANIUK, "Comprendre Le Nouveau Pacte Sur La Migration et l'asile." 2021.

²⁵² Klaus, Duszczyk, and Pszczółkowska, "Which Factors Influence States' Migration Policies?"

²⁵³ Bloj and BUZMANIUK, "Comprendre Le Nouveau Pacte Sur La Migration et l'asile." 2021.

2008 à 2017, 90% des demandes d'asile étaient concentrées dans dix Etats membres²⁵⁴. Selon Bloj et Buzmaniuk, dans leur publication pour la Fondation Schuman, l'échec et la non-viabilité de la politique d'asile européenne sont aussi liés au déni de solidarité entre les Etats²⁵⁵, dont certains refusent d'accepter le système de répartition proposé par la Commission. En outre, les politiques migratoires en Europe pourraient être qualifiées de chaotiques, puisque les décisions étaient d'abord basées sur les besoins du marché du travail, puis sur des raisons davantage politiques.²⁵⁶ En effet, depuis la crise de 2015, l'intégration fait partie des débats politiques et les émotions influencent les décisions²⁵⁷. Ainsi, en Europe de l'Est et en Europe Centrale, la crise a déclenché une forte réaction anti-réfugiés de la part des gouvernements et de la société, alors même que la région n'était pas directement affectée. Les difficultés d'intégration des migrants, fortement représenté dans les médias, est une des causes de cette politisation.

Une autre raison du manque d'une politique commune en matière d'intégration est le manque de lois internationales régulant l'immigration. Ces dernières sont en effet plus limitées que les lois sur l'environnement ou le commerce international. Par exemple, le droit d'asile fait partie de la Charte des Droits Fondamentaux de l'UE, adoptée en 2000, mais les Etats ne sont pas obligés d'accueillir des migrants. Des règles communautaires harmonisent les procédures nationales de traitement des demandes, grâce à des normes minimales d'accueil et des critères de détermination²⁵⁸. Les Etats membres ont progressé vers une politique commune en matière d'asile, mais pas vers une politique d'intégration en général. Les politiques d'intégration sont donc vaines, si elles ont seulement pour but de satisfaire les besoins de l'Etat accueil, en ignorant les réalités et attentes des migrants²⁵⁹. Si la politique migratoire au niveau européen ne suivait pas une doctrine générale mais prenait la forme d'un document accepté par les gouvernements et les parlements de chaque Etat membre, les gouvernements nationaux et locaux pourraient agir en accord avec l'esprit général lorsqu'ils mettent en œuvre les lois concernant

²⁵⁴ Ibid.

²⁵⁵ Ibid.

²⁵⁶ Klaus, Duszczyk, and Pszczółkowska, "Which Factors Influence States' Migration Policies?"

²⁵⁷ Ibid. 8.

²⁵⁸ Commission Européenne and Communication, "Une Chance et Un Défi - L'immigration Dans l'Union Européenne."

²⁵⁹ Klaus, Duszczyk, and Pszczółkowska, "Which Factors Influence States' Migration Policies?," 17.

l'intégration.²⁶⁰ Cependant, il est impossible de définir une bonne politique migratoire sans une politique d'intégration efficace.

Il existe donc de nombreux obstacles à une politique d'intégration commune en Europe.²⁶¹ Selon Van Wolleghem, il est nécessaire de conduire davantage de recherches sur les politiques européennes d'intégration.²⁶² En effet, l'immigration ne va probablement pas diminuer, et l'UE a besoin de nouveaux citoyens pour maintenir sa croissance économique et ses politiques sociales.²⁶³ Il s'agit donc de donner aux immigrés les mêmes chances qu'aux natifs. Une des conditions pour cela est de diminuer les différences entre les politiques d'intégration nationales. Le rôle de l'UE en tant que promoteur de l'intégration sera d'autant plus important dans les années à suivre, selon Van Wolleghem. Mais si l'UE souhaite apporter davantage d'homogénéité aux politiques nationales, il s'agit d'abord de comprendre ce qui a été fait jusqu'à présent, et ce qui a fonctionné.²⁶⁴ De plus, les politiques mises en place par les Etats sont généralement à court terme, en réponse à des problèmes ponctuels. Cela souligne l'intérêt d'une politique européenne à long terme, qui serait plus efficace si elle incluait tout le spectre des domaines d'intervention de la migration, dont l'intégration. Mais l'intégration des immigrants n'est pas encore une compétence de l'UE, car elle reste une conséquence de la décision des Etats.²⁶⁵ En l'absence d'une compétence européenne et d'actes réellement contraignants, peut-il y avoir européanisation ?

2. Européanisation des politiques d'intégration

L'intégration européenne a mené à une convergence des politiques d'immigration, mais pas encore des politiques d'intégration. Dans le domaine de l'immigration, les Etats membres ont donné un pouvoir significatif à l'UE, alors que l'européanisation de l'intégration a été amoindrie par l'importance des pouvoirs nationaux et locaux dans l'élaboration des politiques.²⁶⁶ Depuis l'afflux de migrants sans précédent de 2015, l'UE

²⁶⁰ Ibid. 9.

