

Panel thématique:

**« Les politiques d'intégration et le rôle des acteurs nationaux
et locaux dans les pays d'origine et d'accueil »**

Document de synthèse par

Ferruccio Pastore

(Centro Studi di Politica Internazionale, Rome)

Version provisoire -18 Septembre 2002

1. Vers une approche coopérative aux politiques d'intégration ?

L'intégration des migrants dans la société d'accueil s'imposa comme un objectif des politiques migratoires des Etats européens le long des années Quatre-vingts du siècle dernier, au fur et à mesure que la conscience du caractère définitif de la présence étrangère s'affermisait.

Pendant une longue phase initiale, les politiques d'intégration ont été développées par les Etats d'immigration de façon essentiellement unilatérale, avec un très bas niveau de coordination entre eux et avec les Etats d'origine. Cela est d'ailleurs compréhensible, si on considère le lien très fort que ces politiques avaient (et ont encore) avec les mécanismes plus généraux de l'Etat providence, marqués en milieu européen par des fortes spécificités nationales.

La dimension fortement « nationale » des politiques de l'intégration se confirmait même lorsque - dès la moitié des années Quatre-vingts - les Etats membres s'acheminaient sur la voie d'une coordination de plus en plus stricte des politiques en matière de régulation des flux (admission et contrôle). On parvenait ainsi à la situation actuelle, où l'on constate une remarquable diversité dans les statuts légaux et les conditions d'insertion socio-économique des populations migrantes et issues de l'immigration dans les différents pays de l'Union européenne.

Ce n'est que plutôt récemment que cette hétérogénéité du paysage européen en matière

d'intégration des immigrés a commencé à être perçue comme un problème d'ordre aussi bien ético-politique (à cause des inégalités de traitement qui s'engendrent ainsi au niveau européen) que pratique (puisque les différences dans les politiques d'intégration peuvent se traduire en *pull factors* asymétriques de migrations futures). C'est ainsi qu'en octobre 1999, les Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'UE sont parvenus à inclure une meilleure intégration des « ressortissants de pays tiers qui résident légalement sur le territoire de ses Etats membres » parmi les objectifs de l'action communautaire en matière migratoire :

« Une politique plus énergique en matière d'*intégration* devrait avoir pour ambition de leur offrir des droits et obligations comparables à ceux des citoyens de l'Union européenne. Cette politique devrait également favoriser la non-discrimination dans la vie économique, sociale et culturelle et mettre en place des mesures de lutte contre le racisme et la xénophobie »¹.

Parallèlement à cette importante évolution (dont les retombées concrètes sont cependant, pour le moment, fort limitées : v. par. 2), la conscience s'est progressivement affirmée, au sein de l'UE, de l'importance d'aborder la question de l'intégration à travers un dialogue avec les autorités des pays d'origine, dont l'emprise potentielle sur le processus d'insertion sociale, culturelle et économique de leurs ressortissants résidant à l'étranger est loin d'être négligeable².

Le débat sur l'opportunité de « bilatéraliser » les politiques d'intégration a progressé particulièrement dans le contexte euro-méditerranéen, où les accords d'association offrent une infrastructure normative et institutionnelle potentiellement appropriée pour fonder les débuts d'un dialogue entre pays d'origine et de destination sur les conditions d'insertion socio-économique des migrants.

Du point de vue juridique, la pierre angulaire d'un tel dialogue est représentée par le principe de non discrimination, clairement établi dans les accords euro-méditerranéens³ ; du point de vue

¹ Conseil Européen extraordinaire de Tampere, 15-16 octobre 1999, Conclusions de la Présidence, § 18.

² Nous avons commencé à développer cette ligne d'analyse dans F. Pastore - G. Sciortino, *Tutori lontani. Il ruolo degli Stati d'origine nel processo di integrazione degli immigrati*, rapport produit pour la Commission Nationale pour les Politiques d'Intégration des Immigrés, octobre 2001, disponible sur Internet : <http://www.cespi.it/PASTORE/tutori-lontani.PDF>. Pour une analyse comparée des politiques en matière d'émigration du Maroc et de la Tunisie, v. L. A. Brand, *States and Their Expatriates : Explaining the Development of Tunisian and Moroccan Emigration-Related Institutions*, The Center for Comparative Immigration Studies, University of California – San Diego, Working Paper N°52, Mai 2002.

³ A l'exemple de l'accord avec la Tunisie (*Journal officiel des Communautés européennes*, L 97, 30 mars 1998), qui dispose que « Chaque Etat membre accorde aux travailleurs de nationalité tunisienne occupés sur son territoire [*en condition régulière, bien entendu*] un régime caractérisé par l'absence de toute discrimination fondée sur la nationalité par rapport à ses propres ressortissants, en ce qui concerne les conditions de travail, de rémunération et de licenciement » (art. 64, al. 1) en élargissant ensuite la même garantie au domaine de la sécurité sociale, qui inclut « les prestations de maladie et de maternité, les prestations d'invalidité, de vieillesse, de survivants, les prestations d'accident

institutionnel, l'articulation décisive est représentée par les groupes de travail en matière sociale et de migrations créés par les Conseils d'association⁴.

