



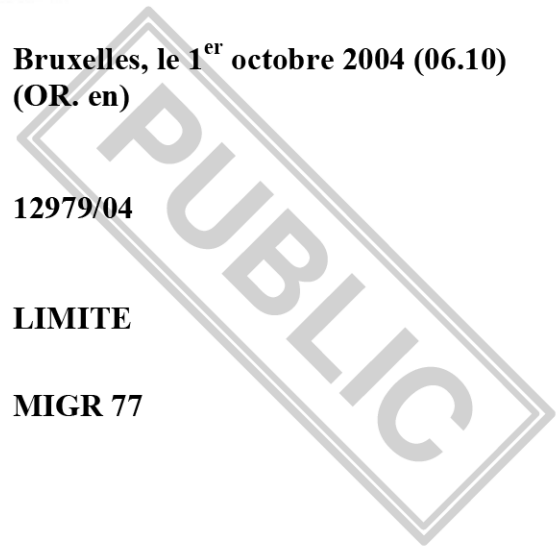
**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 1^{er} octobre 2004 (06.10)
(OR. en)**

12979/04

LIMITE

MIGR 77



NOTE

de la:	Présidence
au:	Comité stratégique sur l'immigration, les frontières et l'asile (CSIFA)
n° doc. préc.:	12558/04 MIGR 69
Objet:	Principes de base communs de la politique d'intégration des immigrants dans l'Union européenne

I

Lors de la réunion informelle du CSIFA du 6 juillet 2004, la Présidence a indiqué son intention de "conceptualiser et de recenser les éléments clés d'un cadre communautaire commun relatif à l'intégration des immigrants (...) et de parvenir à un accord global, d'ici à la fin de son mandat, sur les principes de base communs sur lesquels ce cadre s'appuie". À cet effet, la présidence travaillera en étroite collaboration avec les États membres au sein des points de contact nationaux et du CSIFA et avec la Commission.

Un premier document de la présidence sur les principes de base communs de la politique d'intégration des immigrants dans l'Union européenne a été présenté et examiné lors de la réunion du CSIFA du 15 septembre 2004.

Après avoir consulté le CSIFA, la présidence propose à présent un projet modifié des principes de base communs sur lesquels pourrait s'appuyer le futur cadre européen relatif à l'intégration. Ce faisant, la présidence entame un processus concret de suivi des conclusions du Conseil européen en matière d'intégration (Thessalonique, juin 2003).

Les membres du CSIFA sont invités à examiner et à rechercher un accord sur ce projet, l'objectif étant de soumettre au Conseil "JAI" une série de principes de base communs, qui pourraient être adoptés sous forme de conclusions du Conseil. Il sera demandé au Conseil "JAI" d'inviter les États membres à développer sur le plan pratique ces principes, lorsqu'ils auront été adoptés, en collaboration avec la Commission.

II

Projet de

CONCLUSIONS DU CONSEIL

sur l'établissement de principes de base communs de la politique d'intégration des immigrants dans l'Union européenne

Considérant ce qui suit:

1. L'immigration est une caractéristique permanente de la société européenne. Si le flux d'immigrants est géré correctement et méthodiquement, les États membres seront gagnants sur de nombreux plans. L'économie sera plus forte et la cohésion sociale et le sentiment de sécurité seront plus grands, sans oublier l'avantage que représente la diversité culturelle. Pris dans leur ensemble et dans tous les États membres, ces avantages contribuent à la réalisation du projet européen et renforcent la position de l'Union dans le monde. Dès lors, la gestion efficace des migrations par chaque État membre est dans l'intérêt de tous.
2. Un aspect déterminant de la gestion des migrations est l'intégration réussie des immigrants et de leurs descendants¹. Il est essentiel pour les États membres de maintenir et de développer des sociétés dans lesquelles les nouveaux arrivants se sentent accueillis, qui se caractérisent par un esprit de compréhension et d'acceptations mutuelles et dans lesquelles tous les résidents - nouveaux comme anciens - ont des attentes claires.
3. Pour réussir, une politique d'intégration se doit d'impliquer les institutions locales, régionales et nationales avec lesquelles les immigrants sont en contact, tant dans le secteur privé que dans le secteur public. La responsabilité première de la politique d'intégration appartient dès lors à chaque État membre plutôt qu'à l'Union dans son ensemble.

