CARTOGRAFIE SOCIALI
Rivista di sociologia e scienze umane
Anno I, n. 2, novembre 2016

Direzione scientifica
Lucio d'Alessandro e Antonello Petrillo

Direttore responsabile
Arturo Lando

Redazione
Elena Cennini, Anna D'Ascenzio, Marco De Biase, Giuseppina Della Sala, Emilio Gardini, Fabrizio Greco, Luca Manunza

Comitato di redazione
Marco Armiero (KTH Royal Institute of Technology, Stockholm), Tugba Basaran (Kent University), Nick Dines (Middlesex University of London), Stefania Ferraro (Università degli Studi Suor Orsola Benincasa, Napoli), Marcello Maneri (Università di Milano Bicocca), Önder Özhan (Università di Ankara), Domenico Perrotta (Università di Bergamo), Federico Rahola (Università di Genova), Pietro Saitta (Università di Messina), Anna Simone (Università Roma Tre), Ciro Tarantino (Università della Calabria)

Comitato scientifico
Fabienne Brion (Université Catholique de Louvain -la-Neuve), Alessandro Dal Lago (Università di Genova), Didier Fassin (Institute for Advanced Study School of Social Science, Princeton), Fernando Gil Villa (Universidad de Salamanca), Akhil Gupta (University of California), Michalis Lianos (Université de Rouen), Marco Martiniello (University of Liège), Laurent Mucchielli (CNRS - Centre national de la recherche scientifique), Salvatore Palidda (Università di Genova), Michel Peraldi (CADIS - Centre d'analyse et d'intervention sociologiques), Andrea Rea (Université libre de Bruxelles)

"Cartografie sociali" is a peer reviewed journal

BISOGNA DIFENDERE L'UMANITÀ

I DIRITTI UMANI TRA PRATICHE DI GUERRA, RELAZIONI DI POTERE, MOBILITÀ INTERNAZIONALE E RESISTENZE

A cura di Marco De Biase e Stefania Ferraro

MIMESIS

SUOR ORSOLA
UNIVERSITY PRESS

Pubblicazione semestrale: abbonamento annuale (due numeri): € 45,00

Per gli ordini e gli abbonamenti rivolgersi a:
ordini@mimesisedizioni.it
L'acquisto avviene per bonifico intestato a:
MIM Edizioni Srl, Via Monfalcone 17/19
20099 - Sesto San Giovanni (MI)
Unicredit Banca - Milano
IBAN: IT 59 B 02008 01634 000101289368
BIC/SWIFT: UNCRITM1234

Cartografie sociali è una rivista promossa da URiT, Unità di Ricerca sulle Topografie sociali.

Direzione e Redazione della rivista hanno sede
presso l'Università degli Studi Suor Orsola Benincasa
Via Suor Orsola 10 - 80132 Napoli (Italy)
www.unisob.na.it
cartografiesociali@unisob.na.it
cartografiesociali.rivista@gmail.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
SUOR ORSOLA
BENINCASA
FACOLTÀ DI
SCIENZE
DELLA FORMAZIONE

MIMESIS EDIZIONI (Milano – Udine)
www.mimesisedizioni.it
mimesis@mimesisedizioni.it

Isbn: 9788857539331
Issn: 2499-7641

© 2016 – MIM EDIZIONI SRL
Via Monfalcone, 17/19 – 20099
Sesto San Giovanni (MI)
Phone: +39 02 24861657 / 24416383
Fax: +39 02 89403935

Registrazione Tribunale di Napoli n. 37 del 5 luglio 2012

INDICE

Editoriale: guerre per i diritti/guerre ai diritti?
Globalizzazione e crisi della democrazia
di Marco De Biase e Stefania Ferraro 9

MAPPE

Esclusione identitaria e inclusione selettiva: la marcatura biopolitica della governamentalità neoliberale
di Laura Bazzicalupo 23

For a "constituent" conception of citizenship and "hosting right"
di Tito Marci 43

Humanitarian tarzanism: the discursive tension between inequality and solidarity
di Pierluigi Musarò 63

The global governance of human rights under neoliberalism
di Diego Giannone 81

Mémoire de guerre
Lieux communs et hors champs mémoriels
di Philippe Mesnard 97

ROTTE

Potere discrezionale e politiche securitarie
Le chèque en gris dello Stato alla polizia
di Didier Fassin 119

Governing immigration through crime at the street level
The metamorphosis of an immigration detention centre in Belgium
di Andrew Crosby 145

The (local) medical worker
Understanding the act of bearing witness through a reorientation of *testis*, *superstes*
di Shubranshu Mishra 167

«I didn't cross the border, the border crossed me»
Le mobilità palestinesi attraverso il confine tra Egitto e Striscia di Gaza
di Lorenzo Navone 193

La démocratie en Irak après la guerre
Entre représentations, rhétoriques et stratégies d'ordre
di Stefania Ferraro 213

RILIEVI

L'intégration et l'Europe: quels enjeux?
di Carla Mascia 241

Caporali and *gangmasters*
A comparative study of informal labour intermediation and workforce reproduction practices in Italy and the U.K. A research in progress
di Sara Angiuoni 261

Una genealogia dei movimenti sociali latinoamericani: esperienze di resistenza e produzione di nuove pratiche
di Marta Vignola 287

Mafias et mobilité internationale
Les mafias italiennes entre stéréotypes consolidés et retour à une perspective marxienne
di Marco De Biase 307

Gli apolidi della metropoli
La povertà come frontiera del diritto alla casa. Il caso Napoli dagli anni Cinquanta a oggi
di Giuseppe Daniele De Stefano 331

WUNDERKAMMER

Per la mia eroica resistenza
Scritti per la libertà
a cura di Elena Cennini 351

TRAVELOGUES

Bisogna cambiare lessico
di Fabrizio Greco 371

The marks of capital
di Lucio Castracani 377

Carla Mascia

L'INTÉGRATION ET L'EUROPE: QUELS ENJEUX?

