



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 16.7.2004
COM(2004) 508 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO,
AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y
SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

Primer informe anual sobre migración e integración

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN	3
2.	TENDENCIAS MIGRATORIAS EN LA UE -25.....	3
3.	LA SITUACIÓN DE LOS INMIGRANTES EN EL MERCADO LABORAL Y EL BENEFICIO ECONÓMICO DE LA IMMIGRATION	3
4.	DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS DE ADMISIÓN.....	4
5.	TENDENCIAS EN LAS POLÍTICAS NACIONALES DE INTEGRACIÓN	5
6.	PROGRESO EN EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN COMÚN.....	7
7.	CONCLUSIONES	9

ANEXO:

Anexo al primer informe anual sobre migración e integración

1. INTRODUCCIÓN

En su Comunicación sobre inmigración, integración y empleo¹, la Comisión Europea declaró que elaboraría "*un informe anual sobre los progresos realizados en el desarrollo de la política de inmigración común*". En junio de 2003 el Consejo Europeo de Salónica invitó a la Comisión a presentar "*un informe anual sobre migración e integración en Europa para ordenar a escala de la Unión Europea los datos sobre migración y las prácticas y políticas de inmigración e integración. Este informe, que debería incluir un análisis preciso y objetivo de los temas mencionados, ayudará a desarrollar y fomentar iniciativas políticas para una gestión más eficaz de la migración en Europa*". Esta Comunicación inicia el proceso de información.

El primer informe anual ofrece una panorámica de las tendencias migratorias en Europa, analiza y discute los cambios en la inmigración y describe las acciones relativas a la admisión e integración de los inmigrantes a escala nacional y europea. El informe constituye un nuevo instrumento para revisar el desarrollo de la política de inmigración común.

2. TENDENCIAS MIGRATORIAS EN LA UE -25

La migración internacional desempeña un importante papel en el crecimiento de la población. Entre 1999 y 2001, la inmigración registrada se incrementó anualmente en la mayoría de los Estados miembros de la UE-15 y se mantuvo estable o descendió en la mayoría de los nuevos Estados miembros. Sin una migración neta positiva la población habría disminuido en algunos países.

Durante 1990-2002 parte de los nuevos Estados miembros experimentaron un cambio significativo en la tendencia migratoria: pasaron de países de emigración a países de recepción, experimentando considerables entradas y salidas de migrantes económicos. La migración neta es aún relativamente baja pero progresivamente positiva en la mayoría de los nuevos Estados miembros.

Se proporciona un estudio más detallado de las tendencias migratorias en la sección 1 del Anexo.

3. LA SITUACIÓN DE LOS INMIGRANTES EN EL MERCADO LABORAL Y EL BENEFICIO ECONÓMICO DE LA IMMIGRATION

La situación de los migrantes en el mercado laboral

En 2002, el 3.6% del empleo total en la UE -15 correspondía a ciudadanos de terceros países, que entre 1997 y 2002 contribuyeron en un 22 % al crecimiento del empleo. Al igual que los ciudadanos de la UE, en el mismo periodo los mayores aumentos en el nivel de empleo han correspondido a los inmigrantes con cualificaciones medias y altas. Dados los niveles muy altos de empleo alcanzados ya por los ciudadanos de la UE, la mano de obra de terceros países se perfila cada vez más como un potencial importante, al que se puede echar mano para

¹ COM(2003) 336 final.

responder tanto a la demanda existente de trabajadores poco cualificados como a la creciente necesidad de trabajadores cualificados.

Al mismo tiempo se percibe un potencial de empleo sin explotar entre los ciudadanos de terceros países². Los ciudadanos de terceros países, incluidos los muy cualificados, tienen también niveles de empleo mucho más bajos que los ciudadanos de la UE y la diferencia es mayor entre las mujeres que entre los hombres. Durante la pasada década su desempleo ha sido más de dos veces superior al de los ciudadanos de la UE, en una mayoría de los Estados miembros.

La información disponible relativa a los nuevos Estados miembros se refiere a la situación anterior a la adhesión. Confirma que, como en los antiguos países de la UE, el trabajo migratorio - en este caso principalmente procedente de los países vecinos, incluidos la antigua URSS y los Balcanes – contribuye a paliar la penuria en mano de obra y en formación. Un cuadro más completo de la situación de los emigrantes en el mercado laboral se proporciona en la sección 2 en el Anexo.