¹ On entend par immigrants et leurs descendants les personnes "en séjour régulier".

4. Le fait qu'un État membre ne parvienne pas à élaborer et à mettre en œuvre une politique d'intégration satisfaisante peut avoir des répercussions négatives sur les autres États membres et sur l'Union européenne. Par exemple, le chômage ou le sous-emploi des immigrants n'affaiblit pas seulement les économies concernées, mais toute l'économie de l'Union. Un sentiment de peur chez les citoyens qui composent les sociétés d'accueil peut miner les principes d'ouverture, de pluralisme démocratique, d'inclusion sociale et de respect des droits de l'homme sur lesquels l'Union est basée, tandis qu'un sentiment de marginalisation chez les immigrants et leurs descendants peut favoriser l'apparition de comportements radicaux. L'échec des politiques d'intégration peut également affaiblir chez les Européens la volonté de respecter leurs engagements internationaux envers les réfugiés et les autres personnes nécessitant une protection internationale. Lorsque des immigrants vont s'établir dans un autre État membre, l'incapacité d'un État membre à mettre en œuvre une politique d'intégration satisfaisante peut avoir une incidence sur le processus d'intégration dans l'autre État membre.
5. Les mesures d'intégration concrètes qu'une société choisit de mettre en œuvre doivent être déterminées par chaque État membre. Cependant, il est évident que tous les États membres de l'Union ont intérêt à ce que chacun d'eux applique des stratégies d'intégration efficaces.
6. Ces politiques différeront sensiblement d'un pays à l'autre et même d'une communauté à l'autre. Elles doivent être adaptées aux besoins spécifiques de la société d'accueil et tenir compte de l'histoire et du cadre juridique de chaque communauté. Elles doivent également s'adresser à des groupes cibles différents, dont la composition variera d'un État membre à l'autre et pourra aller tantôt des travailleurs en séjour temporaire aux résidents permanents et aux enfants d'immigrants, tantôt des immigrants ayant acquis la citoyenneté dans leur pays d'accueil aux ressortissants de pays tiers établis de longue date, tantôt encore des réfugiés hautement qualifiés aux personnes qui doivent acquérir les compétences les plus élémentaires. Par ailleurs, l'intégration se déroule simultanément au niveau personnel et familial et au niveau plus général de la communauté et de l'État, dans tous les aspects de la vie. En fait, l'intégration peut s'étendre sur une ou plusieurs générations.

7. Il est essentiel d'élaborer une série de principes de base communs sur l'intégration au niveau de l'UE, non seulement compte tenu de la diversité des expériences et des situations, mais aussi en raison de l'intérêt commun que les États membres ont à définir ensemble des objectifs communs en matière d'intégration. Les principes de base communs décrits dans le présent document sont basés sur les conclusions de différents Conseils européens et s'appuient sur l'évolution actuelle de l'intégration dans le contexte européen. Ces principes favoriseront l'élaboration d'un cadre pour l'intégration, lequel garantira le strict respect des valeurs essentielles de l'Union européenne, tant par les sociétés d'accueil que par les immigrants. Ils aideront également les États membres à déterminer les composantes des politiques nationales d'intégration qu'ils souhaitent mettre en œuvre à l'échelle supranationale.

Les principes de base communs:

- a) aideront les États membres à formuler des politiques d'intégration en mettant à leur disposition un guide simple mais dont tous les éléments auront été mûrement pesés, contenant des principes de base à l'aune desquels ils pourront juger et évaluer leur propre action. Ils pourront également utiliser ce cadre pour définir des priorités et fixer leurs propres objectifs mesurables. Ces principes seront dès lors utiles à la fois aux États membres qui ont une large expérience en matière d'intégration concrète et à ceux qui sont devenus récemment la destination d'un grand nombre de migrants;
- b) serviront de base aux États membres pour étudier comment les autorités de l'Union, ainsi que les autorités nationales, régionales et locales peuvent interagir dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'intégration. De plus, les principes de base communs peuvent également aider à trouver la meilleure façon d'impliquer à travers ces politiques d'autres acteurs de l'intégration (par exemple les partenaires sociaux, les ONG, les organisations de femmes et de migrants, les entreprises et d'autres institutions privées);
- c) et les cadres législatifs existants, y compris les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, les instruments communautaires contenant des dispositions en matière d'intégration, ainsi que d'autres politiques communautaires, se compléteront et se renforceront mutuellement;
- d) contribueront à structurer le dialogue intergouvernemental régulier à l'échelle de l'UE;