²⁶¹ Münz, "The Integration of Migrants and Refugees - A European Synopsis," 9.

²⁶² Van Wolleghem, "The EU's Policy on the Integration of Migrants."

²⁶³ Ibid.

²⁶⁴ Ibid.

²⁶⁵ Ibid.

²⁶⁶ Scholten and Penninx, "The Multilevel Governance of Migration and Integration," 92.

tente d'améliorer la coordination des politiques nationales et de réduire les inégalités de traitement des immigrés entre les pays membres. Mais peut-on dès lors qualifier cela d'eupéanisation ?

L'eupéanisation désigne l'effet des décisions à échelle européenne sur les Etats membres, notamment sur les politiques, la politique et le politique au niveau national.²⁶⁷ Mais le terme « eupéanisation » décrit une grande variété de phénomènes et de processus. Par exemple, il peut aussi signifier le transfert graduel de l'élaboration des politiques publiques vers le niveau européen, ou encore le processus circulaire de coconstruction des normes qui s'élèvent à la sphère européenne avant de redescendre aux politiques domestiques.²⁶⁸ On parle d'eupéanisation lorsque le système politiques domestique est affecté par l'UE.²⁶⁹ Toutefois, l'eupéanisation n'est pas synonyme de convergence ou d'harmonisation des politiques européennes, qui en sont plutôt les conséquences. Les Etats peuvent interpréter différemment les mesures européennes, et mettre en œuvre différentes formes de régulations.²⁷⁰

Geddes et Scholten distinguent trois tendances à l'eupéanisation des politiques d'immigration. D'abord, la perte de contrôle des Etats, puis le renforcement de l'Etat nation par la coopération, et enfin, la coopération dans un cadre européen, donnant des pouvoirs aux institutions européennes. Mais les dynamiques des politiques d'intégration ont été très différentes de celles des politiques d'immigration.²⁷¹ Comparée à la forte tendance d'eupéanisation dans le domaine de l'asile et de la migration, l'eupéanisation de l'intégration a été plus tardive et hésitante.²⁷² Selon Van Wolleghem, les politiques d'intégration n'ont pas évolué dans une eupéanisation verticale ascendante, mais sont au contraire devenues très complexes, avec plusieurs niveaux de gouvernements.²⁷³

²⁶⁷ Claudio Radaelli, "Eupéanisation," in *Dictionnaire Des Politiques Publiques*, ed. Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, and Pauline Ravinet, 5th ed. (Paris: Presses de Sciences Po, 2006), 191.

²⁶⁸ Van Wolleghem, "The EU's Policy on the Integration of Migrants." 2019.

²⁶⁹ L'eupéanisation peut aussi être liée à l'intégration européenne (dans le sens d'un transfert volontaire des États d'une partie de leur souveraineté aux institutions européennes). L'intégration européenne n'est cependant pas discutée dans ce travail, puisqu'elle fait l'objet d'études complètes, telles que : Vink, "Negative and Positive Integration in European Immigration Policies," 6:2.

²⁷⁰ Andrew Geddes and Peter Scholten, "Policy Analysis and Europeanization: An Analysis of EU Migrant Integration Policymaking," *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 17, no. 1 (2013): 41–59, <https://doi.org/10.1080/13876988.2013.849849>.

²⁷¹ Scholten and Penninx, "The Multilevel Governance of Migration and Integration," 92.

²⁷² Ibid. 101.

²⁷³ Ibid. 105.

L'eupéanisation dans le domaine de l'intégration pourrait donc être qualifiée d'horizontale, puisqu'elle a pour effet la diffusion entre les Etats membres. Les compétences sont désormais distribuées entre niveaux local, national et européen, sans qu'il n'y ait de niveau clairement dominant.²⁷⁴ Les niveaux locaux obtiennent toutefois une position de plus en plus importante par rapport aux gouvernements nationaux, et l'UE semble jouer le rôle de médiateur. Les relations entre les niveaux se sont intensifiées.

De plus, Geddes et Scholten perçoivent les mesures relatives à l'intégration comme des expressions d'un mécanisme de gouvernance « doux », au niveau européen.²⁷⁵ Van Wolleghem étudie également les politiques européennes d'intégration à travers le prisme d'un processus incluant à la fois une eupéanisation vers le bas et vers le haut. En d'autres termes, selon Van Wolleghem, les politiques d'intégration subissent une eupéanisation « douce ».²⁷⁶ Il affirme que l'outil le plus significatif ayant été mis en place depuis 2015 est le FAMI, dont le budget a été augmenté dans le CFP 2021-2027. Etant arrivé à son terme en 2020, la version définitive du règlement spécifique au FAMI pour les prochaines années est toujours en discussion au sein du Conseil de l'UE. Les fonds européens pour l'intégration sont, selon Van Wolleghem²⁷⁷, les instruments européens les plus importants en matière d'intégration. Si une eupéanisation de l'intégration est en cours, ce ne peut être que par des mesures juridiques non contraignantes (« soft law »), à travers lesquelles l'Etat a une grande marge d'action. Au contraire, dans la loi conventionnelle (« hard law »), le comportement de l'Etat ou les résultats à atteindre sont rigoureusement définis.²⁷⁸ Dans la politique d'intégration des immigrés de l'UE, la loi secondaire est plus déterminante que la loi primaire. Pour pouvoir affirmer qu'une eupéanisation a été effectuée, il faudrait que l'UE obtienne une nouvelle compétence dans le domaine de l'intégration.