Abstract:

This article looks at the policy making of integration policies in Western Europe. Until recently many attention has been paid by scholars to policy making at the national level but less is done at the European level. I look at policy-making at the European level, i.e. soft policies tools launched by the Commission to enhance convergence of national policies. I argue that the strategies to circumvent the Members states' reluctance towards the European level leads to an approach promoting sharing of «best practices». As a consequence of this strategy, European initiatives have not a direct effect on policy making and the national level remains the most important. However, this does not mean that initiatives launched at the European level do not have any effect. Indeed, they contribute to the diffusion and depoliticization of integration policies, help some actors to gain legitimacy and upload to the European level the concern of integration policy as a mean to control migration.

Keywords:

Europeanization, Policy-Making, Integration Policies.

Au cours de la dernière décennie, plusieurs auteurs ont observé une tendance générale à l'élaboration de programmes d'intégration en Europe à l'égard des ressortissants de pays tiers (Carrera 2006). Ces programmes ont attirés de vives critiques en raison de leur caractère discriminatoire et répressif. En effet, les Etats membres ont inscrit l'intégration au cœur de la souveraineté nationale et s'en servent pour délimiter les contours de

la communauté nationale, légitimer leur autorité, contrôler les flux migratoires ainsi que restreindre les droits des migrants (Guild *et al*. 2009; Mourao Permoser 2012).

Alors que de nombreux auteurs se intéressés au développement de politiques d'intégration au niveau national, peu d'attention a été accordé jusqu'ici au niveau européen. La diffusion des programmes et des modules d'intégration (Jacobs, Rea 2007) a davantage engendré un débat sur les changements et les adaptations des politiques nationales (Van Houdt *et al*. 2011). Pour certains, la convergence des politiques d'intégration marque le déclin des modèles nationaux d'intégration (Joppke 2007), alors que pour d'autres, il subsiste suffisamment de différences entre les pays pour que les modèles nationaux d'intégration gardent leur pertinence (Jacobs, Rea 2007). Certains auteurs concilient ces deux positions en considérant qu'il s'agit de nouveaux modes de gouvernement, flexibles et s'adaptant au contexte (Carrera 2006).

Bien que ces débats soient essentiels, il convient de se centrer sur les tentatives menées par l'Union Européenne pour coordonner les politiques nationales. De manière générale, une grande variété de travaux rend compte des phénomènes de convergence et de transfert de politiques publiques. S'inscrivant dans ce courant (Depleuch 2008), l'*européanisation* s'attache à évaluer les impacts domestiques de l'appartenance à l'Union Européenne sur le politique, la politique et les politiques (Radaelli 2004; Graziano, Vink 2007). A l'échelle européenne, si on observe une convergence des politiques nationales, elle peut être attribuée à deux mécanismes: l'un, coercitif, *l'européanisation verticale*, et l'autre n'impliquant aucune pression des institutions européennes, *l'européanisation horizontale* (Featherstone, Radaelli 2009). Dans ce dernier cas, la convergence relève alors de processus non coercitifs de diffusion ou d'imitation de politiques publiques, impulsés par l'élaboration de lignes directrices, la mise en place d'indicateurs ou la socialisation d'acteurs à travers l'établissement de réseaux (Radaelli 2004). L'Union Européenne fait alors fonction d'agent de socialisation, de plate-forme ou de structure encourageant la convergence (Featherstone, Radaelli 2009). Depuis 2002, la politique d'intégration européenne suit cette seconde logique en développant *l'European Framework on Integration* (Guild *et al*. 2009). Son développement diffère de la traditionnelle "méthode ouverte de coordination" (Caviedes 2004) car il fait référence à de nouveaux modes de gouvernance multi-niveaux, mobilisant un ensemble d'outils, de propositions non contraignantes et de réseaux supranationaux (Guild *et al*. 2009). La convergence est principalement causée par l'élaboration des *Handbook on Integration*, l'échange d'informations et

des "pratiques nationales" et la mise en place d'un réseau relativement actif de Point de Contacts Nationaux (NCPI) (Niessen, Schibel 2004; 2007). Nous posons la question: en quoi consistent ces nouveaux modes d'élaboration de politiques publiques impulsés par les institutions européennes et quels sont effets de ces nouveaux modes d'élaboration?

L'élaboration des *European Modules on Integration* d'intégration a mobilisé une grande diversité d'acteurs (Ghesquiere *et al*. 2011). La question de la mobilisation des divers acteurs dans des réseaux européens n'est pas sans intérêt. L'Union Européenne représente un lieu de pouvoir et de légitimité plus récent au sein duquel la souveraineté nationale a tendance à s'effacer (Marks *et al*. 1996). En effet, le milieu européen requiert un capital culturel ainsi que des compétences qui lui sont propres (Favell 2000; Abélès, Bellier 1996) et qui ne sont pas forcément intégrés par les élites nationales. Par conséquent, le milieu européen offre la possibilité à certains acteurs d'acquérir une position relativement autonome en établissant leurs réseaux et en acquérant "savoir-faire" et compétences propres aux institutions européennes. Virgine Guiraudon (2010) a par exemple soulevé que les forums de coopération intergouvernementaux permettent à certains agents étatiques de se soustraire aux contraintes nationales et d'y gagner en autonomie. De plus, le milieu européen offre un ensemble de ressources qui permettent à certains acteurs marginalisés sur le plan national de renégocier les rapports dans leur pays (Favell 2000). Il n'est dès lors plus question d'acteurs s'inscrivant dans une relation de dépendance par rapport à leur base et/ou hiérarchie nationale et travaillant selon des pratiques de compromis à partir des divergences nationales (Abélès, Bellier 1996). Ceci pose la question des pratiques et modes de production de politiques publiques de ces nouveaux acteurs qui entretiennent d'autres rapports hiérarchiques avec leur base nationale.