Mais, tout en reconnaissant l'importance de tels cadres bilatéraux (qui devraient mettre en relation l'UE avec *chaque* pays tiers participant au Partenariat), il est également évident qu'une approche concertée au thème de l'intégration ne peut pas se passer d'un niveau régional de dialogue et d'action sur les mêmes sujets. Il faut donc saluer comme une nouveauté extrêmement importante le lancement par la V^e Conférence euro-méditerranéenne des Ministres des affaires étrangères (Valence, 22-23 avril 2002) d'un « Programme régional de coopération dans le domaine de la justice, la lutte contre la drogue, la criminalité organisée et le terrorisme ainsi que de coopération sur les questions liées à l'intégration sociale des immigrés, à la migration et à la circulation des personnes ». Le Document Cadre approuvé à ce propos à Valence définit ainsi les objectifs du nouveau programme régional en matière d'intégration :

« [...] Intégration sociale des immigrés et promotion tant de leur statut dans les pays d'accueil que de leurs rapports avec les pays d'origine:

- a) en liaison avec les programmes communautaires et nationaux existants et futurs, et dans le respect des accords bilatéraux et des dispositions des accords d'association conclus ou à conclure entre les partenaires méditerranéens et l'Union européenne, renforcer les actions visant l'insertion sociale et le regroupement familial des ressortissants des partenaires méditerranéens qui résident légalement dans les États membres en tenant compte de la législation nationale et de la législation communautaire future; promouvoir des actions visant la non-discrimination dans la vie économique, sociale et culturelle;
- b) renforcer les droits des ressortissants des partenaires méditerranéens et intensifier la lutte contre le racisme et la xénophobie par des mesures adéquates;
- c) promouvoir des partenariats entre pays d'origine et pays d'accueil afin de valoriser l'apport des migrants dans le développement régional ou local de leur pays d'origine »⁵.

La réalisation de ce vaste programme représente indiscutablement aujourd'hui un défi crucial. Mais, l'hétérogénéité du contexte euro-méditerranéen du point de vue migratoire n'exclut pas – au contraire elle la soutient⁶ – l'opportunité d'adjoindre un niveau sub-régional d'initiative dans le

de travail, et de maladie professionnelle, les allocations de décès, les prestations de chômage et les prestations familiales » (art. 65, al. 1).

⁴ Pour le groupe de travail UE-Tunisie, v. la décision du Conseil d'association 1999/2/CE (*Journal officiel des Communautés européennes*, L 258, 5 octobre 1999) ; le groupe de travail avec le Maroc est institué par la décision 2001/321/CE (*Journal officiel des Communautés européennes*, L 112, 21 avril 2001).

⁵ Euromed Report N° 44, 29 avril 2002, disponible sur Internet :

http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/publication.htm.

⁶ J'ai soutenu cette idée en : F. Pastore, *La rotta di Enea. Relazioni euromediterranee e migrazioni*, in "Europa

chantier ouvert de la coopération euro-méditerranéenne en matière d'intégration des migrants et des communautés issues de l'immigration. De ce point de vue, la Méditerranée Occidentale est sans doute un cadre privilégié, en considération de l'homogénéité (relative) des problématiques migratoires à son intérieur.

2. Tendances récentes des politiques d'intégration dans l'Union européenne

La mise en place récente d'un contexte institutionnel apte à développer un dialogue en matière d'intégration en milieu euro-méditerranéen, et notamment en Méditerranée occidentale, n'est évidemment pas une condition suffisante pour accomplir des progrès substantiels et réellement partagés.

Il ne faut pas se leurrer, en effet, en déniait que les objectifs concrets des pays de destination, d'un côté, et des pays de départ, de l'autre, en matière d'intégration, ont le plus souvent été divergents, ou du moins non coïncidents⁷. Il faut distinguer, à ce propos, au moins entre deux phases différentes.

Dans la première phase, qui peut être située environ entre la fin des années Soixante-dix et le début des années Quatre-vingt-dix, les principaux Etats d'immigration d'Europe continentale – à la suite d'une prise de conscience tardive que la présence immigrée était, pour la plus grande partie, définitive – mirent en place des politiques d'intégration qui – bien que fortement différenciées entre elles – visaient généralement à construire des liens d'appartenance forts, sinon exclusifs, avec ces nouvelles composantes de leurs populations⁸.

De l'autre côté, les Etats d'origine, ceux du Maghreb de façon particulière, tout en œuvrant pour améliorer les conditions d'insertion socio-économique de leurs ressortissants, s'opposaient plus ou

Europe", 1/2001, pp. 165-179; une version élargie en *Aeneas' Route. Euro-Mediterranean Relations and International Migration*, in S. Lavenex and E. Uçarer (dir.), "Externalities of Integration: the Wider Impact of the Developing EU Migration Regime", Lexington Books, Lanham - Boulder - New York - Oxford, 2002, pp. 105-123.

⁷ Il ne faut d'ailleurs jamais oublier la nature intrinsèquement ambiguë et conflictuelle du concept d'intégration, sur laquelle Abdelmalek Sayad a écrit des lignes mémorables :

« [L'intégration est] un processus continu, de tous les instants de la vie, de tous les actes de l'existence, auquel on ne peut assigner ni commencement ni aboutissement ; un processus qui, dans le meilleur des cas, peut se constater sans plus, et dont il n'est pas sûr qu'il puisse être orienté, dirigé, volontairement favorisé. Et surtout, il faut se garder d'imaginer que ce processus est tout en harmonie, qu'il est indemne de tout conflit. C'est là une illusion qu'on se plaît à entretenir, chacun des partenaires ayant son intérêt propre à cette fiction inversée après coup qui, par d'ailleurs, trouve dans le vocabulaire du monde social et politique le lexique tout désigné pour la dire » (A. Sayad, *Le poids des mots*, in A. Sayad, *La double absence. Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*, Seuil, 1999, p. 307).

⁸ Pour une vision comparative fortement originale, on peut voir, entre autres, A. Favell, *Philosophies of Integration. Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*, 2^{ème} éd., Palgrave Macmillan, Londres, 2001.

moins ouvertement aux formes plus avancées d'intégration⁹. Il s'agissait là d'une compréhensible défense des réseaux d'allégeance originaires, qui avait des motivations aussi bien politico-symboliques que économiques (liées à la conviction, pas toujours bien fondée, qu'une intégration pleine se traduirait nécessairement en une réduction des transferts vers la société d'origine).