Il n'existe donc pas de politique commune d'intégration, mais un processus d'eupéanisation des politiques d'intégration est probablement en cours. L'intégration des immigrés s'inscrit dans une gouvernance à plusieurs niveaux. Elle est d'abord décidée

²⁷⁴ Ibid. 105.

²⁷⁵ Geddes and Scholten, "Policy Analysis and Europeanization: An Analysis of EU Migrant Integration Policymaking."

²⁷⁶ Van Wolleghem, "The EU's Policy on the Integration of Migrants." 2019.

²⁷⁷ Ibid.

²⁷⁸ Ibid.

et financée au niveau national. Au niveau régional, les autorités ont aussi la compétence d'inclure les étrangers. Au niveau local, l'enjeu de l'intégration est moins politisé et abordé de façon plus pragmatique²⁷⁹. Cependant, au niveau européen, ce ne sont pas les autorités sous-nationales qui décident, mais les Etats. Une politique commune européenne n'est donc pas une condition nécessaire aux effets de l'eupéanisation.

3. Leadership de l'UE ou coopération gouvernementale ?

Ainsi, la politique d'intégration au niveau européen n'est pas devenue une politique européenne commune d'intégration.²⁸⁰ Par respect du principe d'attribution, les Etats membres délèguent ou non leurs compétences à l'UE en matière d'immigration. Malgré leur volonté commune d'améliorer la politique d'intégration, les intérêts divergents des Etats membres ont placé la politique d'intégration au niveau européen dans un équilibre fragile²⁸¹. L'absence d'une base légale claire implique un rôle limité de la Commission dans la définition des directives, et un contrôle limité des Etats membres. Jusqu'à présent, la solidarité institutionnalisée s'est manifestée uniquement sous l'aspect financier, avec le FAMI²⁸². Les politiques d'intégration créent une structure de gouvernance européenne en matière d'intégration incomplète et ambiguë, mais inévitable pour obtenir le soutien nécessaire à une politique de niveau européen.²⁸³ Le rôle des institutions européennes ne doit pas être négligé, puisqu'il appartient à la Commission de s'assurer que les fonds européens d'intégration sont bien utilisés, et que les états membres ont les outils et les connaissances nécessaires à l'intégration des immigrants « dans les normes européennes ».

La crise migratoire a provoqué des réactions « dangereuses pour l'unification européenne »²⁸⁴, mais les Etats membres pourraient faire face sans difficulté à ce genre de crise. Il pourrait donc être affirmé que ce n'est pas la politique migratoire qui est en échec, mais plutôt le manque de volonté des institutions européennes et nationales, qui ne

²⁷⁹ Ibid. 9.

²⁸⁰ Ibid. 187.

²⁸¹ Van Wolleghem, "Where Is the EU's Migrant Integration Policy Heading?," 2019, 188.

²⁸² Ibid. 236.

²⁸³ Radu-Mihai Triculescu, "Why EU Institutions Alone Cannot Reform the Common European Asylum System," *Post-Crisis Democracy in Europe*, July 27, 2020, <http://post-crisis->

²⁸⁴ Benjamin Stora, "Culture et Migrants," 2018, 32.

se sont pas dotés d'outils nécessaires à la résolution des problèmes liés à l'intégration.²⁸⁵ Bien que les institutions européennes puissent être blâmées pour le manque de volonté de réformer l'intégration de immigrés au niveau européen, une politique européenne d'intégration ne peut être à l'initiative de l'UE. La manière dont les immigrés sont traités dépend largement des institutions nationales.²⁸⁶ L'intégration des migrants a longtemps été la compétence de l'Etat, car les idées et visions de l'intégration sont souvent corrélées aux idées de l'identité nationale²⁸⁷. Il s'agit donc de trouver un équilibre entre les standards européens et les réalités locales, « sur le terrain », pour mettre en œuvre un système d'intégration commun.²⁸⁸

Le Nouveau Pacte sur la Migration et l'Asile a pour vocation de préparer l'UE aux futures crises migratoires, et d'assurer le respect des principes de partage de responsabilité et les droits fondamentaux individuels. L'UE souhaite donc passer d'une position réactive à anticipative.²⁸⁹ Pour assurer la réussite du Plan, il faut un consensus général et une coordination entre tous acteurs impliqués dans l'intégration des migrants. L'immigration est l'une des cinq premières préoccupations des citoyens européens.²⁹⁰ Il est donc dans l'intérêt de l'UE et des états membres de « montrer qu'ils poursuivent une stratégie générale afin de gérer l'immigration pour le bénéfice de tous les acteurs concernés »²⁹¹, et qu'ils luttent contre ses aspects négatifs. Pour cela, il s'agit d'éviter les politiques définies nationalement pour empêcher les déséquilibres entre les efforts d'intégration.²⁹² De plus, un manque d'intégration dans un des pays membres peut affecter négativement l'intégration dans d'autres pays, car cela peut influencer la perception générale des

²⁸⁵ Ibid. 32.

