

CHAPITRE 4

Vers une politique commune d'immigration par le partenariat international et l'intégration des migrants ?

SONIA GSIR

Chercheuse (P.A.I.) au Centre d'études de l'ethnicité et des migrations à l'Université de Liège

Introduction

Les migrations internationales sont un phénomène complexe mais la globalisation accroît considérablement cette complexité.¹ Cela se traduit par la multiplication et la diversification des schémas migratoires. Si la principale voie d'immigration légale en Europe a été pendant plusieurs décennies le recrutement contingenté de main d'œuvre, actuellement les personnes qui immigrent en Europe empruntent plutôt d'autres canaux comme le regroupement familial, la demande d'asile ou le retour vers le pays d'origine.² Les visas de court séjour bien qu'ils ne soient nullement destinés à l'immigration sont utilisés par certains migrants pour s'installer en Europe. Ces derniers se retrouvent dans une situation d'illégalité semblable à celle des migrants qui sont entrés et demeurés en Europe sans aucun titre de séjour dès que leur visa d'entrée est périmé. Ce dernier schéma migratoire n'est pas neuf mais a pris de l'ampleur ces vingt dernières années. Enfin, un autre schéma migratoire semble émerger. Il s'agit de la migration pendulaire. Certains migrants circulent entre le pays d'installation et le pays d'origine à des intervalles temporels plus ou moins grands, en fonction des opportunités de travail. Tous les Etats européens, certains plus que d'autres, sont concernés par cette diversité de schémas migratoires. Les politiques migratoires qu'ils ont jusqu'à présent, développées se caractérisent par leur caractère réactif plutôt que proactif.³ Par conséquent, elles ont souvent été en décalage par rapport aux réalités migratoires et ont plutôt eu tendance à freiner les dynamiques migratoires. Les nouveaux développements des schémas migratoires constituent un défi pour la plupart des Etats européens.

Outre la variété des schémas migratoires actuels, on observe également des changements en ce qui concerne la situation migratoire de certains Etats. Ainsi, en Europe méridionale, certains Etats qui étaient encore principalement des Etats d'émigration, il y a à peine vingt-cinq ans, sont devenus des terres d'immigration. C'est le cas de l'Italie, l'Espagne, le Portugal ou la Grèce.⁴ Et si de tels pays européens se doivent de gérer une situation migratoire nouvelle (arrivée de nouveaux migrants), la plupart d'entre eux ont également à prendre en compte leur situation post-migratoire. Par situation post-migratoire, il faut entendre la situation dans laquelle se trouve un pays où des migrants sont en train de s'établir ou sont déjà établis.⁵ Les immigrés déjà installés, en particulier les ressortissants des Etats tiers, ne jouissent pas dans tous les Etats d'une situation complètement égalitaire avec les ressortissants nationaux ou communautaires. Cette situation engendre des problèmes au niveau de la cohésion sociale et de la cohabitation.

¹ S. CASTLES and M.J. MILLER, *The Age of Migration. International Population Movement in the Modern World*, third edition, New York, Palgrave Mac Millan, 2003.

² C'est notamment le cas des "Aussiedler", ces minorités allemandes qui avaient émigré depuis des générations en Europe centrale et orientale et dans l'ex Union soviétique et qui sont invitées à rejoindre l'Allemagne.

³ M. MARTINIELLO, *La Nouvelle Europe migratoire. Pour une politique proactive de l'immigration*, Bruxelles, Labor, 2001.

⁴ R. KING, G. LAZARIDIS and Ch. TSARDANIDIS, *Eldorado or Fortress ? Migration in Southern Europe*, New York, Palgrave Mac Millan, 2002.

⁵ M. MARTINIELLO, « Pour une sociologie de la situation post-migratoire en Belgique » dans M. MARTINIELLO et M. PONCELET (dir.), *Migrations et minorités ethniques dans l'espace européen*, Bruxelles, De Boeck Université, 1993, p.167.

Les jalons de la politique européenne en matière d'immigration et d'asile qui ont été posés lors du sommet européen de Tampere ont pris en considération les changements et l'évolution des migrations internationales. Contrairement aux politiques nationales, l'approche européenne cherche à appréhender de manière globale le phénomène migratoire. Les dimensions majeures de la migration sont visées et d'une certaine manière, la plupart des acteurs sont pris en considération. Antérieurement, les politiques migratoires étaient autocentrées c'est-à-dire focalisées sur l'Etat receveur de migrants. Ses frontières, son territoire, sa société étaient le point de référence. Il semble que la perspective européenne, étant donné son caractère supranational, sort de cette politique centrée sur l'Etat d'accueil de migrants. Désormais, sont pris en considération non seulement les Etats receveurs de migrants mais aussi les Etats d'origine des migrants, les Etats de transit et les migrants eux-mêmes.