La phase suivante, qui s'est prolongée de la première moitié des années Quatre-vingt-dix jusqu'à nos jours, a été marquée – non seulement dans la Méditerranée, mais à l'échelle globale – par un assouplissement de l'attitude envers l'intégration de la part des principaux pays d'émigration.

Face à la constatation pragmatique de la nature irréversible de certains processus, plusieurs grands pays émetteurs de flux migratoires – tels le Mexique et la Turquie – ont reconnu le principe de la double nationalité. Pendant cette même période, dans plusieurs Etats d'origine par ailleurs fort différents entre eux, on a assisté à des évolutions semblables vers la redéfinition des objectifs prioritaires des politiques d'émigration, avec une attention croissante adressée à des aspects auparavant négligés tels que la canalisation des transferts de devises vers des emplois productifs et la lutte contre les formes les plus nuisibles de *skill/brain drain*.

Au cours de ces mêmes années, les changements profonds qui ont affecté les courants d'immigration vers l'Europe (augmentation des migrations familiales et des flux de demandeurs d'asile ; expansion du marché des migrations illégales) se sont réfléchis sur les politiques d'intégration et sur la conception même d'intégration¹⁰.

Presque tous les pays de l'UE ont, par exemple, réformé en sens restrictif leur législations en matière de regroupement familial¹¹. En revanche, les attitudes ont été très différenciées en matière d'accès à la nationalité : tandis que plusieurs pays de vieille immigration d'Europe continentale et septentrionale ont assoupli leurs législations et leurs pratiques sur ce terrain, dans la majorité des pays d'Europe du sud (notamment en Grèce, Italie et Portugal) les normes en matière de

⁹ On souviendra, par exemple, qu'à l'occasion de la première « affaire du voile » en France (automne 1989), le roi du Maroc, Hassan II, déclara :

« Je suis contre l'intégration, pour la simple raison que pour moi, il n'y a pas de Marocains nés au Maroc, et de Marocains nés en France et élevés en France. Les deux sont électeurs éligibles » (déclaration faite dans l'émission « L'Heure de Vérité » sur Antenne 2, le 19 décembre 1989, cité par K. Abada, V. Geisser, *Algérie. Dépolitisation de la question de l'émigration et inquiétudes multiples*, in Geisser, V. – Lorcerie, F. et Al., *Maghrébins en Europe*, Annuaire de l'Afrique du Nord, tome XXXII, Ed. Centre National de la Recherche Scientifique, Paris, 1993, p. 799).

¹⁰ « For many years, changes in the nature of the migration process and in the societies of host countries have altered the conditions for the integration of foreign and immigrant populations. In some host countries, this has led to changes in the very conception of integration itself » (SOPEMI-Continuous Reporting System on Migration, Trends in International Migration. Annual Report. 2000 Edition, OECD, Paris, 2001, p. 90).

¹¹ Un signal particulièrement net en cette direction vient de la récente réforme allemande du droit de l'immigration – signée par le Président fédéral Johannes Rau le 20 juin 2002 et qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2003 – qui baisse en ligne générale à 12 ans l'âge maximal pour le regroupement familial de fils mineurs résidant à l'étranger avec leurs parents immigrés en Allemagne (*Aufenthaltsgesetz*, § 32 ; le texte est disponible sur Internet :

naturalisation ont été rendues plus sévères¹². A cet égard, il faut mettre en évidence un paradoxe, qui n'est d'ailleurs qu'apparent : ces mêmes pays d'Europe méridionale, qui ont souvent montré les plus fortes résistances envers une acceptation pleine et définitive des communautés étrangères établies depuis plus longtemps, n'ont en même temps pas su (ou pu) s'opposer à des régularisations plus ou moins massives de la présence irrégulière¹³.

Dans ce cadre hétérogène et dynamique, les institutions européennes ont essayé de jouer – particulièrement depuis le sommet de Tampere (v. par. 1) - un rôle harmonisateur. Les axes principaux de la stratégie de l'UE - de la Commission, essentiellement - en matière d'intégration peuvent être réduits à quatre :

a) Ouverture graduelle de canaux d'admission légale de ressortissants de pays tiers pour des raisons économiques (proposition de directive du conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante : COM(2001) 0386 final du 11 juillet 2001) dans le but de satisfaire les besoins de main d'œuvre de l'économie européenne, mais aussi d'offrir des débouchés alternatifs aux migrations illégales .

b) Harmonisation des statuts nationaux des ressortissants de pays tiers établis de façon stable et depuis un certain nombre d'années sur le territoire de l'UE (proposition de directive du conseil relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée , COM(2001)127 final, 13 mars 2001). Aux travailleurs immigrés touchés par cette proposition, la Commission propose également de reconnaître la liberté de circulation dans l'espace européen .

c) Harmonisation des règles nationales en matière de regroupement familial, conçu comme un droit subjectif et un instrument essentiel d'intégration (proposition de directive du conseil relative au

<http://www.bundesregierung.de/Themen-A-Z/Innenpolitik-6812/Zuwanderung.htm>.

¹² Sur cette divergence fondamentale, v. particulièrement R. Hansen - P. Weil, *Introduction: Citizenship, Immigration and Nationality: Towards a Convergence in Europe*, in R. Hansen e P. Weil, a cura di, «Towards a European Nationality. Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU», Palgrave, Basingstoke, 2001, pp. 1-23.