²⁸⁶ Radu-Mihai Triculescu, "Why EU Institutions Alone Cannot Reform the Common European Asylum System," *Post-Crisis Democracy in Europe*, July 27, 2020, <http://post-crisisdemocracy.ideason europe.eu/2020/07/27/why-eu-institutions-alone-cannot-reform-the-commoneuropean-asylum-system/>.

²⁸⁷ Scholten and Penninx, "The Multilevel Governance of Migration and Integration," 2020, 92.

²⁸⁸ Radu-Mihai Triculescu, "Why EU Institutions Alone Cannot Reform the Common European Asylum System," *Post-Crisis Democracy in Europe*, July 27, 2020, <http://post-crisisdemocracy.ideason europe.eu/2020/07/27/why-eu-institutions-alone-cannot-reform-the-commoneuropean-asylum-system/>.

²⁸⁹ Janssen, "Migration Monitoring and Preparedness at the European Union Level: The Need for MultiStakeholder Cooperation," 45.

²⁹⁰ Eurostat, "L'opinion Publique Dans l'Union Européenne, Premiers Résultats," 21.

²⁹¹ Commission Européenne and Communication, "Une Chance et Un Défi - L'immigration Dans l'Union Européenne," 14.

²⁹² Van Wolleghem, "The EU's Policy on the Integration of Migrants." 2019.

migrants.²⁹³ Il manque donc une connexion structurelle, pour ne pas fragmenter substantiellement les politiques d'intégration.²⁹⁴ L'approche européenne en matière d'intégration s'inscrit finalement dans une logique intergouvernementale de coopération, dans laquelle les institutions supranationales ont un rôle amoindri, par rapport à celui des Etats membres.

Van Wolleghem affirme qu'une politique d'intégration européenne n'existe pas, mais qu'un ensemble d'instruments politiques forment une « politique relative à l'intégration »²⁹⁵. Selon Geddes et Scholten, il est même peu probable qu'un paradigme de l'intégration au niveau européen²⁹⁶ n'émerge. Pourtant, jusqu'à présent, le manque d'une politique commune d'intégration a mené à une européanisation graduelle des politiques nationales, encouragée par le partage de bonnes pratiques et des fonds dédiés à l'intégration.²⁹⁷ Le leadership politique de l'UE pourrait être renforcé par les opportunités de répondre aux impacts socio-économiques de la COVID-19. En effet, le leadership européen a fait ses preuves avec le plan de relance²⁹⁸. L'intégration des immigrés, qui touche à tous les domaines politiques européens, pourrait être davantage influencée par l'UE. Les déficiences du système d'intégration européen doivent cependant être corrigées au niveau national, par les autorités locales travaillant directement avec les immigrés.²⁹⁹

²⁹³ OCDE and Commission Européenne, *Settling In 2018: Indicators of Immigrant Integration*, 10.

²⁹⁴ Van Wolleghem, "The EU's Policy on the Integration of Migrants." 2019. ³¹⁰

Petroni, "EU Integration and Policy (In)Coherence towards Irregular Migration."

²⁹⁵ Van Wolleghem, "The EU's Policy on the Integration of Migrants," 2019, 190.

²⁹⁶ Geddes and Scholten, "Policy Analysis and Europeanization: An Analysis of EU Migrant Integration Policymaking."

²⁹⁷ Gońda, Lesińska, and Pachocka, "Relations between Immigration and Integration Policies in Postwar Europe," 42.

²⁹⁸ Radu-Mihai Triculescu, "Why EU Institutions Alone Cannot Reform the Common European Asylum System," *Post-Crisis Democracy in Europe*, July 27, 2020, <http://post-crisisdemocracy.ideasoneurope.eu/2020/07/27/why-eu-institutions-alone-cannot-reform-the-commoneuropean-asylum-system/>.

²⁹⁹ Radu-Mihai Triculescu, "Why EU Institutions Alone Cannot Reform the Common European Asylum System," *Post-Crisis Democracy in Europe*, July 27, 2020, <http://post-crisisdemocracy.ideasoneurope.eu/2020/07/27/why-eu-institutions-alone-cannot-reform-the-commoneuropean-asylum-system/>.

