



PARLAMENTO EUROPEO EVROPSKÝ PARLAMENT EUROPA-PARLAMENTET
EUROPÄISCHES PARLAMENT EUROOPA PARLAMENT ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ EUROPEAN PARLIAMENT
PARLEMENT EUROPÉEN PARLAMENTO EUROPEO EIROPAS PARLAMENTS
EUROPOS PARLAMENTAS EURÓPAI PARLAMENT IL-PARLAMENT EWROPEW EUROPEES PARLAMENT
PARLAMENT EUROPEJSKI PARLAMENTO EUROPEU EURÓPSKY PARLAMENT
EVROPSKI PARLAMENT EUROOPAN PARLAMENTTI EUROPAPARLAMENTET

Direction-Politique Interne Générale

Département C de la Politique

Droits des Citoyens et Affaires Constitutionnelles

L'instauration d'un système d'évaluation comparative de la réussite des politiques d'intégration en Europe

IP/C/LIBE/ST/2005-93

Cette étude a été commandée par : la Commission Parlementaire Européenne des Libertés, des Droits des citoyens, de la Justice et des Affaires Sociales.

Ce document est publié dans les langues suivantes : EN, FR.

Auteurs :

Jan Niessen and Thomas Huddleston

avec la collaboration de Nele Verbruggen et Mary Ann Kate

MPG est grandement reconnaissant à Mathieu Bietlot, Isabelle Chopin et Sarah Kiambi de même qu'au Réseau Européen des Experts Juridiques en matière de non-discrimination et au Réseau du Groupe d'Index pour la contribution qu'ils ont apportée à ce rapport. Il n'aurait pu voir le jour sans la participation de Joanna Apap et l'aide de Karin Hunin, Soraya Obura et de Zoe Catsaras.



Manuscrit terminé le 31 janvier 2007

Des copies peuvent être obtenues par téléphone : 32105
par télécopie : 2832365
par courriel : joanna.apap@europarl.europa.eu

Informations sur les publications DG Ipol :
<http://www.ipolnet.ep.parl.union.eu/ipolnet/cms>

Bruxelles, Parlement Européen

Les opinions exprimées dans ce document sont de la responsabilité unique de l'auteur et ne représentent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

TABLE DES MATIERES

Préface de Jean-Marie Cavada

Résumé exécutif

INTRODUCTION	1
PREMIÈRE PARTIE	6
1. Le benchmarking, une technique au service de l'action publique	7
1.1. Transposition du benchmarking du secteur privé au secteur public	7
1.2. Les principales composantes du benchmarking de l'action publique	13
2. La migration et la diversité démographique en Europe	17
2.1. Les personnes au coeur du processus « migration – intégration »	17
2.2. Définition des migrants en droit	23
2.3. Cartographier les flux migratoires et les nombres de migrants	33
2.4. Cartographie des migrants par pays	44
3. Citoyens actifs et sociétés intégrées	59
3.1. L'historique des débats sur la migration et l'intégration	59
3.2. Contextualisation des définitions au(x) niveau(x) européen(s)	66
3.3. Une définition de référence de l'intégration	79
4. Le benchmarking et le paysage de la gouvernance de l'intégration	83
4.1. Rôles du gouvernement	83
4.2. Le paysage national	85
5. Des entraves à l'intégration aux domaines d'amélioration	111
5.1. Evaluation des débats relatifs à l'intégration	111
5.2. Identifier les entraves	117
5.3. Transformer les entraves en domaines d'amélioration	145
5.4. Cadre des interventions politiques	148
6. Développer des indicateurs et des données de référence relatives à l'intégration	155
6.1. Développer des indicateurs	155
6.2. Utilisation des indicateurs	160