La migration est considérée dans son ensemble et pas uniquement dans ses effets comme le franchissement des frontières ou la présence d'étrangers sur le territoire national. Cette perspective a au moins deux conséquences. Tout d'abord, elle nécessite une prise en compte de ce qui est en amont de la migration. Les axes de la politique commune d'immigration définis à Tampere indiquent clairement une prise en considération des différentes étapes du phénomène migratoire. Autrement dit, on se rappelle qu'avant d'arriver dans le pays d'accueil appelé aussi pays receveur ou pays hôte, le migrant avait un point de départ, le pays d'origine, et a pu passer par plusieurs étapes, le(s) pays de transit. La stratégie de la politique commune va donc être, en partie, orientée vers les pays tiers qui sont des pays d'origine ou de transit. Elle implique donc de chercher à gérer les migrations non plus de manière exclusivement unilatérale mais en s'appuyant sur un partenariat avec les pays d'origine et de transit. Cette caractéristique de la stratégie européenne qui consiste à intégrer les questions migratoires dans la politique extérieure de l'Union n'a cessé d'être encouragée par le Conseil, de Tampere⁶ à Thessalonique⁷ en passant par Laeken⁸ et Séville, les questions migratoires relevant des Affaires Intérieures sont également associées aux Relations Extérieures de l'Union. Les Conclusions du Conseil de Séville sont les plus explicites et les plus détaillées sur les moyens pour mettre en place une telle stratégie. Elles comprennent, en effet, un chapitre intitulé *Intégration de la politique d'immigration dans les relations de l'Union avec les pays tiers* où :

« le Conseil européen demande instamment que, dans tout futur accord de coopération, accord d'association ou accord équivalent que l'Union européenne ou la Communauté européenne conclura avec quelque pays que ce soit, soit insérée une clause sur la gestion conjointe des flux migratoires ainsi que sur la réadmission obligatoire en cas d'immigration illégale. »⁹

Une seconde conséquence de cette approche plus globale du phénomène migratoire consiste à considérer qu'il ne s'agit pas seulement de gérer des flux. Il n'est plus uniquement question d'une politique d'entrée et de sortie des étrangers sur le territoire de l'Union, la situation post-migratoire prend aussi une place dans l'agenda européen. La deuxième caractéristique importante de la stratégie européenne en matière de politique migratoire est donc la volonté d'aborder l'intégration des migrants dans une perspective commune. C'est également une question complexe car il s'agit à la fois de la question de l'intégration des nouveaux migrants mais aussi de celle des migrants déjà établis et qui restent discriminés par rapport aux ressortissants communautaires.

L'objectif de ce texte est de mettre en évidence ces deux tendances fondamentales de la politique européenne en matière d'immigration en cours d'élaboration d'une part, le partenariat avec les pays d'origine et de transit et d'autre part, la gestion des situations post-migratoires

⁶ « Le Conseil européen souligne que toutes les compétences et tous les instruments dont dispose l'Union, notamment en matière de relations extérieures, doivent être utilisées de manière intégrée et cohérente pour établir l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Les questions de justice et d'affaires intérieures doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre d'autres politiques et actions de l'Union. », Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Tampere, octobre 1999, paragraphe 59.

⁷ « Puisque l'immigration figure au premier rang de ses priorités politiques, l'UE a clairement besoin d'une politique plus structurée, qui couvre tout l'éventail des relations avec les pays tiers, y compris la conclusion rapide d'accords de réadmission avec les pays tiers d'origine les plus importants, ainsi que le renforcement de la coopération avec ces pays ; il s'agirait d'un processus à double sens, visant à combattre l'immigration illégale et à rechercher des voies de migrations légales dans le cadre d'un mandat spécifique. », Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Thessalonique, juin 2003, paragraphe 9.

⁸ « Une vraie politique commune d'asile et d'immigration suppose la mise en place des instruments suivants : - l'intégration de la politique des flux migratoires dans la politique extérieure de l'Union européenne. », Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Laeken, décembre 2001, paragraphe 40.

⁹ Conclusions de la Présidence, Conseil Européen de Séville, juin 2002, paragraphe 33.