Conclusion

Dans les six ans qui ont suivi la crise des réfugiés, les conséquences de l'installation de nombreux immigrants dans les pays membres ont incité l'UE à développer une réponse aux enjeux de l'intégration. Depuis la crise migratoire de 2015, la politique d'intégration européenne, loin d'être une politique commune, repose donc sur des mesures non-contraignantes et des instruments « doux », dont la portée est définie par le Conseil. La Commission tente quant à elle de stimuler la coopération au niveau international et supranational, en proposant des nouvelles mesures plus adaptées aux conséquences de la crise. Les Etats membres préférant un cadre intergouvernemental correspondant à leurs exigences, les tentatives de la Commission de définir une politique européenne plus intégrée se heurtent aux réticences de certains membres du Conseil.

Avant 2015, le Conseil de l'UE, le Conseil Européen, ainsi que les différentes Présidences du Conseil jouaient déjà un rôle décisif dans la mise en œuvre de mesures européennes. Les Etats membres sont donc très influents dans l'élaboration des politiques d'intégration. Le long développement d'une politique d'immigration européenne et l'accroissement des compétences de l'UE n'a pas mené à la création d'une politique européenne commune d'intégration. Les compétences de l'UE en matière d'intégration sont donc disséminées dans différents domaines. La Commission est présente dans les décisions relatives à l'intégration, car elle peut influencer les décisions et proposer de nouvelles mesures. Elle joue également le rôle de coordinatrice des différents niveaux de gouvernance locaux, régionaux, nationaux et européens en matière d'intégration.

Mais depuis 2015, l'UE et les Etats membres ont pris conscience de l'importance des politiques d'intégration. Le développement d'une approche européenne a donc accéléré. Les institutions européennes ont créé des instruments qui illustrent la volonté de l'UE de construire une approche commune à l'intégration, à travers l'utilisation d'une pression « douce », sans utiliser les procédures d'élaboration des politiques traditionnelles. Les mesures mises en œuvre depuis 2015, qui définissent la politique européenne d'intégration, comprennent notamment le Nouveau Pacte sur la Migration et l'Asile, le Plan d'Action sur l'Intégration et l'Inclusion et le MFF 2021-2027. Pourtant, les crises de 2015 et 2020 ont accentué les tensions entre les Etats et la Commission, qui freinent la mise en œuvre de mesures européennes plus efficaces.

Le troisième chapitre était donc une rapide d'analyse de la politique européenne à travers le bilan de ces nouvelles mesures. Le fait que les données relatives à l'intégration soient utilisées principalement pour des comparaisons nationales est un autre indice de l'orientation intergouvernementale qu'a pris l'intégration des immigrants. Par ailleurs, la crise migratoire et la crise sanitaire ont bouleversé les tendances en matière d'intégration. Mais l'intégration reste un enjeu pour l'élaboration des politiques nationales et internationales, la coopération étant particulièrement nécessaire après la crise de 2015 et celle de 2020. Malgré le manque d'harmonisation des législations nationales, l'UE joue donc un rôle de soutien depuis 2015. Le manque d'une politique commune a finalement mené à une européanisation graduelle des politiques nationales. Il existe ainsi aujourd'hui davantage une européanisation qu'une convergence des politiques d'intégration.

Finalement, les immigrants apportent du potentiel pour les pays d'accueil européens, particulièrement dans le contexte démographique actuel. Alors que l'asile et la protection internationale font partie des enjeux les plus pressants au niveau européen, l'intégration sera probablement la prochaine étape.³⁰⁰ De nombreux chercheurs et académiques cités ici sont persuadés que le futur de l'UE dépendra de l'intégration des migrants aux institutions, cultures et valeurs européennes. Pourtant, le manque de solidarité envers les immigrants montre que les états membres et l'UE ne sont pas parvenus à créer un environnement propice pour les immigrants, ni pour une politique commune, qui les mènerait à contribuer de manière positive à l'économie et la société de leur pays d'accueil.

³⁰⁰ Van Wolleghem, "The EU's Policy on the Integration of Migrants." 2019.

