

[Santé - Social - Intégration]

Entre *minima et maxima* : un état des lieux de la construction d'une politique communautaire en matière d'intégration¹

Thomas HUDDLESTON*

Les institutions européennes se trouvent actuellement dans une période de transition en ce qui concerne l'immigration. De nombreuses réformes ont été faites, principalement durant les quatre dernières années avec le programme de travail de La Haye. D'autres sont à venir : notamment la ratification du traité de Lisbonne et le programme de travail de Stockholm à la fin de 2009. C'est donc le moment idéal pour repenser la politique européenne des affaires intérieures et de la justice.

L'objectif de cet article est de brosser un rapide état des lieux de la situation. Il commencera par la description des normes européennes et du cadre légal en matière d'égalité des chances. Ensuite, des éléments de bonne pratique et de coopération mis en place par les autorités européennes seront abordés.

Les normes européennes et le cadre légal contraignant en matière d'égalité de traitement

Puisque l'intégration n'est pas une compétence des institutions européennes, il est logique de s'interroger sur la pertinence de normes au niveau européen. Cependant, la Commission européenne a une vision élargie de l'intégration, et y inclut, par exemple, les droits des citoyens non-communautaires au sein de l'Union européenne.

Le cadre légal en matière d'égalité de traitement a été formulé par Tampere avec les conclusions de la présidence finlandaise en 1999. Selon Tampere, il doit y avoir un rapprochement des droits et des devoirs entre les citoyens européens et les ressortissants de pays tiers. Ces droits touchent essentiellement à la sécurité de résidence, y compris le regroupement familial et la résidence de longue durée, et à la non-discrimination.

La sécurité de résidence est primordiale parce qu'elle donne la possibilité d'investir dans la société d'accueil. Cette intégration légale pose les bases pour une bonne intégration sociale et économique. Il s'agissait de la vision de la Commission européenne

après Tampere.

En ce qui concerne le regroupement familial² et la résidence de longue durée³, qui sont les deux textes entrés en vigueur et transposés par les Etats membres à ce jour, les normes finalement adoptées sont extrêmement floues, les directives permettant une très grande marge de manœuvre. On peut donc dire qu'elles posent des exigences *a minima*.

On peut aussi reprocher à ces deux directives le manque de précision dans la définition de l'intégration. Elles contiennent toutes deux une clause dérogatoire permettant aux Etats membres d'exiger des conditions d'intégration supplémentaires avant d'autoriser le droit de résidence ou le regroupement familial. Cependant, ces « conditions supplémentaires » ne sont pas définies, même dans la jurisprudence de la Cour européenne de justice qui recommande simplement de respecter le droit communautaire et les droits fondamentaux. Ainsi, comme nous l'avons souligné plus haut, si la Commission européenne considérait auparavant l'intégration légale comme vecteur de l'intégration sociale, ces deux textes répondent à une logique différente. En effet, on prétend désormais que ce sont ces conditions supplémentaires, par exemple les connaissances linguistiques, qui vont permettre de promouvoir l'intégration.

Selon des études menées sur leur application, ces deux directives ont eu peu d'impact réel et ont même produit certaines conséquences néfastes. Des politiques discriminatoires de certains pays peuvent s'intégrer dans le cadre de ces normes *a minima*. Dès lors, elles sont utilisées pour légitimer des comportements inappropriés.

Les reproches émis à l'encontre de ces directives ont été reçues par la Commission européenne, qui propose d'ailleurs un

* Policy Analyst, Migration Policy Group.

¹ Intervention présentée au cours du Petit-déjeuner de l'Observatoire de l'intégration du 15 octobre 2008 sur les politiques européennes en matière d'intégration (l'Observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires est un projet soutenu par le Fonds européen pour les réfugiés et le ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire).

² Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial.

³ Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers de longue durée. Cette directive prévoit la délivrance du statut de résident de longue durée et une égalité de traitement avec les citoyens européens aux ressortissants de pays tiers présents régulièrement sur le territoire d'un Etat membre depuis au moins 5 ans.

dialogue en vue d'un éventuel amendement de la directive relative au regroupement familial. Une directive en vue d'étendre le statut de résident de longue durée aux réfugiés et aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire est prête à être votée. Seul Malte la bloque encore au niveau du Conseil. On peut espérer que l'octroi du droit de vote aux ressortissants des pays tiers aux élections locales fera également l'objet d'un amendement lors de la révision de la directive.

Ces normes *a minima* relatives à la sécurité de résidence contrastent avec celles émises par la Commission concernant la lutte contre les discriminations, que nous pouvons qualifier de normes *a maxima*. Les directives relatives à l'égalité raciale⁴ et à l'égalité de traitement en matière d'emploi⁵ ont eu un impact majeur sur les législations nationales qui sont devenues plus progressistes. La plupart des Etats ont à présent des lois anti-discrimination et donnent des pouvoirs à des agences de lutte pour l'égalité, par exemple la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) en France.