¹³ Pour une panoramique des principaux programmes de régularisation qui ont eu lieu en Europe pendant le années Quatre-vingt-dix (France : 1997-1998 ; Grèce : 1997-1998 ; Italie : 1990, 1996, 1998 ; Portugal : 1992-1993, 1996 ; Espagne 1991, 1996, 2000) v. SOPEMI-Continuous Reporting System on Migration, *Trends in International Migration. Annual Report. 2000 Edition*, OECD, Paris, 2001, p. 82 ; aux chiffres indiqués dans ce tableau il faudra ajouter les résultats des ultérieurs programmes de régularisation qui sont en cours en Espagne et en Italie. Pour une vue d'ensemble sur les problématiques liées aux migrations internationales dans les pays d'Europe méridionale, v. A. Venturini, *Le migrazioni e i paesi sudeuropei. Un'analisi economica*, Utet, Torino, 2001 ; v. aussi :R. King (dir.), *Migration into Southern Europe : new trends and new patterns*, numéro spécial de la revue « Studi Emigrazione », année XXXIX, mars 2002, n. 145, Centro Studi Emigrazione Roma.

droit au regroupement familial, COM(1999)638 final du 1^{er} décembre 1999, ensuite modifiée : COM/2002/0225 final du 2 mai 2002) .

d) Lancement d'une vaste action de lutte aux discriminations, identifiées comme un des obstacles les plus sérieux à une intégration profonde et harmonieuse (décision 2000/750/CE du 29 juin 2000 du Conseil établissant un programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination 2001-2006; directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 du Conseil portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail; directive 2000/43/CE du 27 novembre 2000 du Conseil relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique)¹⁴ .

Ce dernier volet de l'action de l'UE en matière d'intégration est le seul qui, jusqu'à présent, se soit concrétisé en des textes normatifs ayant valeur obligatoire. On ne peut s'empêcher de remarquer que les autres trois axes de la stratégie de la Commission en matière d'intégration n'ont pas pu se déployer faute de volonté politique unanime de la part des gouvernements des Etats membres. Malgré les assurances officielles¹⁵, les négociations portant sur les propositions en matière d'admission et de statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée n'ont jusqu'à présent abouti à rien et apparaissent encore très éloignées du but ; quant à la proposition modifiée de directive en matière de regroupement familial, issue en mai 2002 par la Commission à la demande du Conseil européen de Laeken (14-15 décembre 2001), elle représente - du point de vue des droits qui sont accordés aux migrants - une version très affaiblie du texte précédent.

Cette situation et les déséquilibres qu'elle peut produire sont évidemment reconnus par les Etats membres (même par ceux où on voit prévaloir aujourd'hui les adresses les plus restrictives) ; il est indicatif, par exemple, que la Présidence danoise ait décidé d'organiser, en juillet 2002, une conférence sur l'intégration des migrants en Europe, en expliquant que « l'objectif de la conférence était d'établir un rapport sur les meilleures pratiques, pour montrer qu'après Séville on ne parle pas seulement de garder les gens dehors »¹⁶ .

¹⁴ Dans le contexte international actuel, le risque de discriminations apparaît particulièrement intense à l'égard des personnes (immigrés et non) de religion et culture islamique; à ce propos, v. les rapports produit récemment par l'Observatoire de l'UE sur la xénophobie et le racisme : *Summary Report on Islamophobia in the EU after 11 September 2001* et *Reports on Anti-Islamic reactions within the European Union after the acts of terror against the USA. A collection of country reports from RAXEN National Focal Points*; tous disponibles sur Internet: <http://eumc.eu.int/publications/terror-report/index.htm>.

¹⁵ « Le Conseil européen est déterminé à accélérer la mise en oeuvre, sous tous ses aspects, du programme adopté à Tampere en vue de la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union européenne. Dans ce contexte, le Conseil européen rappelle la nécessité de développer une politique commune de l'Union européenne sur les questions, distinctes – mais étroitement liées – de l'asile et de l'immigration » (Conseil Européen de Séville, 21-22 juin 2002, Conclusions de la Présidence, § 26).

¹⁶ Agence Europe, *M. Haarder veut "prendre des décisions" sur l'asile et l'immigration – Programme de la présidence*

Malgré donc la pénurie de résultats concrets obtenus jusqu'à présent, la discussion au niveau européen est en plein déroulement et les initiatives se succèdent rapidement ¹⁷.

3. La « gouvernance » de l'intégration : le rôle des autorités locales et de la société civile

Nous avons jusqu'ici considéré le niveau national et supranational (européen) d'élaboration des politiques en matière d'intégration de migrants, en essayant de mettre en évidence les facteurs qui poussent vers une approche coopérative dans ce secteur (par. 1) et certains des obstacles qui s'opposent à une telle évolution (par. 2). Mais si on veut traiter des politiques d'intégration en tenant compte également de leur dimension exécutive concrète, on ne peut pas négliger le rôle considérable désormais joué sur ce terrain – dans tous les pays européens - par les autorités locales et les organisations de la société civile¹⁸.

L'importance d'un tel rôle varie, bien entendu, selon le degré de décentralisation institutionnelle qui a été rejoint dans chaque pays de l'Union ; mais la tendance est indiscutablement vers un renforcement, qui répond d'ailleurs aux nouveaux défis posés aux politiques d'intégration dans le contexte actuel. La complexité croissante des phénomènes migratoires qui touchent l'Europe contemporaine (estompage de la distinction entre migrations spontanées et forcées ; rupture du schéma classique : migration masculine suivie par migration féminine/familiale ; diffusion de formes multiples de migration pendulaire/circulaire/temporaire ; etc.) ainsi que la extraordinaire multiplication des aires de provenance (avec le dépassement des circuits migratoires post-coloniaux) exigent des stratégies d'intégration adaptées et flexibles de la part des pouvoirs publics. Le modèle linéaire classique, qui aboutissait idéalement à la naturalisation en passant par les étapes intermédiaires du regroupement familial et de l'obtention d'un titre de séjour permanent, ne répond plus *nécessairement* aux besoins fondamentaux de tous les migrants.

On reviendra par la suite sur ce changement de paradigme et sur ses implications concrètes pour les

danoise, Bulletin Quotidien Europe, N° 8252, 11 juillet 2002, p. 11. Pour plus d'information sur cette conférence, v. http://www.eu2002.dk/news/news_read.asp?iInformationID=20423.