L'expertise prend une part importante dans ces nouveaux modes d'élaboration de politiques publiques. A titre d'exemple, le réseau des NCPI mis en place dans le cadre de *l'European Framework on Integration* est décrit comme un réseau d'experts (Niessen, Schiebel 2004), ce qui pose la question du recours l'expertise. Dans un domaine politique contesté et marqué par la méfiance des Etats membres à l'égard du niveau européen, le recours aux experts par la Commission s'apparente plus, sous couvert du projet dépolitisé de diffusion d'informations, à une tentative d'intrusion et de renforcement de son pouvoir dans des matières pour lesquelles les Etats membres sont souverains (Eymeri-Douzans 2010). Dans les négociations avec les Etats membres, la DG JLS – la DG en charge des *European Module on Integration* – et la Commission font appel à des groupes d'experts

afin de trouver de la légitimité face aux Etats, l'expertise étant alors un moyen de gagner en légitimité en conférant de la crédibilité (Douillet, de Maillard 2010). La mise en place de groupes d'experts se rencontrant sur certaines thématiques peut aussi s'apparenter à une stratégie pour désamorcer la dimension conflictuelle des questions. L'informalité des comités d'experts favorise les prises de positions, ce qui permet non seulement de délimiter les positions des Etats membres et groupes d'intérêts mais aussi ce qu'il est possible de négocier (Douillet, de Maillard 2010). En d'autres termes, le recours à l'expertise apparait comme une stratégie déployée face à la frilosité des Etats membres à l'égard de l'intervention des institutions européennes et comme un moyen de désamorcer les dissensions politiques, qui n'ont pas disparues mais sont anticipées au sein des comités d'experts et intégrées aux solutions proposées.

Par conséquent, nous nous attacherons non seulement à comprendre en quoi consistent ces nouveaux modes d'élaboration de l'action publique au niveau européen mais poserons aussi la question du recours à l'expertise et de la légitimité que tirent les acteurs de la participation aux réseaux européens. Cet article ne vise donc pas à discuter les différentes politiques d'intégration en Europe occidentale ni les nombreuses définitions du concept d'intégration, mais bien à se pencher sur les nouveaux modes d'élaboration de politiques publiques mis en place au niveau européen en matière d'intégration et les enjeux qui y sont sous-jacents. Ces nouveaux modes d'élaboration de politiques publiques sont compris comme des processus d'apprentissage, de production d'indicateurs, d'échanges de "bonnes pratiques" entre des acteurs organisés en réseaux.

1. *Méthodologie*

Les nouveaux modes d'élaboration de politique publiques seront analysés à travers les acteurs qui prennent part à cette élaboration ainsi que leurs pratiques au sein des réseaux. Nous nous penchons sur le travail effectué ainsi que sur les échanges au sein du réseau mis en place dans le cadre *l'European Framework on Integration*. Dans un premier temps, nous avons réalisé une analyse des documents officiels (rapports et comptes rendus des débats des assemblées et séminaires d'experts en charge de la politique d'intégration européenne) sur la période s'étalant de 2002 à 2013 a été réalisée. Ces derniers proviennent des sites web de la Commission, des ONG sollicitées pour leur expertise et des documents délivrés lors des interviews. Dans un second temps, des entretiens semi-directifs ont

été réalisé pour saisir les logiques sous-jacentes aux réseaux. Nous avons sélectionnés les individus directement impliqués dans l'élaboration des modules d'intégration, à savoir, les membres du réseau d'experts des NCPI mobilisés autour des *European Module on Integration* et le personnel des agences de consultance chargées de l'organisation pratique des séminaires. Parallèlement nous avons mené des observations au cours de différents séminaires et forums d'experts.

Dans cet article, nous commencerons par une brève description de la politique européenne en matière d'intégration et du réseau étudié. Nous nous pencherons sur l'organisation du travail en son sein et nous discuterons l'idéal de travail en réseaux et des effets d'une telle approche sur l'élaboration de politiques d'intégration. Ensuite, nous nous attarderons sur les enjeux posés par le recours à l'expertise et les motivations des différents acteurs à participer au réseau mis en place.

2. *La politique européenne d'intégration et l'European Framework on integration*

Initialement, la Commission a adopté une méthode *hard law*. Les directives sur l'anti discrimination (2003/86/CE; 2007/78/CE), sur le regroupement familial (2003/86/CE) et sur les ressortissant pays tiers résidents de longue durée (2003/109/CE) visaient notamment à faciliter l'intégration des ressortissants des pays tiers. Toutefois l'interprétation de ces directives par les Etats membres fut restrictive, faisant de l'intégration une condition à l'accès sur le territoire (van Puymbroeck *et al*. 2010). En outre, au regard de la réticente affichée par les Etats membres à l'intervention du niveau européen dans un domaine aussi proche de la souveraineté nationale et de la définition de la communauté nationale (Guild *et al*. 2009), la Commission a opté une approche de type *soft policy* (van Puymbroeck *et al*. 2010).

Depuis 2002, l'UE a choisi de développer un cadre européen cohérent pour l'intégration, *l'European Framework on Integration*. A cette fin plusieurs initiatives ont été mises en place. Tout d'abord, des principes de base – non contraignants – devant servir de lignes directrices, les *Common Basic Principles on Immigrants Integration*, ont été édictés. Pour aider les Etats membre dans l'élaboration de leur politique d'intégration et afin de faciliter l'échange d'informations entre pays, un réseau de point de contact nationaux a été mis sur pied, the *National Contact Points on Integration* (NCPI). Ceci s'accompagne de la rédaction de manuels à destination des praticiens recensant les différentes initiatives nationales, dont trois *Hand-*

book on Intégration ou les *European Module on Integration,* et de rapports annuels sur la migration et l'intégration. En outre, un fond, l'*European Integration Fund,* a été créé afin de soutenir les Etats membres dans l'élaboration de leur politique d'intégration et un forum international, le *Forum on Integration*, a été organisé (Guild *et al*. 2009).

Les NCPI, réseau sur lequel se centre notre étude, a été créé en 2003 avec comme objectif de rassembler les différents représentants nationaux afin qu'ils échangent leur pratiques (van Puymbroeck *et al*. 2010). En pratique, le réseau des NCPI est, sur demande de la Commission, chargé de mener à bien différents projets ou de fournir de l'*input* à la réflexion en cours sur une thématique précise. C'est dans ce cadre que le NCPI a pris part à l'élaboration de manuels tels que les *European modules on Integration* et les *Handbook on integration*. Notons que l'élaboration de tels manuels ont mobilisés une variété d'acteurs tant privés que publics. Par exemple, en collaboration avec les NCPI, les *European modules on Integration* ont rassemblé un consortium de consultants, Ramboll management et Ecorys, et les *handbook* ont été pris en charge par un think thank européen, *Migration Policy Group*.