DEUXIEME PARTIE	168
7. Benchmarking de la citoyenneté civique	169
7.1. La conceptualisation de la citoyenneté civique	169
7.2. Benchmarking dans la législation européenne	170
7.3. Mesurer le succès du benchmarking dans la citoyenneté civique	172
7.4. Benchmarking des pratiques administratives inhérentes à la naturalisation	182
7.5. La loi communautaire relative à la non-discrimination comme référence	186
7.6. Améliorer le benchmarking dans la citoyenneté civique	191
8. Le benchmarking de la participation à la vie économique	195
8.1. Soumettre la stratégie européenne en faveur de l'emploi au benchmarking ?	195
8.2. L'intégration des immigrants dans la SEE	199
8.3. Soumettre les mesures visant à susciter l'esprit d'entreprise dans les minorités ethniques au benchmarking ?	206
9. Le benchmarking de la cohésion sociale	215
9.1. Soumettre la stratégie en faveur de l'inclusion sociale au benchmarking ?	215
9.2. L'intégration des immigrants dans la MOC des politiques de protection sociale et d'inclusion sociale	222
10. Benchmarking dans l'éducation	233
10.1. Le réseau Eurydice	233
10.2. Education & Formation 2010	238
10.3. Communautés alternatives de benchmarking	251
TROISIEME PARTIE : CONCLUSIONS	255
11. Propositions pour un système européen de benchmarking	256
11.1. Comment un système de benchmarking devient-il "européen" ?	256
11.2. Une infrastructure européenne de benchmarking de l'intégration	260
11.3. Trois références de communautés de benchmarking	263
11.4. Responsabiliser le système européen par la DG Justice, Liberté et Sécurité	274
Liste d'abréviations	276

Tableau des figures

1 (a)	Politiques en faveur de l'intégration et de l'inclusion	10
1 (b)	Évaluation de la performance : moyens, résultats, effets et impact	13
2 (a)	Le processus « migration – intégration »	19
2 (b)	Politiques et facteurs d'intégration	22
2 (d)	Catégorie de ressortissants de pays tiers en situation régulière au fil du temps	26
2 (e)	Sources d'information	29
2 (f)	Classement des pays d'origine des migrants et des demandeurs d'asile en Europe	36
2 (g)	Estimation des proportions de ressortissants étrangers dans l'UE et de la répartition entre citoyens européens et ressortissants de pays tiers de l'UE	38
2 (h)	Classement des villes selon les plus fortes proportions de ressortissants de pays tiers, par État membre, 2001	39
2 (i)	Cinq premières villes en tête du classement selon les plus fortes proportions de citoyens européens, 2001	39
2 (j)	Dix premières villes de destination des ressortissants de pays tiers de l'UE entre 1999 et 2001	39
3 (a)	Impact de Tampere sur les objectifs d'un cadre communautaire commun d'intégration	70
3 (b)	R ressortissants de pays tiers, citoyens actifs	71
4 (a)	Le paysage de gouvernance	83
4 (b)	Ministères en charge et agences de coordination	86
4 (c)	Ministères en charge de l'intégration dans les États membres de l'UE	87
4 (d)	Ministères ayant une politique déclarée en faveur des immigrants	89
4 (e)	Autres ministères impliqués	89
4 (f)	Organismes de promotion de l'égalité de traitement	91
4 (g)	Évaluation de la politique d'intégration	107
5 (a)	Cadre des débats d'évaluation	112
5 (b)	Quatre dimensions de bien-être dans quatre domaines de vie	119
5 (c)	Logement et vie de quartier : transformer les entraves en domaines spécifiques d'amélioration	146
5 (d)	Cadre d'identification des entraves et des zones d'amélioration	147
5 (e)	Cadre des interventions politiques	149
6 (a)	"Echec" de l'intégration	161
6 (b)	Politique d'intégration au sein d'un aspect de la vie : l'éducation	161
6 (c)	Politique d'intégration dans les aspects de la vie	162
6 (d)	Approche consolidée	162
6 (e)	Approche du cycle de vie (par âge)	163
6 (f)	Approche du cycle de vie (par âge et par génération)	163
8 (a)	Traduction des obstacles à l'intégration dans les lignes directrices de la SEE – Domaines d'amélioration	201
9 (a)	Groupes d'immigrants cibles dans les PAN de protection sociale et d'inclusion sociale	223
10 (a)	Domaines d'amélioration identifiés dans les études comparatives d'Eurydice	236
10 (b)	Entraves à l'intégration, considérées comme domaines d'amélioration (DA) dans Education et Formation 2010	245
11 (a)	Une incursion du référenceur dans le système européen	273