Aspectos económicos y financieros de la inmigración³

La teoría económica es relativamente optimista en cuanto al impacto de la inmigración, a la que considera beneficiosa para el bienestar general. Una amplia parte del mismo repercuten en los propios inmigrantes, pero, según la mayor parte de los estudios, queda un pequeño "excedente de inmigración" para la población nativa. Se ha discutido ampliamente sobre el impacto de la inmigración en las finanzas públicas. Se considera a menudo que los inmigrantes son una carga para el estado de bienestar, causando costes adicionales no compensados por sus pagos de impuestos. La parte del aumento en la dependencia de bienestar se debe al gran número de solicitantes de asilo a los que no se permite trabajar en absoluto o sólo de forma limitada.

Por desgracia, es muy difícil hacer un cálculo fiable de la contribución fiscal neta de los inmigrantes. La estructura de su pirámide de edad es en principio beneficiosa a las finanzas públicas. Los inmigrantes son en general jóvenes en edad laboral cuyo potencial de pagar más impuestos que recibir transferencias y servicios públicos individuales es superior a la media. Sin embargo, su nivel de empleo relativamente bajo puede en parte o enteramente contrarrestar el impacto fiscal positivo de su estructura de edad. Un impacto fiscal neto positivo de la inmigración es probable en aquellos Estados miembros cuyo nivel de empleo de emigrantes excede al de la población autóctona. Por tanto la integración de los inmigrantes puede mejorar las finanzas públicas. En conjunto, cabe decir que el impacto presupuestario neto parece ser bastante pequeño.

4. DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS DE ADMISIÓN

El reciente estudio de la Comisión sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal⁴ muestra que, todos los Estados miembros tienen canales para la admisión de migrantes laborales, especialmente para ciudadanos de terceros países con cualificaciones específicas o para determinados sectores. Sin embargo, no sólo hay demanda de trabajadores cualificados,

² Para más detalles véase el "Empleo en Europa 2003" y la sección 2 en el Anexo

³ Esta sección está basada en la nota "aspectos económicos de la inmigración" ECFIN/361/03, Comité de Política Económica.

⁴ COM(2004) 412.

pues en especial los países europeos meridionales o los de inmigración reciente tienen necesidad de trabajadores poco cualificados. La admisión de estos trabajadores se regula a menudo mediante acuerdos bilaterales con terceros países vecinos o seleccionados, cuya razón de ser subyacente no son sólo las necesidades del mercado laboral, sino también las relaciones con terceros países, vínculos históricos e intercambios culturales, así como luchar contra la migración ilegal. La mayoría de las admisiones ataúnen a la reunificación familiar y a los que se reconoce que requieren cierta forma de protección humanitaria.

Las propuestas de un reorientación de las políticas de migración hacia un planteamiento de empleo más selectivo han adquirido recientemente mayor importancia. Evidentemente, un sistema flexible de admisión capaz de atraer mano de obra extranjera específica puede contribuir claramente a solucionar los embotellamientos del mercado laboral. Se facilitará el paso a políticas de inmigración más selectivas si los Estados miembros y la Comunidad determinan mejor las futuras necesidades de cualificaciones y perfiles profesionales así como la potencial escasez de mano de obra⁵. Sin embargo, es probable que sea ilusorio conseguir pronósticos exactos, de donde se deduce que el margen de las políticas de inmigración para determinar las carencias de cualificaciones sea muy limitado. En un contexto de aceleración de la reestructuración y globalización económicas, los emigrantes capaces de ayudar a equilibrar la demanda y la oferta son aquéllos cuyas amplias cualificaciones, experiencia y capacidades personales garanticen su adaptación a una vida laboral más compleja y cambiante. Las políticas de inmigración deben, por lo tanto, aspirar a mantener la admisión de trabajadores extranjeros en una proporción estable a medio plazo y evitar políticas pendulares.

5. TENDENCIAS EN LAS POLÍTICAS NACIONALES DE INTEGRACIÓN

El desarrollo de políticas globales de integración según lo pedido por la Comisión⁶ requiere asumir la problemática de la inmigración en todos los dominios políticos pertinentes así combatir la discriminación desarrollando al mismo tiempo medidas específicas e instrumentos para abordar las necesidades de los inmigrantes.

El contenido de este capítulo se basa en informes elaborados por los puntos nacionales de contacto sobre la integración⁷ así como en los planes de acción nacionales de empleo⁸ y de integración social⁹. En la sección 3 del Anexo se ofrece una descripción de las políticas nacionales de integración.