Les représentants des Etats membres présents dans ce réseau sont généralement issus des ministères en charge de l'immigration, et donc fortement liés aux pays desquels ils sont originaires. Le choix de ces représentants est à discrétion des Etats membres et reflète souvent les particularités nationales quant à répartition des compétences au sein des gouvernements nationaux et des ressources propres aux Etats. Cependant le réseau mobilise une diversité d'acteurs qui ne sont pas exclusivement des acteurs étatiques. En raison du manque de ressources, le réseau des NCPI est contraint d'externaliser les projets. Comme le soulinge la coordinatrice du réseau, des appels d'offres sont émis et divers acteurs y répondent, notamment des sociétés de consultances ou des *think-thank*.

«Et, ils sont contractuels parce que nous n'avons pas les ressources humaines suffisantes pour faire tout notre travail, ou faire tout le travail nous-mêmes, donc» (entretien avec une coordinatrice du réseau de national contact point, octobre 2012, traduction de l'anglais faite par l'auteur).

La sélection des candidats ayant répondus aux appels d'offre est déterminée par les compétences que requière le projet. La sélection se fera donc au cas par cas, selon les spécificités des appels d'offre. Ceci a pour conséquence que le réseau des NCPI mobilise une grande diversité d'acteurs, tant étatiques que privés (ces derniers étant issus du secteur commercial ou du monde associatif).

> […] le type de personnes qui sont impliquées dans la production de l'expertise sont très différentes pour MIPEX[1], [pour lequel] vous avez besoin de juristes; les manuels de bonnes pratiques et la coopération technique dépendent eux de la participation volontaire des différents "stakeholders" […] donc les gouvernements seront aussi représentés parce qu'ils, ou leur remplaçants, ont toujours un place à la table des NCPI […] et donc le choix de la personne qui représente [un Etat] – si c'est un académique, ou quelqu'un du monde association ou un prestataire de service – se fait en fonction du sujet, au cas par cas. Ce choix se base plus sur l'expérience et la pratique que sur les connaissances académiques. Donc c'est un exercice assez subjectif, avec des personnes qui apportent des points de vue différents qui sont réunis autour de la table (entretien avec un employé d'un think-thank européen ayant travaillé pour NCPI, décembre 2012, traduction de l'anglais faite par l'auteur).

Cet extrait pointe la diversité d'acteurs mobilisé. Ces derniers sont réunis au sein de réseaux européens, dont nous examinerons par la suite la nature du travail.

3. *Travail en réseaux: entre le discours et la pratique*

Il ressort de l'analyse des documents et des entretiens que l'organisation de séminaires d'experts et l'échange de bonnes pratiques en leur sein est une idée centrale présidant à la mise en place des NCPI. Il convient toutefois de s'interroger sur les représentations sous-jacentes au travail en réseau.

D'une part, la valorisation du sens du compromis des experts et la définition de la négociation, entendue comme «un pur échange d'arguments entre personnes désintéressées» (Robert 2010, p. 337), contribuent à gommer toute la dimension conflictuelle des avis et rapports rendus. Suite à l'élaboration des *European Modules on Integration*, plusieurs experts ont critiqué le manque de transparence de l'agence de consulting chargée de leur élaboration. Cette dernière aurait traité les discussions ayant eu lieu lors des séminaires d'experts de manière très consensuelle, ne rendant pas compte du caractère parfois houleux des débats (Ghesquière *et al*. 2011).

1 MIPEX (Migrant Integration Policy Index) est un projet qui mesure les politiques relatives à l'intégration de migrants dans tous les Etats membres ainsi que l'Australie, les Etats-Unis, le Canada, l'Icelande, le Japon, la Corée du Sud, la Nouvelle-Zélande, la Novèrge, la Suisse et la Turquie. différents pays. Le MIPEX vise à fournir une guide de référence pour différents acteurs pour améliorer l'intégration des nouveaux arrivants, www.mipex.eu.

D'autre part, bien que l'organisation du travail en réseau et la collaboration entre acteurs s'accompagne souvent d'un discours qui élude les relations hiérarchiques, la question des relations de pouvoir entre les acteurs du réseau reste pertinente (Van Campenhoudt 2012). Dans le cas de l'*European Framework on Integration*, les experts extérieurs choisis prennent un part importante au processus d'élaboration des outils de politiques publiques: ces derniers prennent en charge tout le processus, en ce compris la rédaction des rapports. Bien que ces documents doivent être avalisés par la Commission, la rédaction donne une certaine prise sur la production de l'information et sa forme finale. Une telle division du travail contribue à brouiller les séparations entre acteurs publics et privés, ce dernier ayant en pratique un rôle non négligeable dans l'élaboration de dispositifs de politiques publiques de par la prise en charge du processus d'élaboration des *European Module on Integration*.

Il serait erroné de penser que cette échange de "bonnes pratiques" a pour effet direct la perte de contrôle des Etats sur des enjeux relatifs à l'intégration et l'harmonisation des politiques nationales.

Tout d'abord, au niveau de la définition de l'orientation politique à suivre, les Etats membres gardent un contrôle non négligeable sur la définition des lignes directrices: les CBP, qui sont rédigées lors des Conseils des Ministres où les Etats gardent un pouvoir important. Ensuite, les initiatives sont prises par la Commission. Le réseau des NCPI est donc moins chargé de la définition de lignes directrices que de l'élaboration des dispositifs d'action public définis en amont par d'autres. L'extrait ci-dessous est emblématique de cette division du travail.

«Mais les "impuls" pour, le travail même des NCPI, ça vient de la Commission et via les présidences de l'Union européenne» (entretien le national contact point belge, octobre 2012).

Ensuite la stratégie choisie par la Commission veille à respecter la souveraineté des Etat membres: non contraignante, elle propose, davantage qu'elle n'impose, des initiatives. Cette stratégie se reflète dans la très grande prudence des représentants des NCPI vis-à-vis des termes tel que "harmonisation" et qui leurs préfèrent ceux "d'échanges". Comme l'illustre l'extrait ci-dessous, les différents acteurs sont bien conscients de la répartitions des compétences et veillent à les respecter.