Annexes	278
1. Questionnaire sur la qualité de l'accueil des migrants	278
2. Charte australienne des services publics dans une société culturellement diversifiée	287
3. Outil de benchmarking de la prestation de service	296
4. Cadre normatif de l'Indice européen de citoyenneté civique et d'inclusion	299
5. Rapports de recherche	309
6. Le code de conduite européen en matière de benchmarking	319
Bibliographie sélectionnée	323

RESUME EXECUTIF

Benchmarking : la volonté d'apprendre et d'améliorer

Le benchmarking a vu le jour dans le secteur privé et a émigré vers le secteur public au titre d'outil stratégique de gestion afin d'améliorer systématiquement et continuellement les méthodes, les normes et la qualité des biens et services. Les entreprises, mais également les organismes gouvernementaux et non gouvernementaux, visent des prestations supérieures en se comparant entre elles et en apprenant les unes des autres.

Le benchmarking est scindé en quatre étapes de base : la planification, la schématisation, l'analyse et la mise en œuvre. Les éléments-clés incluent l'identification des zones-clés d'amélioration, la définition de normes, la recherche et l'étude des bonnes pratiques répondant au mieux à ces normes et l'adaptation des leçons apprises des meilleures pratiques permettant de satisfaire et d'excéder ces normes.

Le benchmarking devrait devenir un élément-clé à tous les niveaux de gouvernance et tous les acteurs de la société civile devraient constituer ensemble, des communautés de benchmarking, identifiant des politiques d'intégration fortes et apprenant les unes des autres. Si elles disposent de ressources suffisantes, les communautés de benchmarking peuvent ambitionner des niveaux supérieurs d'excellence dans la formation et la mise en œuvre de politiques et de pratiques définissant les conditions d'une intégration fructueuse. Le benchmarking ne devrait pas remplacer mais renforcer le contrôle parlementaire. De même, les parlements devraient identifier et évaluer les aspects de leur propre travail politique d'intégration.

Le benchmarking avec des citoyens actifs dans les sociétés diversifiées

La première partie décrit le processus de benchmarking dans les politiques d'intégration afin d'identifier les bonnes sources et pratiques, d'anticiper les entraves et de formuler des solutions aux évaluateurs potentiels.

Ces derniers doivent sélectionner des catégories de migrants visées par leurs mandats, capacités et objectifs. La migration contribue à la diversité de la population européenne, avec une population immigrée qui est elle-même extrêmement diversifiée, en vertu des caractéristiques personnelles, des expériences dans le pays d'origine, des voies d'admission, des conditions d'installation et du statut légal dans le pays de résidence. Le portrait statistique, fourni dans le rapport, de la population européenne diversifiée devrait être utilisé comme un point de départ à des études supplémentaires de benchmarking des domaines de convergence et de divergence.

L'étape de la schématisation du benchmarking dépend des données dissociées et comparables sur les immigrants et la population globale. La recherche de données disponibles pour l'Europe entière peut être vaine en raison des importantes lacunes dans la collecte de données nationales et communautaires. Au niveau européen, les communautés de benchmarking peuvent finalement être les sources les plus autorisées de données et de partage d'informations. Les institutions européennes ont chaudement recommandé de supporter les propositions actuelles de collecte de données à plus grande échelle au niveau européen et dans les aspects de vie pertinents pour l'intégration.

Le benchmarking nécessite que la définition du processus rédigée par l'utilisateur soit analysée. Dès lors, les évaluateurs doivent poser la question suivante : qui intégrons-nous et dans quoi ? Bien que les expériences nationales de la migration aient généré des modèles d'intégration divergents, le rapport constate une certaine convergence dans les débats et les

politiques d'intégration au sein de l'Europe. Une plus grande collaboration européenne sur la migration et l'intégration a renforcé ce phénomène par le biais de l'approche du Conseil de l'Europe basée sur les droits et des approches socioéconomiques et juridiques traditionnelles de l'Union européenne.