La imposibilidad de **acceder al empleo** se ha identificado como la mayor barrera para la integración y por lo tanto la prioridad política más importante de las políticas nacionales de integración. La falta de conocimientos lingüísticos y las dificultades relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales y formativas son también obstáculos importantes y un número cada vez mayor de Estados miembros está tomando medidas para mejorar esta situación. Se está haciendo un esfuerzo especial para mejorar la orientación profesional y el asesoramiento laboral de los emigrantes. También se reconoce cada vez más su potencial para convertirse en empresarios. La implicación y el compromiso de los

⁵ Véase también el informe del Grupo europeo de empleo "Jobs, jobs, jobs – Creating more employment in Europe", noviembre de 2003.

⁶ COM(2003) 336 final.

⁷ Véase MIGRAPOL-integration 21 final.

⁸ Informe conjunto http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/index_en.htm

⁹ Informe conjunto sobre la integración

http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jun/napsincl2001_en.html

interlocutores sociales están aumentando aunque siguen siendo limitados. La evaluación de la eficacia de las políticas es escasa. Finalmente, muchos empleos siguen siendo inaccesibles a los ciudadanos no pertenecientes a la UE por motivos de nacionalidad.

Los conocimientos lingüísticos y la mejora del nivel de estudios son otros desafíos esenciales. Los Estados miembros parecen concentrarse más en la capacidad lingüística y un número cada vez mayor de países proporciona enseñanza específica de lengua a los inmigrantes y refugiados recién llegados.

Los Estados miembros hacen cada vez más hincapié en la **educación o la orientación cívica de los nuevos inmigrantes**, tal como información sobre los derechos fundamentales y obligaciones, incluida la igualdad de hombres y mujeres, normas y valores básicos de la sociedad de acogida.

La participación en el proceso político de toma de decisiones es un paso formal importante para conceder a los extranjeros derechos y obligaciones similares a los de los ciudadanos de UE. La mayoría de los 25 Estados miembros ha concedido ya a los inmigrantes un cierto nivel de derechos electorales a nivel local.

Aunque que los Estados miembros identifican a los inmigrantes entre aquéllos que están particularmente en **peligro de pobreza y de exclusión social**, muchos países aún no pueden proporcionar un análisis profundizado de los factores que llevan a esta situación.

Varios Estados miembros todavía luchan por proporcionar **vivienda** asequible y abordar las consecuencias negativas de la segregación y de las zonas urbanas desfavorecidas, donde los inmigrantes tienden a ser mayoritarios.

La lucha contra la discriminación y el racismo es cada vez más compleja en el reciente ambiente político, con estereotipos negativos de los inmigrantes en los medios de comunicación y el auge de partidos políticos de extrema derecha en algunos Estados miembros. Las políticas para combatir la discriminación y el racismo no se conectan siempre con las estrategias de integración llevadas a cabo por los Estados miembros. Hay, sin embargo, unanimidad en que es necesario actuar.

En conjunto, es difícil evaluar si ha habido progreso en el desarrollo de estrategias globales de integración a escala nacional. Sin embargo, varios Estados miembros están desarrollando cursos o **programas específicos de integración** destinados a inmigrantes y refugiados y hay una conciencia cada vez mayor de la necesidad de **integrar la problemática de la inmigración** en todas las políticas y movilizar a los interesados mediante una mayor cooperación entre las autoridades nacionales, regionales y locales, así como con la sociedad civil. En la mayor parte de los Estados miembros falta un planteamiento sistemático de la **especificidad de sexo** al tratar la inmigración, tanto en términos de política como de datos.

6. PROGRESO EN EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN COMÚN

6.1. Consolidación del marco jurídico de la UE

Desde 1999, la Comisión ha presentado varias directivas con objeto de establecer condiciones equivalentes entre los Estados miembros y progresar hacia una política de inmigración común. Se han adoptado ya la Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar¹⁰, la Directiva relativa a residentes de larga duración¹¹ y la Directiva sobre permiso de residencia a las víctimas de la ayuda a la inmigración ilegal o de la trata de seres humanos¹². El 30 de marzo de 2004 se logró un acuerdo político respecto a la Directiva relativa a la admisión de estudiantes. En breve se adoptarán la Directiva sobre la admisión de ciudadanos de terceros países al objeto de realizar investigación y dos propuestas de Recomendación del Consejo para facilitar la admisión de investigadores¹³. Se ha progresado también en el campo de la seguridad social cuando se hacen desplazamientos en la UE: un nuevo Reglamento¹⁴ entró en vigor en Junio de 2003. El Consejo no alcanzó un acuerdo sobre una Directiva relativa a la admisión de ciudadanos de terceros países por razones de empleo que se presentó en 2002. Dado el bloqueo del debate, la Comisión se propone lanzar una amplia consulta sobre la inmigración económica en el segundo semestre de 2004.