- e) constitueront une référence et une aide pour l'UE dans l'étude des moyens d'améliorer les instruments existant au niveau de l'UE en matière d'intégration;
- f) permettront au Conseil d'étudier et, à terme, de définir au niveau de l'UE les mécanismes et les politiques nécessaires pour soutenir la mise en œuvre des politiques d'intégration à l'échelon national et local, en particulier à travers l'apprentissage et l'échange de connaissances à l'échelle de l'UE.

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE

pose les principes de base communs ci-après pour une politique d'intégration des immigrants dans l'Union européenne.

1. L'intégration est un processus dynamique à double sens d'acceptation mutuelle de la part de tous les immigrants et résidents des États membres.

L'intégration est un processus à double sens dynamique, à long terme et continu d'acceptation mutuelle et non un résultat statique. Elle exige la participation, non seulement des immigrants et de leurs descendants, mais également de chaque résident. Le processus d'intégration implique l'adaptation des immigrants, hommes et femmes, qui tous ont des droits et des responsabilités à l'égard de leur nouveau pays de résidence. Il concerne également la société d'accueil, qui doit créer les conditions d'une participation économique, sociale, culturelle et politique à part entière des immigrants. Par conséquent, les États membres sont encouragés à prendre en compte et à englober à la fois les immigrants et les citoyens nationaux dans leur politique d'intégration et à leur faire connaître clairement leurs droits et responsabilités mutuels.

2. L'intégration implique le respect des valeurs fondamentales de l'Union européenne.

Toute personne résidant dans l'UE doit s'adapter et adhérer étroitement aux valeurs fondamentales de l'Union européenne, ainsi qu'aux lois de l'État membre dans lequel elle se trouve. Les dispositions et les valeurs inscrites dans les traités européens servent à la fois de fondement et de guide. Elles englobent le respect des principes de la liberté, de la démocratie, des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit. Ces principes sont communs à tous les États membres. Elles englobent également le respect des dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'Union, qui consacrent les notions de dignité, de liberté, d'égalité, de solidarité, de droits du citoyen et de justice.

Les États membres ont la responsabilité de veiller activement à ce que tous les résidents, y compris les immigrants, comprennent et respectent tout l'éventail des valeurs, des droits, des responsabilités et des privilèges mis en place par les lois de l'UE et des États membres, qu'ils en bénéficient et qu'ils vivent sous leur protection, le tout sur un pied d'égalité. Toute vue ou opinion qui n'est pas compatible avec ces valeurs fondamentales est susceptible d'entraver la bonne intégration des immigrants dans leur nouvelle société d'accueil et de nuire à la société dans son ensemble. Par conséquent, la réussite des politiques et pratiques en matière d'intégration est un facteur renforçant le respect des valeurs européennes et nationales communes.

3. L'emploi est une composante clé du processus d'intégration et il est essentiel pour assurer la pleine participation des immigrants, pour favoriser la contribution qu'ils apportent à la société d'accueil et pour rendre cette contribution visible.

L'emploi est un moyen important pour permettre aux immigrants d'apporter une contribution visible aux sociétés des États membres et de participer à la société qui les accueille. Les immigrants peuvent d'autant mieux déployer leurs capacités personnelles sur le lieu de travail que l'accent est mis sur la reconnaissance des qualifications acquises dans un autre pays, les possibilités de formation en vue d'acquérir les compétences nécessaires pour leur permettre d'accéder au marché de l'emploi et l'élaboration d'une politique et de programmes publics visant à réduire le plus possible les périodes inutiles de chômage ou de dépendance à l'égard de l'aide de l'État. Il importe également de prévoir des incitations et des possibilités suffisantes permettant aux immigrants de rechercher et d'obtenir un emploi.