Le rapport relie ces approches européennes afin de développer une définition de référence spécifique de l'intégration, reposant sur la citoyenneté active et la cohésion sociale dans les sociétés diversifiées. La définition de référence fait état de la capacité d'une société à intégrer sa population dans de nouveaux accords de citoyenneté active afin de garantir le bien-être à long terme de tous les membres. Un grand nombre d'évaluateurs peut adapter cette définition afin de trouver la définition particulière, les groupes-cibles et les points de référence qui englobent leur réalité spécifique.

Les évaluateurs doivent identifier les politiques et les partenaires avec lesquels ils peuvent procéder au benchmarking. La conception de politiques d'intégration implique que le gouvernement assume de nombreux rôles différents tels celui du législateur, de modèle de fonction et de facilitateur. Bien que les Ministères de la Justice et de l'Intérieur semblent prendre le leadership, beaucoup d'autres ministères et organismes spéciaux conçoivent et mettent en œuvre des politiques spécifiques.

En dépit des différences considérables existant dans les structures européennes de gouvernance de l'intégration, l'ensemble de ces structures, fiables ou brutes, est en cours de transformation. Divers ministères et acteurs assument de nouveaux mandats d'intégration alors que ceux qui y travaillaient depuis longtemps acquièrent de nouvelles responsabilités supplémentaires et souvent directoires. Etant donné que l'intégration est un processus à multiples facettes, une responsabilité partagée entre le gouvernement et de nombreux intéressés, les acteurs à divers niveaux de gouvernance tentent de collaborer mutuellement et avec la société civile.

Ces acteurs tentent d'apprendre et d'améliorer leurs interventions d'intégration dans les secteurs et au-delà des frontières. Les paysages de gouvernance collaborative offrent un potentiel immense aux évaluateurs qui recherchent de nouvelles structures politiques et de support, qui partagent ensemble leur expertise et réfèrent en vertu d'intérêts communs.

Le cadre esquissé dans le rapport et destiné à l'évaluation des débats sur l'intégration offre aux évaluateurs l'opportunité d'adopter une perspective critique à l'égard de leurs contextes particuliers et des débats publics dans lesquels ils sont profondément investis. Dans le contexte européen, les évaluateurs peuvent ensuite prendre le pouls et comparer les climats nationaux en matière d'intégration. Les évaluateurs peuvent puiser de ces débats les objectifs globaux, les valeurs essentielles, les principes de base, les domaines et stratégies politiques essentiels à l'analyse et à la définition de normes.

Le stade de la schématisation identifie les entraves à l'intégration. Les entraves désignent les réalités de vie et les politiques (ou leur absence) entravant l'intégration, à savoir la capacité d'une société diversifiée à garantir le bien-être à long terme de tous les membres par le biais de nouveaux accords de citoyenneté active.

Les évaluateurs peuvent s'avérer être les sources les plus autorisées pour ce qui concerne les entraves auxquelles ils sont quotidiennement confrontés dans leurs interventions d'intégration. L'identification des entraves, proposée dans le rapport, devrait être lue comme un guide destiné aux évaluateurs et devant leur permettre d'établir leur propre liste, considérée comme un catalogue évolutif des nouvelles tendances, des efforts en cours et des priorités essentielles dans le cadre du paysage politique de l'intégration. Les entraves devraient être classées selon différents aspects de la vie et selon les quatre dimensions du bien-être énoncées par le conseil de l'Europe (non-discrimination, dignité, développement et participation)

Le stade de l'analyse transforme ces entraves en zones d'amélioration. Le cadre du rapport facilite la détermination d'objectifs politiques clairement définis et orientés vers les actions afin d'éradiquer les entraves et de stimuler les facilitateurs à l'intégration au sein de chaque zone d'amélioration. Le cadre de rapport pour les interventions politiques assiste les évaluateurs dans la transposition des zones d'amélioration en diverses formes d'interventions publiques.