Por lo que se refiere a las directivas para combatir la discriminación adoptadas en 2000 su transposición a la legislación nacional ha sufrido retrasos en muchos Estados miembros. La Comisión está revisando el estado de progreso y actuará en consecuencia.

6.2. Coordinación política de la UE e intercambio de experiencia

6.2.1. Los puntos nacionales de contacto sobre la integración. En junio de 2003 el Consejo Europeo de Salónica subrayó la importancia de impulsar la cooperación y el intercambio de información en el grupo recientemente creado de puntos nacionales de contacto sobre la integración con el fin, en particular, de reforzar la coordinación de las políticas pertinentes a nivel nacional y de la Unión Europea.

Con objeto de estructurar el intercambio de información los puntos del contacto nacionales decidieron desarrollar un manual sobre integración destinado a médicos y responsables políticos. El manual está siendo actualmente elaborado mediante una serie de seminarios técnicos organizados por los Estados miembros donde se intercambian mejores prácticas e información con la participación de universidades y representantes de la sociedad civil. El manual proporcionará principios y recomendaciones políticas generales de política de integración acompañados de algunos ejemplos. La primera edición se espera en el otoño 2004.

6.2.2. La estrategia europea de empleo y de integración social

Se observan también progresos en la estrategia europea de empleo. En julio de 2003 se adoptaron las directrices para el empleo revisadas que apelan a la acción para integrar mejor a los inmigrantes en el mercado laboral y a adoptar como objetivo la reducción de la diferencia de desempleo entre los ciudadanos de la UE y los de terceros países; reconocen el papel de la

¹⁰ Directiva 2003/86/CE del Consejo de 22.9.2003.

¹¹ Directiva 2003/109/CE del Consejo de 25.11.2003.

¹² Véase COM(2002) 71 de 30.4.2004.

¹³ COM(2004) 178 de 16.3.2004.

¹⁴ [No 859/2003](#)

inmigración para superar la carencia de mano de obra actual y futura; e insisten en la acción para transformar el trabajo no declarado en empleo legal. Se ha lanzado un Portal europeo de la movilidad profesional¹⁵ para informar sobre empleos disponibles así como sobre las condiciones de vida y de trabajo en la UE. La Comisión se propone consolidar el aprendizaje mutuo entre los Estados miembros, incluyendo los aspectos relacionados con la inmigración, utilizando el actual sistema de evaluaciones paritarias.

Dentro de la estrategia social de la integración, en el Informe conjunto sobre este tema de 2003 se destaca la necesidad de reducir la pobreza y la exclusión social entre inmigrantes y minorías étnicas como una de las seis prioridades esenciales. Los Estados miembros informarán en sus próximos planes de acción nacionales sobre la integración social.

La comunicación sobre la inmigración, la integración y el empleo se discutió en el marco del Comité de Empleo y del Comité de Protección Social, los cuales adoptaron dictámenes sobre el tema¹⁶. Los Informes conjuntos sobre el empleo y sobre la integración deben servir para supervisar el progreso a escala de la UE.

6.2.3. Cooperación sobre educación en la UE

En el marco del método abierto de coordinación en el campo de la educación y de la formación los primeros resultados de los grupos de trabajo creados en 2002/2003 para intercambiar buenas prácticas, desarrollar indicadores y valores de referencia y hacer visitas de estudio han identificado los obstáculos que impiden a los emigrantes acceder a las oportunidades de formación continua. También se identificaron objetivos más específicos para integrar con éxito a los migrantes en la economía y sociedad del conocimiento. Los futuros trabajos se centrarán prioritariamente en los obstáculos a que se enfrentan los emigrantes en la educación y la formación. Esto se recogerá en el informe intermedio conjunto 2004 sobre la ejecución de la estrategia de Lisboa.