Bibliographie

- Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes. "Rapport d'activité Annuel Consolidé 2019." Pologne, May 27, 2020.
- Algan, Yann, Alberto Bisin, Alan Manning, and Thierry Verdier. *Cultural Integration of Immigrants in Europe*. Edited by François Bourguignon and Daniel Cohen. Oxford University Press, 2012.
- Ardittis, Solon, and Frank Laczko. "Migration Policy in the Age of Immobility." *Migration Policy Practice X*, no. 2 (2020). <https://news.un.org/en/story/2020/03/1059602>,.
- Batsaikhan, Uuriintuya, Zsolt Darvas, and Inês Gonçalves Raposo. *People on the Move: Migration and Mobility in the European Union*. Edited by Stephen Gardner. Vol. XXVIII. Bruxelles: BRUEGEL BLUEPRINT SERIES, 2018.
- Bertossi, Christophe, and Matthieu Tardis. "Migrations et COVID-19 : Un Quitte Ou Double Pour l'Europe ?," May 5, 2020.
- Bloj, Ramona, and Stefanie BUZMANIUK. "Comprendre Le Nouveau Pacte Sur La Migration et l'asile." *Question d'Europe*, November 16, 2020.
- Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, and Thomas Huddleston. "Intégration Des Migrants: Il Est Temps Que l'Europe Prenne Ses Responsabilités," May 2016. www.commissioner.coe.int.
- Commission des Communautés européennes. "Orientations Pour Une Politique Communautaire Des Migrations," July 16, 1985.
- Commission Européenne. "Agenda Européen En Matière de Migration 2015," May 13, 2015. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-wedo/policies/european-agenda-migration/backgroundinformation/docs/summary_european_agenda_on_migration_fr.pdf.
- Commission Européenne. "Cadre Politique de l'UE Pour l'intégration Des Migrants." Portail Européen sur l'Intégration. Accessed June 15, 2021. <https://ec.europa.eu/migrant-integration/le-role-de-lue/cadre-politique>.
- Commission Européenne. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'immigration, l'intégration et l'emploi, COM/2003/0336 final § (2003). <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52003DC0336&qid=1624433963744>.
- Commission Européenne. Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Economique et Social Européen et au Comité des Régions - Plan d'action pour l'intégration des ressortissants de pays tiers (2016). [https://ec.europa.eu/transparency/documentsregister/detail?ref=COM\(2016\)377&lang=fr](https://ec.europa.eu/transparency/documentsregister/detail?ref=COM(2016)377&lang=fr).
- Commission Européenne. Communication de la Commission sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile (2020).
- Commission Européenne. Pacte européen sur la migration et l'asile (2020).
- Commission Européenne. Plan d'Action sur l'Intégration et l'Inclusion 2021-2027 (2020).

- Commission Européenne. "Statistiques Sur La Migration: L'incidence de La COVID-19," January 21, 2021. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_21_232.
- Commission Européenne, and Direction générale de la Communication. "Une Chance et Un Défi - L'immigration Dans l'Union Européenne," 2019. <https://doi.org/10.2775/29871>.
- Conseil de l'Europe. "Cités Interculturelles." Accessed June 17, 2021. <https://www.coe.int/fr/web/interculturalcities/covid-19-special-page>.
- Conseil de l'Europe. "Passeport Européen Des Qualifications Des Réfugiés." Accessed June 16, 2021. www.coe.int/eqpr.
- Conseil de l'Union Européenne. "Conclusions de La Présidence Du Conseil Européen de Séville," no. 45 (June 22, 2002). <https://doi.org/10.4000/conflits.791>.
- Conseil de l'Union Européenne. "Conclusions de La Présidence Du Conseil Européen de Thessalonique," June 20, 2003.
- Conseil de l'Union Européenne. Conférence ministérielle européenne sur l'intégration (2011).
- Conseil de l'Union Européenne. "Migration Légale: Accord Provisoire Entre La Présidence Du Conseil et Le Parlement Européen Sur Un Système Permettant d'attirer Des Travailleurs Hautement Qualifiés - Consilium." Communiqué de presse, May 17, 2021. <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/pressreleases/2021/05/17/legal-migration-council-presidency-and-europeanparliament-reach-provisional-agreement-on-scheme-to-attract-highly-qualifiedworkers/>.
- Cour de Justice de l'Union Européenne. "COMMUNIQUE DE PRESSE N° 161/20 - Arrêt Dans l'affaire C-808/18 Commission/Hongrie." Luxembourg, December 17, 2020. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/202012/cp200161fr.pdf>.
- D'Alfonso, Alessandro. "Migration and Border Management: Heading 4 of the 20212027 MFF." *European Parliamentary Research Service*, 2021.
- Darvas, Zsolt, Guntram Wolff, Francesco Chiacchio, Konstantinos Efstathiou, and Inês Gonçalves Raposo. "EU Funds for Migration, Asylum and Integration Policies." Bruxelles, April 2018.
- Dimitrov, Atanas, and Goran Angelov. "Refugee Integration in the EU: Challenges and Economic Impact." *Economic Alternatives*, no. 4 (2017): 584–600. [http://student.cife.eu:8080/THEMATIC-FILES-DOSSIERS-THEMATIQUES/ASYLUM_POLICY/Refugee Integration in the EU - 2017.pdf](http://student.cife.eu:8080/THEMATIC-FILES-DOSSIERS-THEMATIQUES/ASYLUM_POLICY/Refugee%20Integration%20in%20the%20EU%20-%202017.pdf).
- Entzinger, Han. "The Social Integration of Immigrants in the European Union - Keynote Speech." Tokyo, January 17, 2007.
- Eurostat. "Base de Données - Emploi et Chômage (LFS/EFT)," 2019. <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/lfs/data/database>.
- Eurostat. "Immigration by Previous Country of Residence." MIGR_IMM5PRV, June 27, 2017. https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=File:Immigration_by_previous_country_of_residence,_2015_YB17-fr.png.