> Je pense que aujourd'hui la Commission et l'actuel commissaire sont vraiment conscients et font attention à à la division claire des compétences et au fait que la Commission ne devrait pas faire trop en matière d'intégration. Parce que nous devrons soutenir et nourrir cette plateforme avec des outils, sans nécessairement prendre par nous-mêmes des initiatives (entretien avec une

coordinatrice du réseau de national contact point, octobre 2012, traduction de l'anglais faite par l'auteur).

Adopter une stratégie de type *soft policy* a pour conséquence que toutes les propositions élaborées au sein du réseau restent à discrétion des Etats membres. Les propositions et documents produits, notamment les *European Module on Integration*, sont donc davantage conçus comme un "recueil de bonnes pratiques" dont les politiciens nationaux peuvent s'inspirer pour élaborer leur politique nationale d'intégration. De plus, comme le relève l'extrait ci-dessous, le fond alloué à l'intégration, le l'*European Integration Fund,* n'exerce pas une contrainte forte sur les initiatives, nationales, financées par le niveau européen: les objectifs à rencontrer sont larges et le contrôle sur les dépenses est relatif.

> Si tu lis les clauses de financement du fond pour l'intégration tu n'y trouveras rien d'obligatoire […] il n'y aucune obligation d'allouer des fonds pour chaque sujet [poste] […] L'évaluation n'est pas obligatoire pour [utiliser] ce fond et il n'y pas d'obligation claire de fournir beaucoup d'informations qui pourraient servir à une évaluation [des ressources allouées] (Entretien avec un employé d'un think-thank européen ayant travaillé pour NCPI, décembre 2012, traduction de l'anglais faite par l'auteur).

De plus, certains ont relevé que ce fond était mobilisé afin de financer des projets nationaux déjà existants qui trouvent écho dans les principes de bases édictés, les *Common Basic Principles on Integration* (Carrera 2013).

Il ressort de cette analyse que, plus que d'élaborer des politiques convergentes, les Etats membres s'inspirent des "bonnes pratiques" et y piochent des idées (Jacobs, Rea 2007). Ceci a un impact sur la diffusion des conceptions portées par le niveau européen. En effet, bien que les coordinateurs du réseau des NCPI déclarent s'inscrire dans une approche basée sur les droits humains, et non sur une approche restrictive à l'instar des États membres, cette approche ne se reflète pas automatiquement dans les mesures prises par les Etats en raison de la sélection que ces derniers opèrent parmi les pratiques proposées par le réseau. Par conséquent, les politiques d'intégration restent principalement déterminées par des conceptions nationales, souvent restrictives, et non par les conceptions basée sur les droit portées par le niveau européen, ce qui est reconnu à demi-mot dans l'extrait ci-dessous.

> Nous avons un message commun que nous mettons en avant dans nos documents là où nous voulons que les Etats membres suivent ces lignes [de

> conduite]. Par exemple [nous mettons en avant que] une politique d'interaction devrait être fondée sur les droits humains fondamentaux et sur une attitude positive envers la diversité. Et oui, j'aimerais que tous les Etats membres adoptent un approche fondée sur les droits [humains] (entretien avec une coordinatrice du réseau de national contact point, octobre 2012, traduction de l'anglais faite par l'auteur).

Nous avons montré que l'*European Framework on Integration* vise à impulser un processus de convergence des politiques d'intégration nationales, cependant, c'est l'approche nationale – restrictive et sélective – qui prime dans l'élaboration de politique d'intégration des États membres. L'importance du niveau national dans la construction de politiques d'intégration ne signifie pas que le réseau des NCPI de participe pas à une évolution dans la conception et construction de politiques d'intégration. Cette évolution est à rechercher en marge des déclarations officielles, via les contacts qui se nouent entre pays et la forme des échanges au sein des NCPI. Dans la suite nous aborderons les enjeux sous-jacents qui se jouent au sein du réseau.

4. *Réseau européen: quels enjeux?*

4.1 *NCPI: réseau ou réseaux ?*

Tout d'abord, les échanges entre pays ne se limitent pas à ceux, institutionnalisés, au sein de celui des NCPI. Ce dernier permet aux Etats membres de savoir "ce qui se fait ailleurs" et d'établir des contacts privilégiés avec d'autres pays. Être présent dans réseau des NCPI permet aux représentants des Etats membres de se construire un "carnet d'adresse". Ce processus est reconnu, et soutenu, par les coordinateurs du réseau comme l'atteste l'extrait ci-dessous.

> Ils sont de plus en plus en contact entre eux, je dirais…pour avoir un échange productif, tu as besoin d'identifier les pays qui ont des similitudes ou du moins des expériences semblables, ou les pays plus proches […] les personnes veulent de plus en plus être en contact les uns avec les autres, si je peux faciliter cela, bien sûr [je le fais]. Donc j'ai eu vent qu'il y a beaucoup de missions [entre pays] grâce aux contacts qu'ils ont établi dans le réseau [des NCPI] (entretien avec une coordinatrice du réseau de national contact point, octobre 2012, traduction de l'anglais faite par l'auteur).

A l'instar de ce que Favell (2000) décrit, le réseau des NCPI permet aux acteurs en son sein, principalement les représentants des Etats membres, de construire leur propre réseau. Ces réseaux sont constitués sur une base plus informelle et personnalisée, suivant une logique de connivence entre certains États. Ces derniers identifiant les potentiels "Etats partenaires" avec lesquels ils partagent des affinités. C'est au sein de ces réseaux, "parallèles" à celui institutionnalisé des NCPI, que sont alors échangés des pratiques et outils de politiques publiques.

4.2 *Travail au sein du réseau: entre dépolitisation et légitimation*

Lorsque l'on s'intéresse à la forme des documents produits par le réseau des NCPI, force est de constater qu'ils sont rédigés de manière technique, utilisant un vocabulaire polysémique et faisant la part belle aux "bonnes pratiques". Ceci est reconnu ci-dessous par les acteurs externes participant à l'*European Framework on Integration*.

«Souvent les gens se situent à un niveau technique et s'intéressent à des pratiques bien spécifiques […] nous utilisons des mots semblables mais parfois dans un sens très différent» (entretien avec un employé d'un think-thank européen ayant travaillé pour NCPI, décembre 2012, traduction de l'anglais faite par l'auteur).

