

Les défis de coordination des politiques pour les ressortissants de pays tiers

Synthèse

Introduction

La migration est une préoccupation politique majeure pour les États membres de l'UE et la question est généralement abordée tant au niveau national qu'europpéen. Même si les États membres ont mis en place des règlements spécifiques, tels que des conditions d'entrée ou des programmes pour des catégories de travailleurs, l'architecture globale des politiques de migration demeure un défi de taille pour les décideurs politiques. Ces derniers mois, l'afflux important de réfugiés originaires de pays tiers a profondément changé la situation en Europe. La plupart des pays de l'UE sont confrontés à l'arrivée d'un nombre sans précédent de réfugiés et tâchent de répondre de manière globale et coordonnée aux besoins immédiats des demandeurs d'asile et aux questions d'intégration à plus long terme. En outre, les problèmes liés à la pénurie de main d'œuvre et au changement démographique en Europe appellent à des politiques intégrées qui tiennent compte des effets de l'immigration sur les pays d'accueil ainsi que sur les réfugiés et les migrants eux-mêmes.

Ce rapport examine comment les États membres coordonnent les politiques en matière de migration, de marché du travail et d'intégration et souligne plus particulièrement le rôle des partenaires sociaux et des initiatives locales.

Contexte politique

L'immigration de non-ressortissants de l'UE (pays tiers) a représenté deux tiers de la croissance démographique de l'UE au cours de ces dix dernières années, ainsi que la moitié de la croissance de l'emploi ces cinq dernières années. Ces chiffres augmenteront très probablement lorsque l'afflux récent de réfugiés aura été pris en compte. Les ressortissants de pays tiers s'avèrent être défavorisés sur le marché du travail: dans ce groupe, le chômage, par exemple, est généralement beaucoup plus élevé que parmi les populations autochtones de la plupart des États membres.

Alors qu'ils s'efforcent de résoudre les questions d'intégration à long terme de manière plus coordonnée, les États membres commencent à prendre conscience de la nécessité d'une plus grande cohérence entre les

politiques d'intégration des immigrants et de mesures spécifiques pour attirer des migrants.

L'UE dispose de différents instruments pour gérer la migration et l'immigration (à travers des mesures législatives), ainsi que l'intégration (à travers des mesures non législatives). Plusieurs lois européennes régissent déjà l'admission et le séjour des ressortissants de pays tiers. Les principes de base communs en matière de politique d'intégration des migrants dans l'UE, publiés en 2004, ont créé un cadre pour aider les États membres à formuler leurs propres politiques d'intégration. En mai 2015, la Commission européenne a lancé l'agenda européen en matière de migration, qui définit un ensemble de mesures essentielles pour répondre à la crise des réfugiés, ainsi que des actions à plus long terme pour améliorer la gestion de la migration.

Principales conclusions

Coordination politique

La coopération des États membres en matière de migration, de marché du travail et de politiques d'intégration a tendance à être inégale. Les pays qui enregistrent les meilleurs résultats sont aussi ceux qui, en termes de coordination politique, se concentrent sur la politique d'intégration dès le départ, en tenant compte tant des résultats de l'intégration que de la compétitivité économique.

L'objectif de cohérence politique doit être présent durant la phase de mise en œuvre et de coordination du programme – pour assurer, d'une part, la cohérence interne au sein des programmes politiques et entre les différents intervenants et, d'autre part, la cohérence externe entre le gouvernement et la municipalité. La stabilité des institutions impliquées joue aussi un rôle dans le maintien d'une bonne coordination politique. De même, un engagement solide des différents intervenants et la mise en place d'un centre de coordination doté de ressources suffisantes sont également essentiels. Il est également capital de consulter les migrants eux-mêmes et de tenir compte de leur participation dans l'élaboration des objectifs du programme.

Les pays qui enregistrent de bons résultats en matière de politique d'intégration affichent une meilleure transparence entre leur discours politique et les politiques menées, conformément à la littérature soutenant la préservation des valeurs à travers le processus politique. Un discours politique positif – ou des éléments de celui-ci – semble être en place dans ces pays.

Rôle et implication des partenaires sociaux

Dans de nombreux pays, toute une série d'intervenants – dont le gouvernement, les employeurs et les syndicats – coopèrent pour identifier et gérer les pénuries de main d'œuvre et documenter la législation sur la migration au sens large, en particulier celle liée au marché du travail.