La situation politique d'une zone donnée d'amélioration peut être évaluée quand les évaluateurs ont établi leur "jeu" de règles normatives, d'indicateurs, d'objectifs et de références. Les outils analytiques relient l'intégration réelle et la situation politique par la définition de l'intégration, formulée par les évaluateurs, processus à multiples facettes, multigénérationnel et non linéaire. Ces outils peuvent mesurer la réussite du processus d'intégration et les points forts et faiblesses des politiques d'intégration.

En fonction de leur définition spécifique de référence, une intégration fructueuse devrait généralement ambitionner la participation active de tous les résidents dans l'exercice de droits et obligations comparables et dans l'acquisition de compétences interculturelles. La mesure comparative de base est la convergence entre les immigrants (et les groupes au sein de la population immigrée) et au sein de la population globale étant donné qu'une intégration réussie promeut l'équivalence des résultats.

Des politiques d'intégration fortes devraient concrétiser une égalité des chances fournissant aux immigrants et aux autochtones les outils leur permettant de poursuivre volontairement l'intégration. En l'occurrence, la mesure comparative de base est l'égalité des apports, qui peut être évaluée en termes de pertinence politique, d'efficacité, d'effectivité, de durabilité et d'impact.

Les leçons puisées dans ces normes et la recherche des bonnes pratiques initieront des bouleversements dans les politiques et pratiques, que les indicateurs pourront également déceler au stade de la mise en œuvre. Les évaluateurs devraient utiliser l'ensemble des indicateurs mis à leur disposition et qui devrait être renforcés par la collaboration européenne sur les indicateurs politiques de l'intégration.

Légalisation européenne et Méthodes ouvertes de coordination comme instruments de benchmarking

La deuxième partie étudie la manière dont les exercices de benchmarking peuvent et pourraient façonner la collaboration dans les politiques d'intégration au niveau européen. Chaque chapitre examine la mesure dans laquelle un mécanisme de collaboration aborde les étapes cruciales de benchmarking et comment ce benchmarking incorpore les immigrants et les zones d'amélioration dans les politiques d'intégration.

La DG Justice, Liberté et Sécurité (JLS) a pris le leadership en matière de citoyenneté civique, un concept essentiel pour des politiques d'intégration fructueuse, en initiant une législation européenne. La transposition et la mise en œuvre ultérieures peuvent établir des benchmarking contraignants et inciter la législation nationale à s'adapter aux nouvelles normes européennes et à apprendre des bonnes pratiques et politiques.

Le benchmarking par le biais des directives européennes sur la résidence, le regroupement familial et la non-discrimination, a produit des résultats mixtes. Les directives relatives à la non-discrimination font office de véritables références pour le benchmarking ; une communauté de benchmarking des fonctionnaires européens, de plusieurs Etats membres, des ONG impliquées et des universitaires, a cartographié, analysé et développé de nouvelles

mesures communes reposant sur des normes internationales élevées et les bonnes pratiques. L'étape de la mise en œuvre a été renforcée par des organismes exécutifs nationaux et européens, par des ressources qui y sont consacrées et par des schématisations conceptuelles, des évaluations et des dialogues permanents. Enfin, les directives génèrent des améliorations substantielles dans les législations nationales grâce aux normes européennes plus élevées.

Réciproquement, la transposition des directives sur la résidence de longue durée et le regroupement familial ne remplit pas les critères inhérents au stade de la mise en œuvre du benchmarking. Leurs normes minimales et leurs mécanismes défaillants de mise en œuvre ne stimulaient pas un processus d'apprentissage des bonnes pratiques ou de normes communes élevées. Ils n'induisaient pas davantage d'améliorations substantielles dans les Etats membres de l'UE dont les politiques sur la résidence de longue durée et le regroupement familial affichaient un manque de cohérence au sein de l'UE et de leurs propres cadres légaux. L'étape allégée de la mise en œuvre est responsable d'un manque d'apprentissage et d'amélioration et peut, effectivement, engendrer une réduction des politiques aux normes communes minimales.