(l'intégration des migrants). Ces deux aspects constituent probablement des défis majeurs de la politique commune en matière d'immigration et d'asile. Le propos est ici limité à la politique d'immigration légale ou illégale. A partir de ce cadre, les nouvelles perspectives ou les « dernières frontières » qui s'ouvrent pour la libre circulation des ressortissants des Etats tiers dans l'espace européen par ce partenariat avec les pays tiers, et en particulier les pays au sud de la Méditerranée, et par cette intégration commune des migrants sont examinées. Ces deux caractéristiques stratégiques sont abordées de manière distincte. Dans cette optique, on tentera de souligner les éléments clés de trois communications récentes de la Commission : *Intégrer les questions liées aux migrations dans les relations de l'Union européenne avec les pays tiers, Europe élargie - nouveau voisinage et l'immigration, l'intégration et l'emploi*. Des instruments légaux comme les *accords de réadmission* ou la *directive sur le statut des ressortissants des pays tiers résidents de longue durée* qui soutiennent ces caractéristiques stratégiques sont également mentionnés. C'est donc de manière transversale que la question de la libre circulation des personnes est abordée.

Le partenariat avec les pays d'origine et de transit

La communication *Intégrer les questions liées aux migrations dans les relations de l'Union Européenne avec les pays tiers*¹⁰ a été rédigée sous la responsabilité de différents commissaires, Christopher PATTEN (Relations Extérieures), Antonio VITORINO (Justice et Affaires Intérieures), Poul NIELSON (Développement) et Michaele SCHREYER (Budget). Elle cherche, en effet, à rapprocher des politiques différentes et en particulier, le domaine Justice et Affaires Intérieures (JAI) et les Relations Extérieures ; l'idée étant d'intégrer des éléments de la JAI dans les politiques extérieures existantes, celles des Etats membres et celle des Communautés européennes. Elle concerne précisément les relations de l'Union européenne avec les pays en développement.

Il faut souligner que cette communication est présentée comme étant liée à une autre communication qui sortira six mois plus tard, le 3 juin 2003, la communication *sur l'immigration, l'intégration et l'emploi*. Cela témoigne non seulement de la volonté d'une approche plus globale des migrations mais aussi d'une approche plus équilibrée qui se traduit par la volonté affichée d'une gestion des flux migratoires partagée avec les pays d'origine et de transit et aussi par une orientation qui n'est plus exclusivement sécuritaire.

La communication comprend deux sections. La première s'intitule *Migration et développement* et la seconde est un *Rapport sur l'efficacité des ressources financières disponibles au niveau communautaire (en matière de rapatriement des immigrants et des demandeurs d'asile déboutés, de gestion des frontières extérieures et de projets d'asile et de migration dans les pays tiers)*. Elle se base sur quatre principes, fondements d'une intégration des questions liées aux migrations dans les politiques extérieures de l'Union : (1) la cohérence globale des politiques et des actions extérieures de l'Union et une approche différenciée par pays, (2) la lutte à long terme contre les causes des migrations et en particulier par l'utilisation des ressources allouées au développement, (3) l'utilisation du cadre des « documents de stratégie nationaux et régionaux » avec une évaluation permanente et (4) la mobilisation de ressources financières supplémentaires.¹¹

Dans *Migration et Développement*, la première partie décrit les tendances migratoires actuelles en se focalisant d'une part, sur les causes des migrations et d'autre part, sur leurs conséquences, en particulier l'apport économique des émigrés vers leurs pays d'origine. Un bilan des trois catégories de politiques déjà en place est établi dans la deuxième partie. Ces politiques consistent en l'assistance régionale aux pays tiers pour la gestion des migrations, l'aide humanitaire d'urgence aux personnes déplacées et aux réfugiés et la politique communautaire de coopération au développement dont l'objectif, à long terme, est de lutter contre les causes des migrations et les stratégies de réduction de la pauvreté. Enfin, la troisième partie développe des orientations politiques articulées en cinq points : (1) le dialogue politique et la clause sur les flux migratoires, (2) les travailleurs qualifiés, (3) les accords de réadmission, (4) les stratégies et les programmes et (5) le renforcement des capacités institutionnelles. Les premier et troisième points sont, dans ce cas, particulièrement intéressants.

Le lien entre l'immigration et le développement doit être inscrit systématiquement dans le dialogue politique qu'a l'Union avec les pays tiers et les questions migratoires doivent être présentes dans le dialogue économique social.¹² Autrement dit, la Commission reprend clairement

¹⁰ COM(2002)703 final, 3 décembre 2002.