- Eurostat. "Immigration Par Sexe, Pays de Naissance et Grand Groupe de Nationalité." MIGR_IMM7CTB, February 28, 2021. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_imm7ctb/default/table?lang=fr.
- Eurostat. "Indicators of Immigrant Integration. A Pilot Study." *Eurostat Methodologies and Working Papers*, 2011. <https://doi.org/10.2785/13779>.
- Eurostat. "L'opinion Publique Dans l'Union Européenne, Premiers Résultats." *Eurobaromètre Standard 94*, 2021. <https://doi.org/10.2775/435475>.
- Eurostat. *Migrant Integration*. Edited by Piotr Juchno and Mihaela Agafitei. Publications Office of the EU, 2017. <https://doi.org/10.2785/295423>.
- France Terre d'Asile. "La Commission Européenne Dévoile Son Plan d'action En Faveur de l'intégration et de l'inclusion," November 27, 2020. <https://www.france-terreasile.org/accueil/actualites/actualites-choisies/la-commission-europeennedevoile-son-plan-d-action-en-faveur-de-l-integration-et-de-l-inclusion>.
- Frattini, Tommaso. "L'intégration Des Immigrés Dans Les Pays d'accueil - Ce Que Nous Savons et Ce Qui Marche." *Revue d'Economie Du Développement* 25, no. 1 (2017): 105–34. <https://doi.org/10.3917/edd.311.0105>.
- Gaillard, Marion. *L'Union Européenne. Institutions et Politiques*. La Documentation française, 2018. <https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/38611-unioneuropeenne-la-crise-migratoire-de-2015>.
- Garcés-Mascareñas, Blanca, and Rinus Penninx. "Integration as a Three-Way Process Approach?" In *Integration Processes and Policies in Europe - Contexts, Levels and Actors*, edited by Blanca Garcés-Mascareñas and Rinus Penninx, 2–9. Springer International Publishing, 2016.
- Geddes, Andrew. "Objective and Subjective Migration Trends in Europe." *Migration Policy Practice* XI, no. 1 (2020): 29–36.
- Geddes, Andrew. *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. Londres: Sage, 2003.
- Geddes, Andrew, and Peter Scholten. "Policy Analysis and Europeanization: An Analysis of EU Migrant Integration Policymaking." *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 17, no. 1 (2013): 41–59. <https://doi.org/10.1080/13876988.2013.849849>.
- Gońda, Marcin, Magdalena Lesińska, and Marta Pachocka. "Relations between Immigration and Integration Policies in Postwar Europe." In *Relations between Immigration and Integration Policies in Europe*, edited by Maciej Duszczyk, Marta Pachocka, and Dominika Pszczołkowska. Routledge Advances in European Politics, 2020.
- Huddleston, Thomas, Jan Niessen, and Jasper Dag Tjaden. "Utilisation Des Indicateurs Européens Sur l'intégration Des Immigrants," 2013.
- Janssen, Zsuzsanna Felkai. "Migration Monitoring and Preparedness at the European Union Level: The Need for Multi-Stakeholder Cooperation." *Migration Policy Practice* X, no. 4 (2020): 45–48. www.emn.at/en/national-emn-conference-2020-

- Journal Officiel de l'Union Européenne. Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (version consolidée) (2020). http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/oj.
- Kirchberger, Alexandre, and Jan Niessen. "Integration beyond Migration - Kicking off the Debate." *Migration Policy Group*. Bruxelles, 2011.
- Klaus, Witold, Maciej Duszczak, and Dominika Pszczółkowska. "Which Factors Influence States' Migration Policies?" In *Relations between Immigration and Integration Policies in Europe*, edited by Maciej Duszczak, Marta Pachocka, and Dominika Pszczółkowska. Routledge Advances in European Politics, 2020.
- Kluge, Hans Henri P., Zsuzsanna Jakab, Jozef Bartovic, Veronika D'Anna, and Santino Severoni. "Refugee and Migrant Health in the COVID-19 Response." *The Lancet* 395, no. 10232 (March 31, 2020): 1237–39. [https://doi.org/10.1016/S01406736\(20\)30791-1](https://doi.org/10.1016/S01406736(20)30791-1).
- Laczko, Frank. "COVID-19 and Migration in 2020: Five Key Trends." *Migration Policy Practice* XI, no. 1 (2021): 5–9.
- Laurentsyeva, Nadzeya, and Alessandra Venturini. "The Social Integration of Immigrants and the Role of Policy-A Literature Review." *Intereconomics* 52 (October 10, 2017): 285–92. <https://doi.org/10.1007/s10272-017-0691-6>.
- Leyen, Ursula Von der. "Orientations Politiques Pour La Prochaine Commission Européenne," 2019.
- Münz, Rainer. "The Integration of Migrants and Refugees - A European Synopsis." In *The Integration of Migrants and Refugees - An EUI Forum on Migration, Citizenship and Demography*, edited by Rainer Bauböck and Milena Tripkovic. European University Institute, 2017.
- Niessen, Jan, and Thomas Huddleston. *Manuel Sur l'intégration à l'intention Des Décideurs Politiques et Des Praticiens. Security*. 3rd ed. Office des publications de l'Union européenne, 2010.
- OCDE. "Comment Élaborer Des Politiques d'intégration Tournées Vers l'avenir ?" 20, January 20, 2020.
- OCDE. *Making Migration and Integration Policies Future Ready - Towards 2035 STRATEGIC FORESIGHT. Ministerial and Forum on Migration*. Paris: Publications Office of the EU, 2020. <https://www.oecd.org/migration/mig/migration-strategicforesight.pdf>.
- OCDE. *Perspectives Des Migrations Internationales 2020*. Edited by OCDE. Perspectives Des Migrations Internationales. Paris: OECD, 2020. <https://doi.org/10.1787/6b4c9dfc-fr>.
- OCDE, and Commission Européenne. *Indicators of Immigrant Integration 2015 - Settling In*. Edited by Commission Européenne (Direction Générale pour la Migration et les Affaires Intérieures) and OCDE. Publications Office of the EU, 2015. <https://doi.org/10.1787/9789264234024-en>.
- OCDE. *Settling In 2018: Indicators of Immigrant Integration*. Paris; Bruxelles: OCDE Publishing, 2018. <https://doi.org/10.1787/9789264307216-en>.
- Parlement Européen. "Politique d'immigration," 2021. www.europarl.europa.eu/factsheets/fr.