En dépit des lacunes constatées en matière de planification et de mise en œuvre, la législation européenne sur la citoyenneté civique affiche un potentiel significatif de benchmarking. La DG JLS a déployé des efforts continus pour améliorer les faiblesses structurelles dans son infrastructure de planification. Certains facteurs essentiels à un benchmarking productif concernent le développement et l'ouverture prochaine de l'Agence pour les droits fondamentaux et le Forum d'intégration ainsi que la conception d'outils analytiques permettant de cartographier et d'évaluer la situation des immigrants en termes de citoyenneté civique dans les Etats membres. La DG JLS devrait concentrer ce processus plus global de benchmarking sur les lacunes constatées dans la transposition et sur l'efficacité de la législation contraignante actuelle. Elle devrait également lancer de nouvelles initiatives non contraignantes sur d'autres éléments de la citoyenneté civique, tels les procédures administratives de naturalisation et les tests linguistiques.

La Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) et sa Méthode ouverte de coordination ont pour objet d'œuvrer à l'inclusion des immigrants sur le marché de l'emploi et à prôner des mesures de non-discrimination. Dans ces éléments essentiels, la SEE a identifié plusieurs entraves. Le benchmarking complet au sein de la SEE est souvent freiné par un manque de données complètes, comparables ou fiables, par l'utilisation limitée d'objectifs et d'indicateurs, par un niveau de mise en œuvre défaillant et par le peu de volonté de certains Etats membres d'apprendre sur la base des bonnes pratiques et d'améliorer leurs politiques.

Le benchmarking de l'intégration des immigrants est gravement affecté par les lacunes endémiques de la structure du benchmarking partiel de la SEE. Aucun des objectifs de la SEE ne concerne spécifiquement l'intégration des immigrants et la détermination d'un objectif national demeure l'exception. En raison des lacunes significatives en matière de données, les deux malheureux indicateurs quantitatifs mesurent moins les entraves identifiées que les informations disponibles. Les mesures de mise en œuvre de la SEE ne consacrent pas de ressources suffisantes aux échanges de bonnes pratiques et à la formation des communautés de benchmarking sur l'intégration des immigrants.

La SEE devrait stimuler le benchmarking de la SEE dans l'intégration des immigrants par le biais d'une liste non exhaustive de zones d'amélioration, d'une identification obligatoire des pays rapportant des lacunes, d'une diversification des sources de données dissociées, d'un objectif européen en matière de participation des immigrants sur le marché du travail, d'objectifs et d'indicateurs diversifiés de support et d'un stade de mise en œuvre plus global et intensif.

Le programme pour les entrepreneurs issus des minorités ethniques de la DG Entreprise a adhéré aux étapes initiales de benchmarking de la planification et de la schématisation conceptuelle et ce, pour, à ce jour, négliger la transposition des zones d'amélioration identifiées en indicateurs ou références. Les organismes publics et privés ont exprimé leur volonté indéfectible d'apprendre et ensuite d'améliorer leurs politiques sur un tel sujet suscitant un intérêt politique croissant. Au niveau européen, le programme devrait intensifier l'utilisation de ses mécanismes de benchmarking établis afin de faciliter cette adaptation. L'adoption d'outils analytiques et de références, à savoir un des principaux objectifs des programmes, peut concrétiser le second objectif.

La Méthode ouverte de coordination sur la Protection sociale et l'inclusion sociale (MOC/SPSI) a développé une structure coopérative globale et des méthodologies ayant pour objet d'identifier les zones d'amélioration et de développer des indicateurs. Le benchmarking dans l'intégration des immigrants est productif aux stades de la planification et de la mise en œuvre qui expriment l'importance politique croissante que les Etats membres et les protagonistes accordent à la pauvreté et à l'exclusion sociale parmi les immigrants. En dépit de ces bonnes intentions, la MOC/SPSI ne fournit pas aux évaluateurs des informations et outils leur permettant de schématiser et d'analyser en profondeur au niveau européen.