¹⁷ Le 9 et 10 septembre 2002, le Conseil Economique et Social a organisé à Bruxelles une conférence sur le rôle de la société civile dans la promotion de l'intégration (pour plus d'informations v. http://www.ces.eu.int/pages/en/acs/events/09_09_02_immigration/home_en.htm); en préparation du Conseil JAI informel du 13 et 14 septembre 2002, la Présidence danoise a présenté aux partenaires européens un *discussion paper* sur l'intégration des ressortissants de pays tiers (disponible à l'adresse suivante : <http://www.eu2002.dk/calendar/meetinginfo.asp?iCalendarID=2890>).

¹⁸ Pour une analyse comparative du rôle des institutions régionales et locales dans le domaine des politiques d'intégration, v. : Centro Studi di Politica Internazionale (dir.), *Migrazioni e politiche locali: l'esperienza italiana nel quadro europeo*, in Agenzia Romana per la Preparazione del Giubileo, «Migrazioni. Scenari per il XXI secolo», vol. 2, Rome, 2000, pp. 833-948.

politiques d'intégration. Ce qu'il importe de souligner ici est que la hétérogénéité croissante des courants migratoires qui rejoignent l'Europe demande des réponses différenciées sur le terrain des politiques d'intégration ; et qu'une telle différenciation ne peut être assurée qu'à travers un rôle de poids accordé aux pouvoirs locaux non seulement dans la mise en œuvre, mais aussi dans la conception des politiques en matière d'intégration : il n'y a pas de doute, en effet, que les instruments qui sont adaptés, par exemple, à l'insertion harmonieuse d'un travailleur saisonnier dans les campagnes andalouses ne seront pas les mêmes à utiliser pour faciliter l'intégration satisfaisante d'un jeune issu de l'immigration et résidant dans une banlieue française, ou bien d'un mineur maghrébin qui est parvenu non accompagné dans une grande ville italienne.

Mais si un certain degré de décentralisation est indispensable pour élaborer des politiques d'intégration adaptées aux besoins engendrés par des migrations complexes et fortement changeantes, il ne faut pas négliger le risque bien réel (et souvent déjà concrétisé) qu'une telle décentralisation conduise à des disparités de traitement excessives et injustifiées à l'intérieur du même cadre national. De ce point de vue, la définition au niveau supranational (européen ou même, lorsque possible, euro-méditerranéen) de paramètres minimaux d'insertion sur certains aspects cruciaux (comme, par exemple, en matière de santé et d'instruction de base) aiderait sans doute à configurer le système des politiques d'intégration dans l'Union européenne comme une pyramide de gouvernance équilibrée et non, au contraire, comme un mosaïque confus, inégal et potentiellement inique¹⁹.

Mais, en étant les migrations un phénomène complexe - un « fait social total » disent les sociologues - l'intégration elle-même ne peut évidemment pas se concevoir comme un processus entièrement gouverné par le haut, entièrement déterminé par des politiques de source institutionnelle. Le succès de l'intégration dépend largement du comportement des acteurs sociaux qui en sont les protagonistes : les migrants et les communautés immigrés, d'un côté ; la société d'accueil, avec ses regroupements et ses organisations, de l'autre. Quoique largement spontanés, ces comportements peuvent, en quelque mesure, être influencés à différents niveaux par les décideurs publics. En effet, dans l'histoire européenne récente, il y a plusieurs exemples de collaboration entre pouvoirs publics et organisations privés dans le domaine des politiques d'intégration.

¹⁹ Sur cette exigence de coordination insiste de façon particulière le Comité Economique et Social de l'UE dans son récent avis sur *L'immigration, l'intégration et le rôle de la société civile organisée* (CES 365/2002, 21 mars 2002 ; disponible sur Internet : http://www.ces.eu.int/pages/avis/03_02/op_March_fr.htm), où cet organisme consultatif invite la Commission à élaborer un « vaste programme-cadre communautaire pour promouvoir l'intégration sociale des immigrés et des réfugiés » (§ 3.6.1., p. 6).

Dans une Europe méditerranéenne caractérisée par des systèmes de *welfare* faiblement universalistes, notamment, le rôle joué par les organisations bénévoles religieuses et laïques dans l'assistance et la première intégration des nouveaux immigrants a été souvent décisif. Tout en prenant garde d'éviter des excès dangereux (avec la privatisation de fonctions publiques essentielles, qui pourrait priver les pouvoirs démocratiques de leviers importants de politique migratoire), de telles formes de partenariat public-privé dans le domaine de l'intégration pourraient être utilement encouragées, aussi bien au niveau national qu'europpéen²⁰.

Ce n'est pourtant pas seulement les organisations bénévoles qui peuvent être appelées par les institutions à jouer un rôle en matière d'intégration. Dans la phase d'industrialisation intensive des années Cinquante et Soixante du siècle dernier, dans plusieurs pays européens, les grandes entreprises avaient été souvent chargées de tâches importantes en matière d'intégration, particulièrement dans le domaine du logement.

Aujourd'hui, dans les nombreux Etats membres (concentrés, à vrai dire, dans le midi du continent) où s'accroît à nouveau la demande de main d'œuvre étrangère, pas nécessairement qualifiée, on assiste à un regain d'intérêt vers ce genre de collaborations. Bien que l'objectif de promouvoir une assumption de responsabilité des employeurs pour l'intégration de leurs employés néo-immigrés soit légitime et opportun, il faut néanmoins se garder de solutions extrêmes qui pourraient créer des formes illibérales de dépendance personnelle entre travailleur immigré et employeur²¹.