- Parlement Européen, and Conseil de l'Union Européenne. Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi nécessitant des compétences élevées (2016). <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0378&qid=1621255553568>.
- Parsons, Craig A., and Timothy M. Smeeding. "What's Unique about Immigration in Europe?" In *Immigration and the Transformation of Europe*, edited by Craig A Parsons and Timothy M Smeeding, 1–29. Cambridge University Press, 2006.
- Penninx, Rinus, and Blanca Garcés-Mascreñas. "The Concept of Integration as an Analytical Tool and as a Policy Concept." In *Integration Processes and Policies in Europe - Contexts, Levels and Actors*, edited by Rinus Penninx and Blanca GarcésMascreñas. Springer International Publishing, 2016.
- Petroni, Nadia. "EU Integration and Policy (In)Coherence towards Irregular Migration." In *The Future of the European Union - Demisting the Debate*, edited by Mark Harwood, Stefano Moncada, and Roderick Pace, 230–41. Malta: Institute for European Studies, 2020. <https://www.um.edu.mt/>.
- Radaelli, Claudio. "Européanisation." In *Dictionnaire Des Politiques Publiques*, edited by Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, and Pauline Ravinet, 5th ed., 191. Paris: Presses de Sciences Po, 2006.
- Radu-Mihai Triculescu. "Why EU Institutions Alone Cannot Reform the Common European Asylum System." *Post-Crisis Democracy in Europe*, July 27, 2020. <http://post-crisis-democracy.ideason europe.eu/2020/07/27/why-eu-institutionsalone-cannot-reform-the-common-european-asylum-system/q>.
- Scholten, Peter, and Rinus Penninx. "The Multilevel Governance of Migration and Integration." In *Integration Processes and Policies in Europe - Contexts, Levels and Actors*, edited by Blanca Garcés-Mascreñas and Rinus Penninx, 91–106. Springer International Publishing, 2016.
- Secrétariat général du Conseil. "Proposition de Directive Du Conseil Relative à La Mise En Œuvre Du Principe de l'égalité de Traitement Entre Les Personnes sans Distinction de Religion Ou de Convictions, de Handicap, d'âge Ou d'orientation Sexuelle - Rapport Sur l'état Des Travaux." Bruxelles, November 16, 2018. https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/FR/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_14253_2018_INIT&from=FR.
- Secrétariat Général du Conseil, and Bureau Presse. "Multiannual Financial Framework 2021-2027 and Next Generation EU (Commitments, in 2018 Prices)," 2020. www.consilium.europa.eu/press.
- Seilonen, Josi. "Fortress Europe – a Brief History of the European Migration and Asylum Policy : A Historical Institutional Analysis of the Migration and Asylum Policy, and the Impacts of the Current Migration Crisis." Helsingfors universitet, 2016. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/169924>.
- Solano, Giacomo, and Thomas Huddleston. "Migrant Integration Policy Index 2020." Barcelone/Bruxelles, 2020. <https://www.mipex.eu/what-is-mipex>.

- Stora, Benjamin. "Culture et Migrants," 2018.
- Van Wolleghem, Pierre Georges. "Where Is the EU's Migrant Integration Policy Heading?" *International Review of Public Policy* 1, no. 2 (October 10, 2019): 218–37. <https://doi.org/10.4000/irpp.396>.
- Vink, Maarten P. "Negative and Positive Integration in European Immigration Policies." *European Integration Online Papers (EIoP)*. Vol. 6, 2002. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-013a.htm><http://eiop.or.at/eiop/texte/2002013a.htm>.
- Wolleghem, Pierre Georges Van. "The EU's Policy on the Integration of Migrants." In *Palgrave Studies in European Union Politics*, edited by Michelle Egan, Neill Nugent, and William E Paterson. Palgrave Macmillan, 2019.