La MOC/SPSI doit considérer les immigrants comme un groupe dissocié dans ses définitions des lignes directrices grâce auxquelles les Etats membres peuvent affiner leurs définitions nationales spécifiques tout en maintenant un niveau de comparabilité. Une plus grande collaboration entre les collecteurs de données et les statistiques communautaires supplémentaires devraient remédier aux manques de données sur la pauvreté, l'inclusion sociale et la protection sociale des immigrants. Le programme devrait également introduire de nouveaux indicateurs et objectifs européens communs afin de faciliter la recherche de bonnes pratiques et de mesures d'implémentation dans des zones d'amélioration identifiées.

En matière d'éducation, le réseau Eurydice de la Communauté européenne recueille, contrôle et diffuse des informations fiables et facilement comparables sur les systèmes et politiques d'éducation. Eurydice néglige généralement de procéder aux évaluations sur l'efficacité des pratiques nationales et/ou à l'identification des meilleures pratiques ou normes, en laissant cette étape à la discrétion de ses membres.

Eurydice ne s'intéresse pas systématiquement à l'intégration des immigrants. Toutefois, le réseau a déjà étudié des réponses politiques ayant pour objet de surmonter des obstacles à l'intégration des immigrants dans l'éducation. Il a également prouvé son rôle potentiellement intéressant aux stades de la schématisation et de l'analyse du benchmarking de l'intégration dans les écoles et, plus largement, dans l'éducation permanente.

Les normes de fixation et les références ne sont pas incluses dans le mandat d'Eurydice. Toutefois, il devrait autoriser ses membres et/ou partenaires à initier leurs propres exercices de benchmarking en évaluant les meilleures pratiques et en adaptant leurs propres politiques et pratiques. Ceci pourrait être réalisé en examinant les corrélations entre les indicateurs de processus d'Eurydice et les indicateurs de résultats, y compris les performances scolaires des étudiants immigrés, la motivation scolaire et le sens d'appartenance à l'école.

Education & Formation 2010 a réuni une communauté de benchmarking et l'a incitée à mettre en œuvre l'objectif européen de Lisbonne, à savoir devenir l'économie la plus axée sur le savoir dans le monde et ce, à l'horizon 2010. L'UE référence ses prestations par rapport à ses critères, aux principaux "concurrents" internationaux et dans le temps.

Education & Formation 2010 ne dispose pas d'une structure imposante permettant d'inclure les préoccupations des immigrants. De plus, les organisations des immigrants n'ont pas été représentées dans les Groupes de travail ou d'activités. Dès lors, il n'est pas surprenant que les

immigrants soient davantage désignés comme bénéficiaires dans le seul contexte plus vaste des "apprenants" défavorisés. Les groupes de travail ont exploité la base fortement démonstrative d'Education & Formation 2010 sur l'intégration des immigrants dans des activités plutôt limitées d'apprentissage. De plus, un manque d'indicateurs comparables et fiables engendre des difficultés pour les évaluations étayées sur les résultats. Education & Formation 2010 nécessite une stratégie ciblée et concertée sur les immigrants. Pourtant, à la lumière de sa nature ponctuelle, il est peu probable que des progrès significatifs seront faits en s'attardant sur les zones d'amélioration.

Habiller les communautés de benchmarking dans un système européen

Un système européen de benchmarking sur les politiques d'intégration se compose de deux outils : la législation européenne, plus particulièrement la citoyenneté civique et les autres dimensions de l'intégration des immigrants, et l'insertion de l'intégration des immigrants dans les Méthodes ouvertes de coordination actuelles et futures.

Ces instruments ne fonctionneront pas seuls au titre de système européen de benchmarking. Une focalisation purement "communautaire" soulignerait les exercices de benchmarking des décideurs politiques des Etats membres et subordonnerait les rôles joués par les partenaires sociaux européens et les autres protagonistes locaux, nationaux et européens.