L'intérêt pour des problématiques ciblées n'est pas sans lien avec la volonté d'éviter la controverse et la recherche de légitimité de certaines mesures. En effet, le niveau européen est source de ressources symboliques pouvant être mobilisées par les acteurs nationaux (Favell 2000). Comme l'illustre l'extrait ci-dessous, le niveau européen permet de donner une légitimité à dispositifs d'action publique préexistants.

> Ils veulent poser des questions très précises ou s'intéressent à des politiques bien spécifiques parce que, au niveau national, ils veulent aller dans ce sens […] Il veulent trouver un exemple pour […] étayer ce qu'ils ont construit dès le début ou plus simplement généraliser les plans qu'ils avaient and les rendre moins sujet à controverses […] ils utilisent ce mécanisme (entretien avec un employé d'un think-thank européen ayant travaillé pour NCPI, décembre 2012, traduction de l'anglais faite par l'auteur).

L'attention accordée aux aspects techniques n'est qu'une facette du processus de dépolitisations à l'œuvre au sein de du réseau de NCPI. Ce dernier fut constitué en tant que réseau d'experts (Niessen, Schibel 2004). Hors, le recours aux experts permet de désamorcer la dimension politique

des mesures prises par les institutions européennes (Douillet, de Maillard 2010). Le recours aux experts nationaux par la Commission et par le réseau des NCPI dans le cadre de l'*European Framework on Integration* apparait alors comme une tentative de désamorcer la dimension politique inhérente à l'élaboration d'une politique d'intégration européenne cohérente. En outre, la manière de procéder à l'élaboration des *European Modules on Integration* permet dépolitiser des visions de l'intégration et d'éviter le débat sur leur bien fondé. Les *Common Basic Principles on Integration* (CBP), sont définis comme les lignes directrices devant aider les Etats membres à formuler les priorités (Mourao Permoser 2010). Toutefois, les CBP sous-tendent une vision culturelle de l'intégration. Les réseaux mis en place dans le cadre de l'*European Framework on Integration* jouent alors un rôle important dans la diffusion d'une telle manière d'aborder l'intégration (Carrera 2013). En effet, une fois la conception de l'intégration et des principes d'une politique d'intégration entérinés par les CPB, ils ont été matérialisés dans les *European Modules on Integration*. Ce qui a eu pour effet un glissement du débat qui n'est désormais plus orienté sur la valeur d'une telle approche de l'intégration mais bien sur sa traduction dans différentes propositions ou manuels de "bonnes pratiques". Les réseaux se sont donc transformés en des plates-formes d'échanges, se centrant sur certaines définition de politiques d'intégration au détriment d'autres options (Carrera 2013).

Finalement, l'externalisation permet également de dépolitiser des propositions (Carrera 2013). Comme décrit précédemment, sur demande de la Commission, les initiatives sont confiées à des acteurs extérieurs, sans débat de fond sur leur pertinence. Les projets sont alors élaborés lors de séminaires d'experts organisés par des sous-traitants choisis. Une fois que les projets sont finalisés, ils sont certes examinés par les institutions européennes mais il n'y a plus de débat sur la valeur ajoutée et le sens d'une telle politique: les débats se concentrant dès lors sur la forme des mesures proposées et non plus sur leur essence. L'externalisation de la politique qui peut être donc considérée comme un mode d'élaboration de politiques publique qui contribue à leur dépolitisation (Carrera 2013).

«Ca a s'est transformé peut être un peu plus en une simple réunion de partage d'informations. […] Et nous rentrons dans nos pays avec les conclusions de ces séminaires et avons une sorte de […] "check de légitimité" via les points de contact nationaux» (entretien avec une coordinatrice du réseau de national contact point, octobre 2012, traduction de l'anglais faite par l'auteur).

Il a été argumenté ci-dessus que l'*European Framework on Integration* et le réseau des NCPI contribuent davantage à l'élaboration qu'à la définition des politiques d'intégration. De plus, il en ressort que la mobilisation l'expertise, tant au niveau du vocabulaire que du recours à des experts, contribue outre la diffusion, à la dépolitisation d'outils d'action publiques relatifs l'intégration. Cependant, afin de comprendre pourquoi les projets sont dépolitisés et à quelles fins, il est utile de se pencher sur les motivations des différents acteurs à s'inscrire dans un tel réseau.

4.3 *Enjeux de légitimation*

Lorsque l'on s'interroge sur les raisons de la présence des Etats membres dans le réseau NCPI, il ressort des entretiens et du discours officiel que la participation aux réseaux permet de suivre les évolutions au niveau international, voire de s'en inspirer.

> Et j'apprends aussi […] Oui, ça peut être les deux. Je peux promouvoir nos politiques tout en apprenant des autres. Je pense que le réel, le plus gros avantage est d'être informé des développements dans les autres pays. Parce que tu es assez conscient de ta propre politique et tu es conscient des raccourcis ou difficultés qui se posent. Et tu veux trouver des solutions à cela. Donc, je dirai que pour la majorité des personnes, c'est là que réside le vrai avantage [de la participation aux NCPI] (entretien avec une coordinatrice du réseau de national contact point, octobre 2012, traduction de l'anglais faite par l'auteur).

Toutefois, certains Etats membres ont déjà clairement définis les contours de leurs propres politiques, parfois même reconnues au niveau européen comme "bonnes pratiques". Ceci pose la question, au-delà du discours officiel, de la plus-value que le réseau des NCPI apporte aux acteurs ayant déjà une certaine expérience en matière d'intégration. Comme soulevé, l'élaboration des *European Module on Integration* a mobilisé une diversité d'acteurs. Il convient alors de distinguer différents motivation à participer au réseau selon les acteurs.

Pour les acteurs nationaux et représentants des Etats membres, le niveau européen offre des ressources qui lui sont propre, ce qui contribue à modifier les rapports de dépendances et pratiques de compromis de ces acteur par rapport leur base nationale (Favell 2000; Abelès, Bellier 1996). La participation à des réseaux supranationaux et la reconnaissance au niveau européen de certaines initiatives comme des "best practices" donne aux acteurs présents dans ces réseaux une certaine légitimité sur la scène natio-

nale. Par exemple, dans le cas belge, le point de contact national belge s'est vu reconnu en tant qu'acteur-clé par les autres acteurs nationaux.