4. De l'intégration des immigrants à l'intégration entre sociétés d'origine et d'accueil

Quelle pourrait donc être, à la lumière de ce qu'on vient de résumer, une approche coopérative, partagée entre les Etats d'origine et d'accueil baignés par la Méditerranée occidentale, en matière d'intégration des migrants ? De nombreux signaux, en provenance des deux rivages (mais avec une intensification récente du côté européen), sembleraient décourager une telle perspective. Mais, si on

²⁰ Il faut remarquer, cependant, que le nouveau programme ARGO reconnaît aux ONG un espace d'action nettement moins significatif par rapport au précédent programme ODYSSEUS. V. la décision du Conseil du 13 juin 2002 (002/463/CE) portant adoption d'un programme d'action concernant la coopération administrative dans les domaines des frontières extérieures, des visas, de l'asile et de l'immigration (programme ARGO), *Journal officiel des Communautés Européennes*, L 161, 19 juin 2002. La Commission européenne a récemment annoncé qu'elle va bientôt proposer la création d'un programme de soutien aux réseaux d'associations et collectivités qui travaillent pour l'intégration des immigrants dans les sociétés d'accueil ; la Commission propose que le programme soit doté d'un budget de 4 millions d'euros par an pour les années 2003, 2004, 2005 (Bulletin Quotidien Europe, N° 8295, 12 septembre 2002, p. 11).

²¹ De ce point de vue, la solution adoptée par la nouvelle loi italienne en matière d'immigration (Loi n. 189 du 30 juillet 2002, « Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo », *Gazzetta Ufficiale* n. 199 du 26 août 2002 suppl. ord.), qui prévoit l'obligation pour l'employeur qui recrute à l'étranger un ressortissant de pays tiers de lui garantir un logement adéquat (art. 18) s'expose à des critiques fondées.

soulève le regard au-dessus de l'actualité immédiate en essayant de cueillir des tendances plus profondes, on voit des éléments encourageants, qui pourraient suggérer une convergence possible. L'époque où la volonté fortement « intégrationniste » de certains Etats d'origine s'opposait et parfois se heurtait aux prétentions persistantes de souveraineté exprimées par certains pays d'origine est – on le souhaite – une époque dépassée. Bien entendu, les divergences et les conflits d'intérêts subsistent encore, mais les attitudes se sont en quelque mesure assouplies.

Les pays d'accueil, d'un côté, montrent un intérêt croissant à l'égard de formes de migration temporaire : on pourrait dire que c'est là une illusion ancienne et dangereuse, vu le naufrage du *Gastarbeitermodell* au cours des années soixante-dix. Mais il ne s'agit pas, cette fois-ci, de forcer des retours de masse (option non seulement inacceptable, mais aussi irréalisable, pour des raisons tant politiques qu'économiques) ; il s'agit, au contraire, de créer les conditions qui permettraient effectivement le retour à cette vaste proportion d'émigrés qui, dans les sondages, déclarent habituellement de vouloir tôt ou tard retourner.

En même temps, de la part des pays d'origine, on constate une prise de conscience de plus en plus solide du fait que, pour des parties importantes – sinon majoritaires – de leurs communautés émigrées, le retour définitif est impensable, mais que cela ne signifie pas nécessairement une rupture des liens²², ni même un écroulement des transferts financiers²³.

Ces changements d'attitude qui – non sans peine – font leur chemin de part et d'autre de la Méditerranée ouvrent la voie à une approche innovatrice aux politiques d'intégration des migrants : une approche nouvelle dans la méthode, parce que négociée entre les Etats situés sur les deux rivages ; mais nouvelle aussi dans la substance, parce que bâtie sur une conception de l'intégration éloignée de celle qui a été dominante en Europe occidentale, depuis la diffusion irrésistible de ce terme dans le domaine migratoire, dans les dernières décennies du siècle dernier.

Il s'agit donc d'une conception qui ne voit plus (seulement) l'intégration comme un processus

²² Cette nouvelle attitude, pragmatique et constructive, à l'égard de la « destinée » de longue période de l'émigration, est bien représenté par l'approche adoptée dans un important étude récent sur l'émigration marocaine (B. Hamdouch et Al., *Les Marocains résidant à l'étranger. Une enquête socio-économique*, Institut National de Statistique et d'Economie Appliquée-INSEA, Rabat, 2000). Les auteurs – sur la base d'une vaste enquête empirique – ne juxtaposent pas *a priori* « intégration » et « retour » :

« ... la volonté de s'intégrer dans la société du pays d'immigration n'exclut pas pour le migrant la perspective du retour. On peut parler au niveau agrégé d'une stratégie à deux volets : c'est une stratégie d'intégration et de retour. Ces deux stratégies ne sont pas exclusives mais complémentaires » (p. 161).

En même temps, l'équipe de Bachir Hamdouch ne se fait pas d'illusion :

« De toutes façons, il ne faudrait pas se faire d'illusions : les retours définitifs ne seront pas massifs ; si l'action réussit, le migrant, quand il sera à la retraite, "circulera" entre le Maroc et le pays d'immigration européen » (p. 213).

²³ En effet, de nombreux exemples, dont est particulièrement évident celui du Mexique, montrent qu'une intégration très forte dans la société d'accueil, qui implique aussi une augmentation des revenus *pro capite*, lorsque elle est accompagnée par une amélioration globale des conditions économiques au pays d'origine, peut entraîner une croissance – et non une diminution – du volume global des transferts.

linéaire d'insertion d'un individu ou d'un groupe social minoritaire dans un groupe plus vaste, mais comme une interaction beaucoup plus complexe entre deux communautés : celle d'origine et celle de destination ; une interaction bi-directionnelle, qui n'exclut pas des mouvements circulaires (à périodicité plus ou moins ample : les jours d'un entrepreneurs, d'un commerçant ou d'un artiste en tournée ; les semaines ou les mois d'un saisonnier ; les années d'un chercheur ou d'un technicien, etc.) ou même des retours stables, sinon définitifs.