Le fait que la Stratégie européenne pour l'emploi mentionne spécifiquement des mesures visant à aider les immigrants indique à quel point l'emploi exerce une influence sur le processus d'intégration. Il est important d'exploiter davantage la Stratégie européenne pour l'emploi et le Processus européen d'inclusion sociale, avec le soutien du Fonds social européen (FSE). Il faut également tirer les leçons de l'initiative communautaire EQUAL visant à réaliser les objectifs de Lisbonne et à favoriser l'intégration des hommes et des femmes, notamment ceux provenant des minorités, sur le marché de l'emploi, y compris des mesures pour lutter contre la discrimination sur le lieu de travail.

4. Une connaissance de base de la langue, de l'histoire et des institutions de la société d'accueil est un élément indispensable de l'intégration; il est essentiel de donner aux immigrants la possibilité d'acquérir cette connaissance de base pour réussir l'intégration.

On peut trouver un témoignage de l'importance accordée à une connaissance de base de la langue, de l'histoire et des institutions dans la place de plus en plus grande que plusieurs États membres réservent à des programmes de formation de base qui s'attachent à donner aux immigrants les outils les plus appropriés pour entamer le processus d'intégration. La mise en œuvre de ces programmes permettra aux immigrants de s'insérer rapidement dans les domaines clés que sont l'emploi, le logement, l'éducation et la santé et contribuera à entamer le processus de longue haleine d'adaptation aux normes de la nouvelle société. Parallèlement, ces programmes deviennent un investissement stratégique pour le bien-être économique et social de la société tout entière.

5. Il est crucial de consentir des efforts dans le domaine de l'enseignement afin de permettre aux immigrants, notamment ceux de la deuxième génération, de participer plus activement à la société et d'y connaître le succès.

L'enseignement représente un moyen important de préparer les personnes à prendre part à la société, en particulier pour ce qui est des nouveaux arrivants. Toutefois, l'éducation et la formation tout au long de la vie, ainsi que l'aptitude à l'emploi, ne sont pas les seuls avantages qu'offre l'enseignement. Le système éducatif a également pour objectif essentiel la transmission des connaissances concernant le rôle et le fonctionnement des institutions et des règles de la société et la transmission des valeurs, des croyances et des convictions qui constituent le ciment du fonctionnement de la société. L'enseignement prépare les personnes à mieux participer à tous les domaines de la vie quotidienne et à interagir avec les autres. Par conséquent, l'enseignement n'a pas seulement un impact positif pour les individus, mais également pour la société dans son ensemble.

Les retards en matière d'éducation se transmettent aisément d'une génération à l'autre. Dès lors, il faut impérativement accorder une attention particulière aux résultats des personnes confrontées à des difficultés au sein du système scolaire. Étant donné le rôle primordial joué par l'enseignement dans l'intégration des nouveaux arrivants dans une société - en particulier les femmes et les enfants -, il convient d'éviter des phénomènes tels que la sous-performance scolaire, le décrochage scolaire et toutes les formes de délinquance juvénile chez les immigrants, qui devraient devenir des domaines d'action prioritaires.

6. La possibilité pour les immigrants en séjour régulier d'avoir accès aux institutions, ainsi qu'aux biens et services publics et privés, sur un pied d'égalité avec les citoyens nationaux et d'une manière non discriminatoire, est un fondement essentiel d'une meilleure intégration.

Si on veut permettre aux immigrants de participer pleinement à la société d'accueil, il convient de les traiter équitablement et sur un pied d'égalité et de les protéger contre les discriminations. Le droit de l'UE interdit toute discrimination sur la base de l'origine raciale ou ethnique dans les domaines de l'emploi, de l'enseignement, de la sécurité sociale, des soins de santé, de l'accès aux biens et aux services et du logement.

Par conséquent, des règles transparentes, des attentes clairement formulées et des avantages prévisibles pour les immigrants respectueux des lois sont autant de conditions à une amélioration des politiques de l'immigration et de l'intégration. Toute dérogation légale à cette accessibilité doit être légitime et transparente.

Favoriser l'accès signifie également prendre des dispositions concrètes pour que les institutions publiques, les politiques, le logement et les services soient, dans la mesure du possible, accessibles aux immigrants. Ces mesures doivent être conformes à la directive du Conseil relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée. Il importe de contrôler et d'évaluer dans quelle mesure les institutions publiques parviennent à se mettre au service des immigrants et d'apporter constamment les modifications qui s'imposent.