¹¹ Avant-propos, COM(2002)703 final.

¹² COM(2002)703 final, paragraphe 9.

la recommandation du Conseil de Séville d'inclure une clause sur la gestion conjointe des flux migratoires ainsi que sur la réadmission obligatoire en cas d'immigration illégale dans tout futur accord de coopération ou d'association conclu par l'Union ou les Communautés européennes. Il faut aussi souligner que la Commission, dans ce souci d'approche plus équilibrée, recommande également de ne pas focaliser le dialogue sur la lutte contre l'immigration illégale mais d'aborder également des questions d'immigration régulière, d'intégration des immigrés, de « *mobilité des cerveaux* » et d'aide aux immigrés en séjour régulier sur le territoire de l'Union, désireux de participer au développement de leur pays d'origine. On pourrait entrevoir ici la perspective d'une libre circulation limitée toutefois à certaines catégories d'étrangers : les intellectuels et les acteurs du développement.

Les accords de réadmission sont des mesures qui sont déjà mises en œuvre tant au niveau des Etats membres qu'au niveau de la Communauté à laquelle le traité d'Amsterdam avait conféré la faculté de conclure des accords de réadmission. La communication encourage à nouveau la conclusion d'accords de réadmission. Ces accords sont présentés comme un élément clé de la lutte contre l'immigration clandestine. Cette lutte, telle qu'elle est menée par l'Union, est réalisée de deux manières : soit en s'efforçant d'empêcher des migrants d'entrer illégalement sur le territoire, c'est toute la problématique de la gestion des frontières extérieures ; soit, dès lors qu'il y a une présence clandestine sur le territoire, en cherchant à l'extraire du territoire. Tant pour contrôler la frontière extérieure que pour éloigner des migrants clandestins, la collaboration avec les pays tiers est inéluctable. D'où l'importance accordée à la conclusion d'accords de réadmission qui impliquent que le pays tiers signataire accepte de reprendre ses ressortissants en situation irrégulière dans l'Union européenne et aussi de reprendre d'autres ressortissants dans la même situation, non plus sur base de leur origine nationale mais en raison du fait qu'ils sont passés par le pays signataire pour atteindre l'Union européenne. Cette politique de réadmission s'adresse donc aux pays tiers en tant que pays d'origine et de surcroît en tant que pays de transit. Si quelques accords de ce type ont déjà été signés, plusieurs d'entre eux comme celui avec le Maroc sont encore en train d'être négociés ou la négociation n'a pas même encore été entamée.¹³ Les accords de réadmission sont en effet des accords particulièrement exigeants pour les pays tiers, d'où les difficultés et le temps mis pour les conclure. Même si des mesures d'accompagnement sont envisagées, ils sont un poids supplémentaire pour le pays tiers qui doit alors gérer ces flux migratoires à contre-courant ou de retour forcé en plus de sa propre situation migratoire en pleine évolution (nouveaux migrants, migrants de passage).¹⁴

L'apport de la communication en la matière est qu'elle évoque des mesures d'incitation supplémentaires pour les pays d'origine ou de transit tout en reconnaissant la difficulté de leur mise en place au niveau communautaire. Elle évoque notamment « des mesures compensatoires dans le domaine de la politique d'immigration, telles qu'une politique des visas plus généreuse à l'égard des pays faisant preuve de coopération et l'augmentation des quotas pour les travailleurs migrants de ces pays ». ¹⁵ Il s'agirait donc d'inciter les pays tiers à coopérer activement et concrètement dans la lutte contre l'immigration clandestine tout en les gratifiant d'une politique d'immigration légale plus généreuse.

Une autre communication de la Commission qui a suivi trois mois plus tard et qui envisage plus précisément les relations extérieures de l'Union dans la perspective de l'Europe élargie peut être mise en perspective.¹⁶ Cette communication comprend en effet un chapitre sur les questions migratoires sur lequel on peut se focaliser d'autant plus qu'un espace de libre circulation plus large que l'Europe élargie est aussi évoqué en filigrane de la communication.

L'élargissement imminent de l'Union européenne a conduit à la définition et à l'élaboration de nouvelles stratégies en matière de relations extérieures avec les pays qui vont, en quelque sorte être rapprochés de l'Union. En effet, l'élargissement de l'Union va de pair avec une dilatation de son territoire géographique et avec un accroissement de l'espace de Schengen puisque les dix pays

¹³ En 2001, le Conseil a adopté des mandats pour négocier des accords de réadmission avec le Maroc, la Russie, le Pakistan, le Sri Lanka, Hong Kong et Macao et en 2002, avec l'Ukraine, la Turquie, l'Albanie, la Chine et l'Algérie. Des accords ont cependant déjà été signés : avec Hong Kong, le 27 novembre 2002, avec Macao, en octobre 2003 et enfin, le plus significatif, avec l'Albanie, le 5 novembre 2003.