L'échange de bonnes pratiques et la coopération non contraignante mis en place par les autorités européennes

En complément au cadre légal contraignant, les autorités européennes ont mis en place des éléments d'échange de bonnes pratiques et de coopération : des principes communs de bonne gouvernance en matière d'intégration ont été adoptés en 2004, des manuels pratiques sont publiés depuis 2004 et un portail pour l'échange des pratiques doit voir le jour en 2009. Ainsi, si les textes législatifs ne comprennent pas de définition de l'intégration, ces échanges permettent à la Commission européenne de développer un vocabulaire commun dans ce domaine.

Aujourd'hui, l'intégration ne concerne pas seulement les ministres de l'Intérieur. Elle intéresse aussi les ministres chargés de l'emploi et des affaires sociales. Cette phase de *mainstreaming* s'applique également à la Commission européenne où l'intégration ne relève plus uniquement de la direction générale Justice et affaires intérieures mais aussi des directions chargées des affaires sociales et maintenant du multilinguisme, qui s'intéresse aux bénéfices apportés par des migrants maîtrisant plusieurs langues. Enfin, la direction Education vient de publier un livre vert sur l'éducation des migrants⁶. Force est de constater l'apparition de nouvelles et innovantes approches.

Plusieurs projets nationaux et transnationaux ayant trait à l'intégration ont été financés par la Commission européenne - notamment à travers un nouveau fonds pour l'intégration d'un montant total de 825 millions d'euros. A la suite d'un compromis entre les Etats membres et le Parlement européen, la somme *a priori* proposée par la Commission a toutefois été réduite de moitié. En observant l'utilisation que font les Etats membres de cet argent, on peut pressentir les facteurs d'intégration considérés importants (cours de langue, insertion professionnelle, etc.) et l'interprétation diverse, en fonction des priorités nationales, des vagues critères de ce fonds.

La création d'un forum d'intégration a également été proposée par la Commission européenne. Cet organe consultatif regrouperait

les organisations nationales d'immigrants et des organisations expertes dans le domaine de l'intégration. Un forum semblable avait été fondé dans les années 1990 afin de mobiliser les résidents issus de l'immigration dans un réseau transnational. On peut se demander si ce nouveau forum fonctionnera comme un contre-pouvoir à l'échelle européenne, permettant d'équilibrer le poids des gouvernements nationaux et celui de la société civile, ou comme une pression sur les politiques nationales afin d'ouvrir aux immigrants de nouvelles voies à la participation politique.

Les actions du Migration Policy Group dans le domaine de l'intégration

Le Migration Policy Group est un groupe de réflexion et d'action indépendant qui participe à l'élaboration des normes, à l'évaluation des politiques et favorise la coopération entre les différents acteurs de l'intégration. Il est l'auteur du manuel sur les bonnes pratiques en matière d'intégration avec la Commission européenne et les points de contact des Etats membres. Le Migration Policy Group développe également des portails d'information sur l'immigration. Il s'agit d'un site Internet qui vise à fournir aux migrants potentiels vers l'Europe des informations sur les possibilités légales d'entrée et de séjour dans l'Union. Un autre portail sur les bonnes pratiques en matière d'intégration (www.integration.eu) sera rendu public au printemps 2009. Ce dernier reposera sur la volonté des acteurs de discuter et d'échanger.

Le Migration Policy Group travaille sur le suivi de la transposition des directives communautaires relatives à l'égalité de traitement. Il enquête également sur l'impact de l'Union européenne sur les législations nationales. Il effectue ce travail pour le compte de la Commission européenne en ce qui concerne la lutte contre les discriminations. En 2000, il a développé ses propres propositions pour Amsterdam, visant l'adoption d'une directive achevant la vision de Tampere. Il a mis en œuvre des projets d'évaluation, notamment par des pairs, afin de souligner les interactions entre les échelles européenne et nationales. Dans ce cadre, il a publié le Mipex, un index des politiques d'intégration des pays européens (www.integrationindex.eu).

Le Migration Policy Group a développé plusieurs réseaux européens de la société civile. Le renforcement de la capacité de la société civile à participer au débat constitue, en effet, une de ses principales missions. Il a notamment dirigé le groupe *Starting Line*, un réseau d'environ 400 associations dans le domaine de la lutte contre les discriminations. Il a aussi développé ENAR, le réseau européen contre le racisme, ainsi que Equinet, un réseau d'agences de lutte pour l'égalité comme la Halde. Enfin, il dirige la plate-forme des ONG migration/asile.

Malgré le travail déjà effectué, il reste inéluctablement beaucoup à faire pour développer la pleine participation de la société civile à l'échelle européenne.

⁴ Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique.

⁵ Directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

⁶ COMMISSION EUROPEENNE, *Migration et mobilité : enjeux et opportunités pour les systèmes éducatifs européens*, COM(2008)423 final.