Certains Etats membres se sont engagés volontairement comme évaluateurs actifs et ce, parallèlement aux protagonistes et experts. Ils adoptent régulièrement des définitions claires des groupes-cibles, collectent des données dissociées, comparables et fiables, établissent et communiquent des normes, des objectifs et des indicateurs et conçoivent des mesures de mise en œuvre.

Toutefois, d'autres Etats membres ont démontré qu'ils restaient à la traîne. Ils accordent peu d'intérêt à l'établissement commun de normes, à l'apprentissage et à l'amélioration des politiques. Ils ont décidé de ne prendre aucune initiative dans les structures actuelles et font preuve de réticence à l'égard des propositions visant à renforcer le benchmarking au niveau européen.

Dès lors, la seule focalisation sur les mécanismes d'insertion et de collaboration renforcée débouchera sur un benchmarking partiel ou léger englobant tous les Etats membres ou sur un benchmarking regroupant uniquement les quelques Etats membres actifs et de bonne volonté.

La mobilisation d'un plus grand nombre de communautés de benchmarking dans la législation européenne et dans le benchmarking MOC renforcerait significativement un système européen de benchmarking.

Les mécanismes européens actuels ont permis de constituer et de soutenir des communautés actives de benchmarking. Le rapport a identifié quelques communautés ou groupes de benchmarking comme étant l'élément moteur d'un processus de benchmarking mécanique. D'autres mécanismes ont supporté des communautés de micro-benchmarking durant les étapes de leur mise en œuvre. Le rapport a également identifié des communautés de benchmarking qui, à ce stade, doivent remplir un rôle *potentiel* dans certains mécanismes. Ces communautés de benchmarking ont déjà expérimenté leurs propres méthodologies de benchmarking et ont produit de nombreuses mesures communes, allant des rapports aux recommandations et indicateurs, des indices, des projets et des programmes.

L'élément essentiel du benchmarking est le choix du partenariat. Un partenariat entre l'UE, les décideurs politiques nationaux et les communautés de benchmarking représente une situation équitable pour tous. Les communautés européennes de benchmarking seraient habilitées à

procéder à un benchmarking productif. A leur tour, les communautés donnent aux décideurs politiques européens et nationaux l'opportunité de tirer un profit maximal des outils législatifs européens et du benchmarking MOC.

L'Union européenne doit habiliter les communautés européennes de benchmarking au sein du système communautaire de benchmarking. Cette habilitation propose un nouveau principe de benchmarking à l'échelle européenne impliquant la participation active des acteurs concernés, des communautés de benchmarking et des niveaux de gouvernance dans l'apprentissage mutuel et l'amélioration des politiques d'intégration.

Les institutions européennes joueraient un rôle de facilitateur avec une stratégie bicéphale : promouvoir la culture européenne du benchmarking sur la politique d'intégration des immigrants et établir une infrastructure européenne afin d'investir dans les communautés européennes de benchmarking. La DG Justice, Liberté et Sécurité, qui concentre ses activités sur les droits fondamentaux de toutes les formes de citoyens résidant dans l'UE, devrait assumer la responsabilité inhérente à la construction et à la direction de ce système européen. A la tête de ce système, elle peut assumer les rôles de "gardien" d'une approche centrée sur les citoyens à une législation européenne "globale" et de "contrôleur en chef" dans la coordination de l'insertion dans tous les MOC pertinents.

La culture et l'infrastructure européennes pourraient éveiller la conscience et constituer des compétences permettant aux décideurs politiques et aux protagonistes d'apprendre et d'améliorer ensemble. Cette infrastructure pourrait instaurer des principes communs de base, des sources de données, des installations, des forums, des ressources, des services, des normes et des outils analytiques sur les politiques d'intégration au sein des mécanismes européens de collaboration existants. Elle pourrait mettre en exergue les succès des évaluateurs modèles, tels les trois communautés modèles identifiées dans le rapport, et encourager les pays actuellement à la traîne et les communautés potentielles à utiliser volontairement ces ressources et à initier leurs propres exercices de benchmarking à une échelle européenne.