¹⁴ Le Maroc par exemple est traditionnellement un pays d'émigration vers l'Europe. Mais ces dernières années, il est en passe de devenir aussi un pays de transit des migrants subsahariens qui se dirigent vers l'Europe voire un pays d'immigration lorsque ces derniers s'installent.

¹⁵ COM(2002)703 final, paragraphe 11.

¹⁶ Communication sur l'Europe élargie - voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud, COM(2003)104 final, 12 mars 2003.

candidats doivent adopter l'acquis Schengen sans restriction possible. Cela signifie donc que l'Europe élargie se voit dotée d'une nouvelle frontière extérieure et de nouveaux voisins. Sur le versant oriental, en plus de la Russie, les nouveaux voisins de l'Union sont les nouveaux Etats indépendants : l'Ukraine, la Moldavie et la Biélorussie. Au sud de l'Europe, il n'y a pas à proprement parler de voisins nouveaux mais la perspective de nouvelles relations de voisinage avec les pays méditerranéens.¹⁷ La Méditerranée étant une aire majeure de coopération et d'intégration, il convient donc d'établir une politique de proximité plus large.¹⁸ Cela avait déjà été rappelé au Conseil européen de Feira en 2000. Le document *Stratégie Commune du Conseil Européen du 19 juin 2000 à l'égard de la région méditerranéenne* comprend d'ailleurs un volet JAI où sont mentionnées les intentions de l'Union de développer une approche commune des migrations et de l'intégration avec les pays méditerranéens.¹⁹

Cette communication peut certainement être qualifiée de prospective mais elle a le mérite de donner un aperçu des ambitions de la Commission en ce qui concerne les relations extérieures avec les pays aux bords de l'Union et pour lesquels il n'y a pas actuellement de réelle perspective d'adhésion.²⁰ L'objectif de la stratégie du nouveau voisinage est de « créer un espace de prospérité et de bon voisinage - un « cercle d'amis » - caractérisé par des relations étroites et pacifiques fondées sur la coopération. »²¹ Dans cette optique, l'Union est invitée à offrir à ses voisins une perspective de participation au marché intérieur et la poursuite de l'intégration et de la libéralisation afin de promouvoir les quatre libertés dont notamment la libre circulation des personnes.

« Nous proposons à nos voisins [...] d'avancer parallèlement en direction des quatre libertés fondamentales de l'UE, c'est-à-dire la libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes. Le rythme de cette progression dépendra de la volonté de réforme de chaque pays. On dit parfois que les frontières sont les cicatrices laissées par l'histoire. Nous espérons plutôt que nos voisins méditerranéens verront nos frontières élargies comme des passerelles qui leur donneront accès à un avenir meilleur ».²²

Les axes de la démarche de l'Union tels qu'ils sont proposés par la Commission sont : (1) l'extension du marché intérieur et des structures réglementaires, (2) des relations commerciales préférentielles et l'ouverture du marché, (3) des perspectives en matière de migration légale et de circulation de personnes, (4) l'intensification de la coopération en matière de prévention et de lutte contre les menaces communes pour la sécurité, (5) une plus grande implication de l'Union dans la prévention des conflits et la gestion des crises, (6) le renforcement des efforts de promotion des droits de l'homme, d'intensification de la coopération culturelle et d'amélioration de la compréhension mutuelle, (7) l'intégration aux réseaux de transport, d'énergie et de télécommunication et à l'espace européen de recherche et (8) de nouvelles sources de financement.²³ Les questions relatives aux migrations et à la mobilité sont très tôt mentionnées dans la stratégie, point (3). Elles apparaissent donc comme prioritaires au niveau des relations extérieures. Les nouvelles perspectives décrites consisteraient à instaurer des mécanismes permettant aux travailleurs de passer d'un territoire à l'autre et permettre, à long terme, *la libre circulation des personnes et des travailleurs*.²⁴ Il s'agirait d'adopter une politique de visas de long séjour pour favoriser les échanges culturels et techniques ; d'instaurer un système convivial de gestion du petit trafic frontalier ; de *faciliter la circulation des citoyens des pays voisins* participant à des actions et des programmes communautaires ; d'*accorder l'accès sans visa* aux titulaires de passeports diplomatiques et de service ; d'*étendre l'application des régimes d'exemption de visa* ; d'adopter une démarche commune pour assurer l'intégration des ressortissants étrangers originaires des pays voisins ; de soutenir les efforts des pays voisins pour lutter contre l'immigration clandestine et d'instaurer des mécanismes efficaces de retour en particulier pour les migrants clandestins. Les premières dispositions mettent l'accent sur la libre

¹⁷ Maroc, Algérie, Tunisie, Libye, Egypte, Autorité palestinienne, Israël, Jordanie, Syrie et Liban.