Dans cette nouvelle conception, la tâche délicate mais essentielle des autorités nationales, régionales et locales du pays d'origine et de celui d'accueil est de créer les conditions juridiques et institutionnelles d'abord, mais ensuite – et plus largement – économiques et sociales, pour que cette *intégration des sociétés à travers les migrants* puisse vraiment s'accomplir. Il appartient donc aux décideurs et aux administrations des deux blocs de pays de construire un espace migratoire clairement réglé mais raisonnablement ouvert, qui permette aux migrants de déployer leurs ressources – humaines et financières – des deux côtés. Car c'est seulement à travers un *empowerment* progressif des migrants eux-mêmes qu'on peut enfin parvenir à l'allocation optimale des bienfaits de la migration.

Mais qu'est-ce que cela veut dire concrètement ? On essaiera de répondre en mettant en évidence trois groupes d'expériences innovatrices amorcées dans les dernières années en Méditerranée Occidentale. Il s'agit dans la plupart des cas de pratiques récentes, dont l'évaluation comme « bonne pratiques » est peut-être prématurée et de toute façon provisoire. En outre, il s'agit en quelques cas de pratiques interrompues, à cause de facteurs contingents ou bien à la suite de changements de majorité politique dans un des pays intéressés, ce qui empêche aussi une évaluation définitive. Malgré tout cela, il s'agit de solutions qui paraissent prometteuses et dignes d'approfondissements et d'expérimentation ultérieure.

Les trois groupes de pratiques sur lesquelles on voudrait attirer l'attention ici – sans aucune prétention d'être exhaustif – sont donc les suivantes :

a) *Pratiques visant à améliorer la circulation des personnes pour des séjours réguliers de courte durée, dans le but de limiter le phénomène des entrées et des permanences irrégulières sur le territoire de l'Union européenne.* La réglementation développée dans le cadre des accords de Schengen - qui a été incorporée dans le système juridique de l'Union européenne en 1999, par le traité d'Amsterdam - soumet la circulation trans-méditerranéennes des personnes à des limites sévères et rigides. Pour certaines catégories socio-professionnelles (étudiants, petits commerçants,

chercheurs, artistes, etc.), il semble prouvé que ces limites, au lieu de prévenir efficacement l'immigration non autorisée, l'encouragent, dans le sens que les privations et les duretés d'une permanence irrégulière sont souvent préférées au risque de ne pas réussir à obtenir un visa la fois suivante. C'est précisément pour éviter la multiplication des ces « *overstayers* de nécessité » que certain pays, la France en tête, ont expérimenté – avec succès, semble-t-il – une application plus flexible des règles Schengen pour certaines catégories en provenance de certains pays, du Maghreb notamment. Cette expérimentation devrait être sans doute développée, en la transférant à l'échelle européenne.

b) *Pratiques visant à sélectionner les candidats à l'émigration pour des raisons de travail, de façon à maximiser l'utilité de la migration elle-même aussi bien pour la société d'origine que pour celle de destination.* A différence de la plupart des pays d'Europe continentale, les pays d'Europe méditerranéenne, à l'exception de la France, reconnaissent ouvertement leur besoin de main d'œuvre étrangère, même à des niveaux moyens et bas de qualification (en agriculture, dans les services domestiques, dans l'hôtellerie, etc.). Dans les dernières années, ce besoin a été comblé en mesure significative par des travailleurs en provenance des pays du sud de la Méditerranée (bien que la part des Européens de l'est sur la totalité des flux pour travail se soit accrue remarquablement au cours des années quatre-vingt-dix, aussi bien en Espagne qu'en Italie). Ces deux derniers pays ont même mis en place récemment des initiatives visées à sélectionner des travailleurs maghrébins en vue de leur admission pour des raisons économiques sur les territoires respectifs. Si l'accord de main d'œuvre entre l'Espagne et le Maroc signé à Madrid le 25 juillet 2001²⁴ n'a pas jusqu'à présent eu de suite, à cause de la crispation plus générale des relations entre les deux pays, le système de quotas privilégiés pour certaines nationalités, lancé par le gouvernement italien en 1998, a été expérimenté avec succès jusqu'en 2001²⁵. Il s'agit là d'une pratique prometteuse, qui demanderait d'être évaluée attentivement et d'être développée ultérieurement. Il n'y a donc qu'à souhaiter que l'impasse actuelle du côté italien (le décret de programmation des flux d'entrée pour l'année 2002 n'a pas encore été adopté) soit temporaire et que ce modèle puisse se propager ailleurs en Europe, tout en s'adaptant aux conditions et aux nécessités spécifiques de chaque pays d'accueil. A ce même sujet, il semble important mettre en évidence l'intérêt et la disponibilité qui ont été

²⁴ BOE núm. 226, 20 septembre 2001, pp. 35091-3.

²⁵ Dans le tableau ci-dessous sont indiqués les contingents attribués par nationalité entre 1998 et 2001 :

Année	Albanie	Maroc	Tunisie	Somalie	Autres	Total
1998	3000	1500	1500	0	0	6000
1999	En 1999, le décret de programmation des flux d'entrée n'a pas été adopté.					
2000	6000	3000	3000	0	6000	18000
2001	6000	1500	3000	500	4000	15000

montrés par certains pays d'origine envers des mécanismes d'admission qui prévoiraient aussi une période de formation « avant le départ », qui pourrait améliorer l'intégration structurelle entre les marchés du travail nationaux impliqués, aussi bien que l'intégration individuelle des migrants directement intéressés²⁶.

c) *Pratiques visant à encourager un retour actif des travailleurs migrants, notamment en favorisant l'utilisation de leurs cotisations de retraite comme ressource pour le développement du pays d'origine.* Bien plus que les transferts « ordinaires », la pension peut se transformer en une importante ressource pour une réinsertion productive des migrants dans leur société d'origine et pour l'activation de micro-circuits de développement économique²⁷. On ne s'arrêtera pas sur ce thème, qui sera l'objet spécifique d'un autre panel thématique. On veut juste souligner ici qu'une politique de valorisation des cotisations de retraite finalisée à encourager un retour anticipé et à promouvoir des activités économiques autonomes dans le pays d'origine trouverait une base claire et solide dans des provisions précises des accords d'association²⁸. Pour transformer ce droit fondamental en un levier d'encouragement au retour productif dans le pays d'origine, il suffirait de permettre de façon généralisée au migrant qui décide de retourner au pays pour y investir de capitaliser les cotisations accumulées jusqu'au moment considéré²⁹. Là aussi, il s'agirait d'une stratégie de *empowerment* du migrant, qui bénéficieraient directement et concrètement à l'idéal du co-développement.