> Et aussi, ça a permis de prouver d'une façon ou d'une autre […] Et comme le centre[2] a bien fait ça pendant si longtemps avec les NCPI, peut-être que ça a convaincu certaines personnes que de devenir, que de crée un centre interfédéral, finalement c'est pas une si mauvaise idée que ça (entretien le national contact point belge, octobre 2012).

Pour les autorités régionales et nationales, les réseaux européens questionnent également les dépendances internes sur le plan national: la présence dans les réseaux permet d'obtenir la reconnaissance sa propre politique sur le plan international. En Belgique, pays fédéral qui voit sa politique d'intégration régionalisée, en est un bon exemple : l'administration flamande participe plus activement aux réunions des NCPI que son pendant francophone. Aux yeux des hommes politiques flamands, le réseau des NCPI «représente un moyen important de renforcer les contacts bilatéraux, pour l'afflux d'informations et de bonnes pratiques et pour la diffusion de sa propre politique» (van Puymbroeck *et al*. 2010, p. 230).

Quant aux Etats membres, ceux considérés comme "bons élèves" gagnent en légitimité par rapport à ceux faisant figure de "mauvais élèves", ces derniers étant incités à s'inspirer les mesures déjà prise par les "premiers de classe". Ces tentatives d'influences sont facilitées par la dépolitisation des mesures décrites ci-dessus. Les Etats membres qualifiés de "bons élèves" proposent des initiatives – politiques – présentées comme des solutions purement techniques et "prêtes à l'emploi". Pour les Etats ayant une politique d'intégration à l'état embryonnaire, s'inspirer des politiques d'intégration déjà formalisées par des autres pays qualifiés de "bons élèves" semble la solution de facilité. En effet, sous couvert d'un simple transfert de "bonnes pratiques" ayant fait leurs preuves ailleurs, ces Etats mettent en place une politique d'intégration tout en évitant un débat sur la légitimité d'une telle politique.

> C'est pas contraignant mais les modules crée, les instruments qu'on propose là – dedans ne sont pas vagues. Là ça devient vraiment assez concret et donc c'est pas contraignant mais un état qui décide de créer une politique d'intégration serait en quelques sortes "bête" de ne pas utiliser cet instrument pour se […] sur lequel se baser (Entretien le national contact point belge, octobre 2012).

2 L'interlocuteur fait référence au Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, organisme qui a été choisi comme point de contact pour la Belgique.

Il est intéressant de remarquer que certains Etats membres semblent avoir été très attentifs à transférer leur agenda national au niveau européen (Carrera 2013). Les pays œuvrant le plus à la mise à l'agenda européen de l'intégration sont les pays dans lesquels la politique d'intégration est une priorité nationale (van Puymbroeck *et al*. 2010). Au-delà de la simple mise l'agenda de l'intégration et l'invitation des "mauvais élèves" à s'aligner sur les pays ayant une politique d'intégration davantage formalisée se cache un autre enjeu: la mobilisation de politiques d'intégration à des fins de contrôle des flux migratoires (Guild *et al*. 2009). Comme le relève l'extrait-ci-dessous, certains Etats membres, par crainte d'un "appel d'air" ou d'un "afflux de migrants" qui serait créé par une politique plus favorable aux migrants que celle de leur voisins, tentent d'influencer les politiques des autres.

> Et bien, c'est l'apprentissage sur certains points précis mais c'est aussi l'intérêt d'avoir une bonne politique d'intégration dans toute l'Europe, ce qui en retour est aussi avantageux pour chaque pays. À proprement parler, si tu ne veux pas par exemple que tous les migrants viennent dans ton pays, principalement quand il s'agit de demandeurs d'asile, oui c'est dans ton intérêt que les autres pays n'aient pas uniquement des bonnes politiques d'intégration mais aussi des politiques d'intégration […] Ça s'est vu quand le Danemark a commencé à avoir des politiques très restrictive et que les personnes ont commencé à aller en Suède (entretien avec une coordinatrice du réseau de national contact point, octobre 2012, traduction de l'anglais faite par l'auteur).

Cet extrait montre que la mobilisation de l'intégration à des fins de contrôle des flux ne se limite pas au niveau national mais est également devenu un enjeu européen. Ceci questionne de discours basé sur le respect des droits, porté par la Commission et par les coordinateurs du réseau des NCPI, en montrant le lien que font certains pays font entre la politique migratoire et celle d'intégration. Cette dernière étant considérée par certains Etats membres comme un outil visant au contrôle des flux migratoires. De plus, de par la dépolitisation des enjeux qui prend place au sein de l'*European Framework on Integration*, le choix politique fait par certains états de contrôler, voire de restreindre, les flux migratoires est occulté.

5. *Conclusion*

Suite à cette analyse, il ressort que les décisions politiques et les discours relatifs à l'élaboration d'une politique d'intégration sont formalisés dans

d'autres réseaux que *l'European Framework on Integration*. Au vu des réticences des Etats membres et de la stratégie de type *soft policy* adoptée par la Commission pour y faire face, les politiques d'intégration nationales restent des politiques fortement déterminées par ce niveau. D'une part, les lignes directrices et les initiatives à suivre sont préalablement définies. L'*European Framework on Integration* et le réseau des NCPI contribuent davantage à la diffusion des pratiques qu'à leur définition. D'autre part, il apparait que le réseau des NCPI permet aux Etats membres de se constituer un carnet d'adresses et d'établir des contacts bilatéraux.

Toutefois, ces réseaux jouent un rôle dans la diffusion et à la dépolitisation de manière d'aborder l'intégration, via la diffusion de "bonnes pratiques" (Carrera 2013). Au sein de ces réseaux, les débats et échanges se concentrent sur des aspects techniques, ce qui a permet d'éviter les controverses nationales et d'amorcer la dimension politique inhérente au programme d'intégration (Douillet, De Maillard 2010). Les réseaux se sont donc transformés en des plates-formes d'échanges, se centrant sur certaines politiques d'intégration (Carrera 2013), sous tendues par une définition culturelle de l'intégration. Les décisions politiques ne sont plus remises en cause sur leur fondement même, sous couvert de l'expertise, elles acquièrent un vernis d'évidence.