¹⁸ Discours de Romano PRODI, 17 mai 2003.

¹⁹ J.O.C.E. L 183 du 22 juillet 2000, p.5.

²⁰ La Turquie n'est donc pas visée dans cette communication.

²¹ COM(2003)104 final, paragraphe 1.

²² Ch. PATTEN, « Notre destin n'est pas inscrit dans les étoiles, il est entre nos mains... », article sur le partenariat euro-méditerranéen, 2 décembre 2003, http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/euromed_02_12_03_fr.htm.

²³ COM(2003)104 final, paragraphe 3.

²⁴ Tous les éléments en italique dans ce paragraphe sont soulignés par l'auteur.

circulation plutôt que sur la migration comme s'il s'agissait véritablement à plus long terme d'envisager une mobilité facilitée de toute une série de catégories comme les travailleurs, les frontaliers, les diplomates, les artistes, les techniciens entre l'Union et ses voisins « amis ». Les dernières dispositions se focalisent d'une part, sur la lutte contre l'immigration clandestine avec à nouveau la nécessité de conclure des accords de réadmission et d'autre part, sur l'intégration des migrants ressortissants des pays voisins.

La méthode prônée pour atteindre les multiples objectifs de cette communication est basée sur une approche différenciée et progressive qui part du constat que les relations entre la Communauté européenne et les Etats membres de l'Union et les pays voisins ne sont pas toutes au même point. La base de la nouvelle politique de voisinage est donc, première caractéristique, la différenciation ; autrement dit, elle envisage des politiques de voisinage au cas par cas. La seconde caractéristique est une méthode progressive : les nouveaux avantages octroyés par l'Union iraient de pair avec les progrès réalisés par les pays voisins. Le cadre institutionnel de cette politique de voisinage est d'abord les accords existants comme les accords d'association, de partenariat et de coopération et puis éventuellement, l'élaboration d'un nouveau type d'accords : les accords de voisinage. Il faut aussi souligner que la Commission propose de promouvoir la coopération régionale et intra-régionale et également de s'appuyer sur certaines organisations internationales. Elle poursuit donc des engagements de la déclaration de Barcelone où la coopération intra-régionale a été définie. Quant à la coopération avec certaines organisations essentielles comme l'OSCE, le Conseil de l'Europe ou l'Organisation Internationale du Travail, elle est envisagée comme une participation à la définition des « critères de référence » qui permettraient d'évaluer les relations avec les partenaires.

L'intégration des migrants

Les conclusions du Conseil européen de Tampere exprimaient la volonté de rapprocher les droits des ressortissants des pays tiers résidant légalement dans l'Union de ceux des citoyens européens. Plus récemment, lors du Conseil de Thessalonique, la nécessité de développer une politique commune d'intégration des migrants a été largement mise en avant.²⁵

Dans la communication *sur l'immigration, l'intégration et l'emploi* du 3 juin 2003,²⁶ l'Union se présenterait désormais comme un continent qui accepte sa composante d'origine immigrée et qui admet également les possibilités de s'ouvrir à des migrations légales de type économique. Mettre en œuvre des politiques d'intégration suppose en effet une reconnaissance de catégories de personnes à intégrer : les migrants. Ceux-ci ne sont donc plus perçus ni présentés comme temporairement présents. La communication rappelle aussi que l'Union européenne encourage la mobilité des ressortissants des pays tiers au sein de l'Union.²⁷

La communication évoque les principaux éléments des politiques globales d'intégration : l'intégration dans le marché du travail c'est-à-dire le droit à l'emploi, l'intégration par l'éducation et la formation, par le logement, par l'accès aux services sociaux et aux soins de santé, par la participation à la vie socioculturelle et l'intégration citoyenne et politique. On peut situer la question de la libre circulation des migrants à ce dernier niveau, celui de l'intégration citoyenne et politique pour différentes raisons. Tout d'abord, dans le Traité instituant la Communauté européenne, la libre circulation des personnes est, d'emblée, attachée à la citoyenneté européenne.²⁸ « Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, sous réserve de limitations et de conditions prévues par le présent traité et par les dispositions prises pour son application. »²⁹ Le projet de Constitution indique que circuler librement dans l'espace européen fait partie intégrante des droits des citoyens européens.³⁰ Mais, ce que l'on peut souligner c'est que dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union, « la liberté de circulation et de séjour peut être accordée, conformément à la Constitution, aux

²⁵ Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Thessalonique, juin 2003, paragraphes 28 à 35.