²⁶ C'est notamment le cas de la Tunisie :

« L'intégration est aussi le devoir des sociétés et des états. C'est pourquoi la Tunisie a veillé à la mise en place d'un programme de "préparation à l'émigration" qui consistait à initier les candidats retenus émigrants à leur environnement de vie dans les pays d'accueil ».

Ali Jaouani liste ainsi les principaux éléments de ce programme :

« - L'initiation aux outils de communication.
- information juridique (législation de travail).
- L'orientation en matière d'emploi et de protection sociale »

(A. Jaouani, *L'intégration sociale et culturelle des immigrés dans le pays d'accueil*, in Organisation Internationale pour les Migrations, Rapport final de l'atelier sur « La migration tunisienne en Europe : enjeux actuels et futurs », Tunis, 19-21 septembre 2001, p. 108).

²⁷ Sur l'ensemble de la question du « retour », et sur son caractère plus ou moins « productif », on renvoie aux essais contenus dans un précieux ouvrage dirigé par Bimal Ghosh : *Return Migration. Journey of Hope or Despair ?* International Organization for Migration and the United Nations, Geneva, 2000.

²⁸ « Ces travailleurs [les travailleurs de nationalité tunisienne légalement occupés sur le territoire d'un Etat membre de l'Union européenne] bénéficient du libre transfert vers la Tunisie, aux taux appliqués en vertu de la législation de l'Etat membre ou des Etats membres débiteurs, des pensions et rentes de vieillesse, de survie et d'accident de travail ou de maladie professionnelle, ainsi que d'invalidité, en cas d'accident de travail ou de maladie professionnelle, à l'exception des prestations spéciales à caractère non contributif [comme, par exemple, les pensions sociales] » (art. 65, al. 4). Les accords avec le Maroc et l'Algérie contiennent des articles de contenu identique.

²⁹ Une telle faculté avait été introduite dans la législation italienne en 1998 (« Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero », Décret législatif n° 286, 25 juillet 1998, art. 22, al. 11.), mais elle a été supprimée par la récente loi de réforme citée à la note 21 (art. 18, Loi n. 189 du 30 juillet 2002). Sur ces thèmes, v. Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale (INPS), *Migrazioni e previdenza sociale in Italia*, in Agenzia Romana per la Preparazione del Giubileo, « Migrazioni. Scenari per il XXI secolo », vol. 2, Rome, 2000, pp. 949-984.

RESUME

L'intégration des migrants a longtemps été un terrain d'incompréhensions, et parfois de contrastes ouverts, entre Etats d'origine et d'accueil. Du côté européen, une attitude « intégrationniste » parfois trop rigide et unilatérale était souvent doublée d'un « refus d'intégration » très critiquable envers les composantes les plus faibles et marginales des flux migratoires. Les pays de provenance, pour leur part, ont souvent adopté une approche ambiguë qui, tout en revendiquant l'égalité de droits pour leurs ressortissants résidant à l'étranger, redoutait la pleine intégration sociale et politique, de peur de perdre un levier d'influence et de contrôle, aussi bien qu'une source précieuse de revenus en devises.

Aujourd'hui les temps paraissent mûrs pour qu'une telle opposition, souvent stérile pour les Etats et surtout nuisible pour les migrants, soit dépassée et pour que l'intégration devienne un sujet privilégié de dialogue et de coopération internationale. En considération des caractères spécifiques des migrations transméditerranéennes et d'un cadre institutionnel favorable, une telle évolution est particulièrement souhaitable et prometteuse à l'échelle euro-méditerranéenne.

Mais, la condition préliminaire pour qu'on puisse progresser vers une approche coopérative aux politiques d'intégration est que ce dernier concept soit redéfini d'un commun accord, en ayant à l'esprit les caractères nouveaux des migrations transméditerranéennes. Dans cette perspective, l'intégration ne serait plus conçue seulement comme un processus linéaire d'insertion d'un individu ou d'un groupe social minoritaire dans un groupe plus vaste, mais comme une interaction beaucoup plus complexe et bi-directionnelle entre la communauté d'origine et celle de destination, qui n'exclut pas des mouvements circulaires à périodicité plus ou moins ample, ou même des retours stables, sinon définitifs.

Dans cette nouvelle conception, la tâche délicate mais essentielle des autorités nationales, régionales et locales du pays d'origine et de celui d'accueil sera de créer les conditions pour que cette *intégration des sociétés à travers les migrants* puisse vraiment s'accomplir. Il appartiendra donc aux décideurs et aux administrations des pays d'origine et d'accueil de construire ensemble un espace migratoire clairement réglé mais raisonnablement ouvert, qui permette aux migrants de déployer leurs ressources – humaines et financières – des deux côtés.

Dans sa partie finale, ce document analyse à titre d'exemple trois types de « bonnes pratiques » qui vont dans cette direction, dans la conviction que seulement à travers un *empowerment* progressif des migrants eux-mêmes on puisse parvenir à l'allocation optimale des bienfaits de la migration.