De plus, les réseaux permettent non seulement aux Etats membres de diffuser, dépolitiser et légitimer leurs pratiques nationales mais aussi de veiller à la convergence des politiques nationales à des fin de contrôle des flux migratoires. Cela pose la question la mobilisation par certains Etats membres de la convergence des politiques nationales en tant qu'outil d'action publique visant à assurer le contrôle des nouveaux arrivants à l'échelle de leur propre territoire.

Cet article interroge les enjeux de diffusion, dépolitisation, légitimation et mobilisation de l'intégration des fins de contrôle migratoire qui sont à l'œuvre au sein de l'*European Framework on Intgegration*. Il convient dès lors de s'interroger sur l'avenir de ces enjeux, notamment au regard de la tension entre l'approche basée sur les droits portés par institutions européennes et la volonté des Etats membres de mobiliser l'intégration à des fins de contrôle. En outre, la mise en œuvre peut donner un autre visage à une politique publique (Lipsky 2010), ce qui pose la question de la mise en œuvre de mesures promues au niveau européen.

Carla Mascia
Université libre de Bruxelles
(masciacarla@hotmail.com)

Références

Abélès M., Bellier I., 1996, *La Commission européenne: du compromis culturel à la culture politique du compromis*, in «Revue française de science politique», vol. 46, n. 3, pp. 431-456.

Carrera S., 2006, *A Comparison of Intregration Programmes in the EU. Trends and Weaknesses*, in «*CHALLENGE Papers*», n. 1, pp. 1-26.

Id., 2013, *Framing Immigrant Integration. Dutch Research-Polity Dialogues in Comparative Perspective*, papier présenté au séminaire du MAM 15/04/2013, ULB, Bruxelles.

Caviedes A., 2004, *The Open Method of Co-ordination in Immigration Policy: A Tool for Prying Open Fortress Europe*?, in «Journal of European Public Policy», vol. 11, n. 2, pp. 289-310.

Depleuch T., 2008, *L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques: un état de l'art*, in «Question de recherche», Centre d'études et de recherches internationales Science Po, n. 27, pp. 1-69.

Douillet A-C., De Maillard J., 2010, *Les comités d'experts: une ressources institutionnelle pas toujours maîtrisée. Le cas de la DG justice, liberté, sécurité*, in «Politique européenne», vol. 32, n. 3, 2010, pp. 77-98.

Eymeri-douzans J. M., 2010, *Ce que faire l'expert pour la Commission européenne veut dire. Essai d'auto-analyse d'une trajectoire de socialisation*, in Michel H., Robert C., *La fabrique des «Européens». Processus de socialisation et construction européenne*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, pp. 287-312.

Favell A., 2000, *L'européanisation ou l'émergence d'un nouveau «champ politique»: le cas de la politique d'immigration*, in «Culture & Conflits», mis en ligne le 20 mars 2006, URL: http://conflits.reveues.org/index274.html

Featherstone K., Radaelli C. M. (eds.), 2009, *The Politics of Europeanization*, New York, Oxford University Press Inc.

Ghesquiere F., Perrin N., Mascia C., Bensaid N., Rea A., Martiniello M., 2011, *Indicateurs de l'intégration en Belgique francophone*, Rapport commandité par la Région Wallonne, la COCOF, le FEI et La Communauté Française.

Graziano P., Vink, M. (eds.), 2007, *Europeanization: New Research Agendas*, Basingstoke, Palgrave, Macmillan.

Guild E., Groenendijk K., Carrera S. (eds.), 2009, *Illiberal Liberal States, Citizenship and Integration in the EU*., Aldershot, Ashgate.

Guiraudon V., Amireau, V., 2010, *Discrimination in Comparative Perspective: Policies and Practices*, in «American Behavioral Scientist», vol. 53, n. 12, pp. 1691-1714.

Guiraudon, V., 2010, *Les effets de l'européanisation des politiques d'immigration et d'asile*, in «Politique européenne», n. 31, pp. 7-32.

Jacobs D., Rea A., 2007, *The End of National Models? Integration Courses and Citizenship Trajectories in Europe*, in «International Journal on Multicultural Societies», vol. 9, n. 2, pp. 264-283.

Joppke C., 2007, *Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe*, in «Western European Politics», vol. 30, n. 1, pp. 1-22.

Lipsky M., 2010, *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Service*, 30th Ann. Ed., New York, Russell Sage Foundation.

Radaelli C. M., 2004, *Européanisation*, in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (eds.), *Dictionnaire des politiques publiques,* Paris, Presses de Sciences Po.

Marks G., Scharpf F., Schmitter P., Streeck W. (eds.), 1996, *Multi-level Governance in the Emerging European Polity*, London, Sage.

Mourao Permoser J., 2010, *Redifining Membership: European Union Policy on the Rights of Third-Country Nationals*, Universität Wien, Doctoral thesis.

Id., 2012, *Civic Integration as Symbolic Politics: insights from Austria*, in «European Journal of Migration & Law», vol. 14, n. 2, pp. 173-98.

Niessen J., Schibel Y., 2004, *First edition of the Handbook on Integration for Policy Makers and Practitioners*, MPG.

Id., 2007, *Second edition of the Handbook on Integration for Policy Makers and Practitioners*, MPG.

Trubek M. D., Trubek G. L., 2005, *Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination*, in «European Law Journal», vol. 11, n. 3, pp. 343-364.

Van Campenhoudt L., 2012, *Réseau ou champ? Deux concepts à l'épreuve du pouvoir dans le «travail en réseau»*, in «Cités», vol. 3, n. 51, pp. 47-63.

Van Houdt F., Suvarierol S., Schinkel W., 2011, *Neoliberal Communitarian Citizenship: Current TrendsTowards 'Earned Citizenship' in the United King-*

dom, France and the Netherlands, in «International Sociology», n. 26, pp. 408-432.

van Puymbroeck N., Adam I., Goeman H., 2010, *L'européanisation de la politique d'intégration 'belge': les instruments européens souples et leur impact*, in Dierickx D., Van Herck N., Vranken J., *Pauvreté en Belgique*, Leuven, Acco, pp. 211-222.