Les programmes les plus répandus en soutien à l'insertion professionnelle concernent l'offre linguistique – tant générale que spécifique à l'emploi. D'autres mesures portent sur la formation générale au droit du travail, ainsi qu'à la santé et la sécurité.

Les organisations patronales et les entreprises gèrent de plus en plus activement la diversité, en particulier en Belgique, au Danemark et en Allemagne.

Le cadre de lutte contre les discriminations a été utilisé, en particulier par les syndicats, pour élaborer des programmes spécifiques aux migrants. Cependant, l'approche des partenaires sociaux visant à rassembler des informations sur la main d'œuvre migrante apparaît sporadique et fragmentée (Autriche et Croatie) et seuls quelques pays procèdent de manière systématique (Malte et Espagne).

À l'exception notable de l'Irlande et du Royaume-Uni, peu de syndicats poursuivent une vision stratégique ou un objectif global dans le but d'augmenter leur nombre de membres en favorisant l'affiliation des travailleurs migrants. Dans la plupart des pays, les activités et initiatives mises en place visent directement les travailleurs migrants, plutôt que la simplification des procédures et structures internes des syndicats.

Suivi et évaluation

Alors que les pays collectent et exploitent différemment les informations sur l'intégration des migrants, les «indicateurs de Saragosse», adoptés par les États membres en 2010, sont progressivement devenus un instrument établi, comme en témoigne la façon dont les statistiques sont publiées.

L'UE recommandant généralement l'élaboration de politiques fondées sur des éléments concrets, le nombre de pays qui utilisent des critères de référence est assez peu élevé, ce qui pourrait laisser supposer qu'ils doivent revoir la manière dont ils génèrent des éléments concrets et les utilisent pour formuler des politiques.

Alors que tous les États membres ont mis en place une certaine forme de collecte des données et de communication sur la mise en œuvre des politiques, le rapport n'a pas établi de relation systématique entre

les trois thèmes abordés. À la place, un défi plus général a été observé: la nécessité d'appréhender l'impact des stratégies d'intégration nationales. Dans l'ensemble, les évaluations politiques dans les 28 États membres de l'UE semblent être assez fragmentées; on note l'absence d'un cadre ou d'une forme de continuité. Néanmoins, des études ou rapports d'évaluation sur les défis en termes de coordination politique ont été identifiés dans sept pays.

Orientations politiques

Pour que les États membres parviennent à coordonner leurs politiques, ils doivent dépasser le *statu quo* institutionnel et politique et s'engager dans un processus visant à mieux comprendre les défis globaux.

Quand ils conçoivent des politiques liées à la migration, les États membres devraient adopter d'emblée une approche globale et envisager des résultats finaux qui ne se limitent pas au marché du travail et englobent aussi l'intégration – ce qui pourrait faciliter la planification et générer de meilleurs résultats.

Il est important de maintenir la cohérence politique et la stabilité du processus lors de la mise en œuvre de la politique ou de la coordination du programme.

Les intervenants, en particulier les partenaires sociaux, pourraient exploiter des configurations bien définies et qui ont fait leurs preuves, comme les consultations tripartites, pour s'impliquer davantage dans le débat sur l'immigration, la gestion de la diversité et les concepts d'égalité des droits et de lutte contre les discriminations.

Les syndicats pourraient réfléchir à des stratégies visant à augmenter la participation des travailleurs migrants à tous les niveaux dans leurs structures, par exemple en revoyant les frais d'affiliation et en simplifiant le langage complexe utilisé, ainsi que par le biais d'une formation interculturelle et du déploiement de personnel multiculturel pour prendre en charge une main d'œuvre migrante.

Les partenaires sociaux pourraient aussi examiner si leurs activités externes – négociations collectives, consultations et campagnes – sont susceptibles d'améliorer les conditions de travail et de vie des migrants.

Les États membres pourraient revoir la façon dont ils génèrent des données et les intègrent dans leurs politiques. Une meilleure compréhension des critères de référence serait également souhaitable tout comme une transparence accrue en ce qui concerne l'utilisation des données disponibles dans la planification et l'évaluation des politiques.

Informations complémentaires

Le rapport *Challenges of policy coordination for third-country nationals* est disponible sur www.eurofound.europa.eu/publications.

Pour plus de renseignements, veuillez contacter Anna Ludwinek, directrice de recherche, à l'adresse: alu@eurofound.europa.eu