²⁶ COM(2003)336 final, 3 juin 2003.

²⁷ Cf. nouveau règlement (CEE) n°1408/71 qui vise à conférer aux ressortissants non communautaires résidents légalement dans l'UE les mêmes droits que les ressortissants de l'UE lorsqu'ils se déplacent à l'intérieur de l'Union (COM(2003)336 final, paragraphes 1.1 et 1.2.).

²⁸ « Le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée dans les dispositions du présent Traité. », Traité CE, article 14, paragraphe 2.

²⁹ *Ibid.*, article 18, paragraphe 1.

³⁰ Titre II de la Constitution (Les Droits fondamentaux et la Citoyenneté de l'Union), article 8.2.

ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire d'un Etat membre. »³¹ Ce droit peut donc s'étendre aux ressortissants des pays tiers résidant légalement dans l'Union. Ne peut-on dès lors considérer que la notion de citoyenneté européenne se rapproche encore plus de la citoyenneté de résidence ?

Par ailleurs, la communication *sur l'immigration, l'intégration et l'emploi* évoque la notion de citoyenneté civile déjà introduite par une communication précédente *sur une politique communautaire en matière d'immigration*.³² Cette citoyenneté civile est définie « comme la garantie aux immigrants d'un certain nombre de droits et d'obligations fondamentaux. »³³ Cette citoyenneté n'est pas basée sur la nationalité mais plutôt conditionnée par la durée de résidence. La nouvelle communication propose d'utiliser le concept de citoyenneté civique pour promouvoir l'intégration. Par cette citoyenneté, les ressortissants des pays tiers pourraient être assurés du même traitement que les ressortissants communautaires sans pour autant prendre la nationalité d'un Etat membre. Les citoyens étrangers pourraient dès lors circuler librement dans l'Union.

Cette communication s'inscrit également dans les suites de la stratégie de Lisbonne de mars 2000 où l'Union européenne affirme son ambition de devenir « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde capable d'une croissance durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale. »³⁴ Les migrants peuvent aussi contribuer à cette ambition de l'Union européenne. La Commission mentionne d'ailleurs le rôle favorable de l'immigration sur l'économie et rappelle que certains pays de l'Union ont mis en place des programmes d'immigration temporaire pour faciliter l'accès à leur marché du travail à des travailleurs étrangers.

Pour terminer, il faut mentionner l'adoption récente d'un instrument qui s'inscrit dans cette stratégie d'intégration. Il s'agit de la directive relative au statut des ressortissants des pays tiers résidents de longue durée qui a été adoptée par le Conseil le 25 novembre 2003.³⁵ Elle a pour objectif « d'assurer une véritable intégration des ressortissants des pays tiers qui sont installés durablement sur le territoire des Etats membres. »³⁶ Cette intégration passe par un rapprochement des législations nationales et par la mise en œuvre de l'article 63, paragraphe 4 du TCE.³⁷ Par conséquent, la libre circulation devient un élément explicite de l'intégration des migrants.

L'importance de cette directive tient au fait qu'elle donne aux ressortissants des pays tiers résidant légalement dans l'Union européenne depuis cinq ans la possibilité de séjourner plus de trois mois, et donc de s'établir, dans un autre Etat membre de l'Union. Elle supprime la discrimination entre ressortissants communautaires qui bénéficient de la libre circulation et ressortissants des pays tiers qui n'avaient pas le droit de séjourner plus de trois mois dans un Etat membre autre que celui où ils sont résidents. D'autre part, elle cherche à correspondre aux exigences du marché de l'emploi qui nécessite souplesse et flexibilité à cause des pénuries de main d'œuvre dans certains secteurs et peut donc être aussi comprise comme un instrument qui servira la Stratégie de Lisbonne.