Inversement, toute incertitude ou tout traitement discriminatoire engendre le non-respect des règles et peut marginaliser les immigrants et leurs familles, sur le plan tant social qu'économique. Les conséquences néfastes de cette marginalisation se perpétuent d'une génération à l'autre. Les restrictions imposées aux droits et aux privilèges des non-ressortissants devraient être transparentes et décidées seulement après examen de leurs répercussions dans le domaine de l'intégration, notamment en ce qui concerne la deuxième génération d'immigrants.

Enfin, la perspective d'obtenir la citoyenneté d'un État membre peut représenter une incitation considérable à s'intégrer.

7. Les échanges fréquents entre immigrants et citoyens des États membres sont un mécanisme fondamental de l'intégration. L'organisation de forums communs, de cours sur immigrants et leurs cultures, ainsi que l'amélioration des conditions de vie en milieu urbain favorisent les échanges entre immigrants et citoyens des États membres.

L'intégration est un processus qui se déroule principalement au niveau local. La fréquence et la qualité des échanges privés ainsi qu'entre immigrants et autres résidents sont des facteurs fondamentaux d'une intégration plus poussée. Il existe de nombreuses manières d'encourager les échanges. La mise en œuvre de politiques actives contre la discrimination et les activités de sensibilisation afin de faire connaître les côtés positifs d'une société diversifiée jouent un rôle important à cet égard.

En outre, il convient d'intensifier les efforts en vue de promouvoir l'utilisation de forums, d'espaces et d'activités communs, dans lesquels les immigrants dialoguent avec les autres membres de la société d'accueil et d'informer sans relâche la société d'accueil au sujet des immigrants et de leurs cultures. Il est nécessaire que s'instaure une bonne coopération entre les différents acteurs concernés afin de stimuler ces processus.

Le niveau de bien-être économique dans les quartiers, le sentiment de sécurité, l'état des espaces publics, l'existence de lieux de rencontre stimulants pour les enfants et les jeunes issus de l'immigration et d'autres éléments concernant les conditions de vie sont autant de facteurs qui façonnent l'image des personnes vivant dans ces zones. Dans de nombreux États membres, les populations immigrées sont souvent concentrées dans les zones urbaines pauvres. Cela ne contribue pas à favoriser le processus d'intégration. Les échanges positifs entre les immigrants et la société d'accueil, ainsi que l'encouragement de ces échanges, contribuent au succès de l'intégration et sont dès lors nécessaires. Par conséquent, il convient également d'améliorer le cadre de vie en assurant un logement décent, des soins de santé de qualité, la sécurité dans les quartiers, ainsi que des possibilités d'enseignement et de formation à l'emploi.

8. La pratique de cultures et de religions différentes est garantie par la Charte des droits fondamentaux et doit être sauvegardée, à moins qu'elle soit contraire à d'autres droits européens inaliénables ou à la loi nationale.

Les cultures et religions que les immigrants apportent avec eux peuvent favoriser une meilleure compréhension entre civilisations et faciliter leur transition vers la nouvelle société. En outre, la liberté de pratiquer sa religion ou sa culture est garantie par la Charte des droits fondamentaux. Les États membres ont l'obligation de sauvegarder ces droits. Par ailleurs, le droit de l'UE interdit la discrimination dans l'emploi ou dans la profession sur la base de la religion ou de la croyance.

Toutefois, les États membres ont également pour responsabilité de veiller à ce que les pratiques culturelles ou religieuses n'empêchent pas les migrants à titre individuel d'exercer d'autres droits fondamentaux ou de participer pleinement à la société d'accueil. Cela prend toute son importance lorsqu'il s'agit des droits et de l'égalité des femmes, ainsi que de la liberté de pratiquer ou de ne pas pratiquer une religion donnée. Pour s'attaquer aux questions ayant trait aux pratiques culturelles ou religieuses inacceptables qui entrent en conflit avec les droits fondamentaux, il convient d'agir, de préférence, par le dialogue socio-culturel constructif - y compris le dialogue avec les pays non européens, l'éducation, le débat public réfléchi, le soutien apporté aux expressions culturelles et religieuses qui respectent les valeurs nationales et européennes, les droits et les lois (par opposition aux expressions contraires tant à la lettre qu'à l'esprit de ces valeurs et de ces droits), ainsi que d'autres mesures non coercitives.