Par ailleurs, on peut encore indiquer que dans la communication *sur l'immigration, l'intégration et l'emploi*, l'une des orientations stratégiques est « d'approfondir le dialogue avec les pays tiers ». Référence est d'ailleurs faite à la communication de décembre 2002. Il s'agit de « créer une dynamique avantageuse à la fois pour l'Union Européenne et pour les pays d'origine, spécialement pour ce qui est des travailleurs migrants temporaires ». ³⁸ Le lien est donc fait, la boucle bouclée, il s'agira désormais de poursuivre le dialogue avec les pays tiers en le focalisant sur la lutte contre l'immigration illégale mais aussi sur les voies légales d'immigration. Une coopération dans le premier domaine pourrait se voir compensée par des ouvertures dans le second domaine en fonction du marché de l'emploi européen. A ces relations d'échanges, il faut encore

³¹ Charte des droits fondamentaux de l'Union, article II-45, paragraphe 2 sur la liberté de circulation et de séjour.

³² COM(2000)757 final.

³³ COM(2003)336 final, paragraphe 3.3.6.

³⁴ COM(2002)14 final, 15 janvier 2002.

³⁵ Cette directive est le résultat d'une proposition de la Commission faite le 13 mars 2001 (COM(2001)127 final). Un accord politique des ministres de l'Intérieur a été réalisé en juin 2003.

³⁶ COM(2001)127 final, paragraphe 1.5.

³⁷ « Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article [67], arrête, dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam : [...] des mesures définissant les droits des ressortissants des pays tiers en situation régulière de séjour dans un Etat membre de séjourner dans les autres Etats membres et les conditions dans lesquelles ils peuvent le faire [...] » (*Ibid.*).

³⁸ COM(2003)336 final, paragraphe 4.9.

greffer le dialogue sur l'intégration des ressortissants des pays voisins. La proximité géographique peut être transformée en atout. De part et d'autre des rives de la Méditerranée, il est essentiel que le franchissement légal des personnes et des marchandises soit facilité.

Conclusion

La stratégie européenne en matière d'immigration semble ne plus être uniquement motivée par la lutte contre l'immigration illégale. Il y a d'une part, un souci d'intégrer les migrants (ressortissants d'Etats tiers) et les personnes d'origine immigrée qui résident dans l'Union légalement et d'autre part, une ouverture semble se dessiner du côté de l'immigration économique. Cependant, il faut se rappeler que la traduction des intentions dans les actes législatifs est parfois bien éloignée du caractère libéral des déclarations. Un seul exemple, la directive sur le regroupement familial qui émet tellement de restrictions et de conditions que l'on en vient presque à se demander si elle était bien au départ motivée par le respect du droit à vivre en famille.

Les accords de réadmission vont-ils se négocier autour d'une facilitation de la migration légale proche de la mobilité de certaines catégories de personnes comme certains travailleurs ou autour de l'intégration ? Les conclusions de la présidence de la dernière conférence euro-méditerranéenne des ministres des affaires étrangères expriment en tout cas une volonté d'« adopter une approche globale et équilibrée entre les considérations de sécurité et la gestion des flux migratoires d'une part et d'autre part, avec la facilitation de la mobilité légale des personnes et l'intégration sociale des migrants ».³⁹

La stratégie de l'intégration des migrants permet, à court terme, pour ceux qui résident depuis cinq ans sur le territoire d'un des Etats membres et à moyen terme, pour d'autres catégories de type économique (quotas de travailleurs temporaires) une plus grande mobilité. La stratégie du voisinage pourrait à long terme permettre aussi une certaine mobilité des ressortissants des pays voisins au sein de l'Union.

Si l'on peut se réjouir que la politique d'immigration de l'Union européenne cherche à sortir du cadre des affaires intérieures et à se définir également dans les relations avec les pays d'origine et de transit, on est en droit de s'interroger sur les résultats concrets. Il semble, en effet, qu'il ne soit question de partenariat avec les pays d'origine et de transit que dans les intentions. La définition unilatérale des relations avec ces pays, qu'ils soient proches ou plus éloignés, va devoir certainement être réajustée en fonction des réactions de ces pays. Les avoir associés d'emblée à la définition des modalités du partenariat aurait sans doute permis de mieux cibler les objectifs et d'offrir une base plus ferme pour un partenariat à long terme en particulier en ce qui concerne la gestion des migrations mais aussi pour d'autres domaines. Mais une telle association supposerait d'envisager une gestion des migrations non plus uniquement européenne mais mondiale.

³⁹ Conclusions de la Conférence euro-méditerranéenne des ministres des affaires étrangères, Naples, les 2 et 3 décembre 2003, paragraphe 40.