9. La participation des immigrants au processus démocratique et à la formulation des politiques qui les touchent les associe en tant que partenaires d'une cause commune et produit des politiques plus favorables à l'intégration.

Donner la parole aux immigrants lors de la formulation de politiques qui les concernent directement peut donner lieu à des politiques qui sert mieux la cause des immigrants et en fait les partenaires d'une cause commune. Chaque fois que cela est possible, il faut parvenir à associer les immigrants à toutes les facettes du processus démocratique. Le dialogue structuré entre groupes d'immigrants et gouvernements pourrait représenter un moyen d'encourager cette participation et de susciter une compréhension mutuelle. Les immigrants pourraient même être associés par le biais des élections, du droit de vote et de l'adhésion à des partis politiques. Lorsque des déséquilibres au niveau du statut ou de la participation durent plus longtemps qu'il n'est raisonnable ou nécessaire, les divisions ou les différences peuvent s'enraciner profondément. Cela requiert d'urgence l'attention de tous les États membres.

10. L'inclusion des politiques et des mesures en matière d'intégration dans tous les domaines politiques et niveaux de pouvoir pertinents est un élément important pour la formation, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques.

L'intégration des immigrants est profondément influencée par un vaste ensemble de politiques traversant tout le spectre des compétences institutionnelles et des niveaux de pouvoir. Par conséquent, ce n'est pas seulement au sein des États membres, mais également au niveau européen, qu'il convient de prendre des mesures pour que l'importance de l'intégration soit une préoccupation dominante dans la formulation et la mise en œuvre des politiques, tandis que, parallèlement, s'élaborent des politiques spécifiques d'intégration des migrants.

Bien que les gouvernements et les pouvoirs publics à tous les niveaux soient des acteurs importants, ils ne sont pas les seuls. L'intégration s'effectue dans tous les domaines de la vie publique et privée. De nombreux acteurs non gouvernementaux influencent, en bien ou en mal, le processus d'intégration des immigrants. Par exemple, les organisations religieuses, les syndicats, les entreprises, les organisations d'employeurs, les clubs sportifs, les partis politiques et les médias jouent un rôle considérable en matière d'intégration. La coopération, la coordination et la communication entre l'ensemble de ces acteurs sont importantes pour une véritable politique d'intégration. La participation tant des immigrants que des autres membres de la société d'accueil est également nécessaire.

11. La définition d'objectifs, d'indicateurs et de mécanismes d'évaluation clairs est indispensable si l'on veut adapter la politique, évaluer les progrès accomplis en matière d'intégration et rendre plus efficaces les échanges d'informations.

Quelle que soit l'intensité des efforts en matière de politique d'intégration, il importe de savoir si ces efforts sont payants et si des progrès sont accomplis. Bien qu'il s'agisse ici d'un processus plutôt que d'un résultat, il est possible de mesurer l'intégration et d'évaluer les politiques. La mesure et la comparaison des progrès accomplis, le suivi des tendances et des évolutions peuvent être facilités par l'utilisation d'indicateurs d'intégration, d'objectifs, de mécanismes d'évaluation et d'étalonnage des performances. Cette évaluation a pour but de tirer les enseignements des expériences vécues, ce qui permet d'éviter de répéter les erreurs qui ont pu être commises dans le passé, de modifier les politiques en conséquence et de manifester de l'intérêt pour les efforts des uns et des autres.

Si les États membres mettent en commun au niveau européen les informations dont ils disposent à propos de leurs instruments d'évaluation et élaborent, le cas échéant, des critères européens (indicateurs, critères d'évaluation des performances), ainsi que des instruments de mesure afin de tirer des conclusions des comparaisons, le processus de partage des connaissances n'en sera que plus fécond. L'échange d'informations a déjà démontré son utilité au sein des points de contact nationaux sur l'intégration. Dans l'échange d'informations, il est prévu de tenir compte des différents stades auxquels se trouvent les États membres dans l'élaboration de leurs propres politiques et stratégies d'intégration.