6.2.4. Mejora de la información sobre el fenómeno migratorio

Conforme al Plan de acción para la recogida y el análisis de estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración¹⁷, la Comisión está elaborando actualmente una propuesta de directiva para armonizar la recogida de datos y estadísticas. En abril del presente año se publicó el primer informe anual sobre la migración y el asilo¹⁸.

6.3. Ayuda financiera por parte de los instrumentos de la UE

Varios instrumentos financieros de la UE contribuyen a los esfuerzos de integración de los Estados miembros. La ayuda procede de los Fondos estructurales, en especialmente el Fondo Social Europeo (FSE), la iniciativa EQUAL y los programas de acción europeos en el campo de la educación, el empleo, la lucha contra la exclusión y la discriminación sociales. En cuanto a los instrumentos afectados específicamente a los inmigrantes, el instrumento principal de la Comunidad es el Fondo europeo para los refugiados y en 2003 se puso en

¹⁵ Véase <http://europa.eu.int/eures>

¹⁶ Véase la opinión de Comité de Empleo (http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/opinions2003_en.htm) y del Comité de Protección Social (http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection_committee/spc_opinions_en.htm)

¹⁷ COM(2003) 179 final.

¹⁸ Vea el informe anual sobre la migración y el asilo http://europa.eu.int/comm/justice_home/index.htm

marcha un nuevo proyecto experimental para la integración (INTI) destinado a apoyar específicamente las políticas de integración de los inmigrantes. Para una descripción más detallada de los instrumentos de la UE y la contribución a la integración véase la sección 5 en el Anexo.

En su propuesta para las próximas perspectivas financieras que cubren el período 2007-2013, la Comisión sugiere que como parte del objetivo de dar pleno contenido a la ciudadanía europea y en el contexto del espacio de libertad, seguridad y justicia, se dé ayuda financiera a una política común de inmigración para una gestión efectiva de los flujos continuos de migración necesarios para cubrir las necesidades del mercado laboral. A este respecto, la Unión debe implementar medidas en este ámbito político, para ofrecer incentivos y apoyo a la acción de los Estados de miembros con objeto de promover la integración de ciudadanos de terceros países que residen en su territorio. En el tercer informe sobre la cohesión económica y social que propone una “nueva asociación para la cohesión”, la Comisión confirmó la necesidad de aumentar mediante el FSE el potencial de empleo de personas que encuentran grandes dificultades para acceder al mercado laboral, como es el caso de los inmigrantes. Se hace un llamamiento a una mayor solidaridad para ayudar a los esfuerzos de los Estados miembros para hacer posible que nacionales de terceros países con diversos orígenes culturales, religiosos, lingüísticos y étnicos puedan establecerse y tomar parte activa en todos los aspectos de las sociedades europeas

6.4. Diálogo con terceros países y a escala internacional

En lo que se refiere a establecer lazos más estrechos con los países de envío, se han hecho esfuerzos para integrar la problemática migratoria en la política exterior y de desarrollo de la UE¹⁹. Los problemas de la migración se introducen sistemáticamente en el diálogo entre la CE y muchos países de origen y tránsito y se ha desarrollado un programa financiero de cooperación²⁰. Esto debe verse en un contexto más amplio que contiene la importancia creciente de la problemática de la migración en el orden del día internacional, incluidas la OIT y la Comisión mundial de la ONU sobre migraciones.

7. CONCLUSIONES

Este informe confirma que la inmigración continúa desempeñando un papel importante en el desarrollo económico y social de la Unión Europea. En el contexto del envejecimiento poblacional y de la reducción del número de personas en edad de trabajar, es probable que sean necesarios flujos cada vez mayores de inmigración para cubrir las necesidades de la UE ampliada. Europa debe prepararse para ello.

A este respecto, es necesario que en toda la UE existan condiciones equivalentes en términos de **políticas de admisión para los emigrantes económicos** para poder responder a las diferencias laborales con éxito y de manera más transparente y coherente. Teniendo en cuenta al mismo tiempo que el Consejo no ha podido lograr un acuerdo respecto Directiva relativa a la inmigración económica, la Comisión espera que el lanzamiento en breve de un Libro Verde prepare el camino para un nuevo instrumento jurídico europeo en este ámbito.

Las políticas de admisión y de integración son inseparables y deben reforzarse mutuamente . En cuanto a la integración en el mercado laboral, será importante, a escala de los Estados

¹⁹

COM(2002) 703.

²⁰

Véase también SEC(2003) 815 de 9.7.2003.

miembros, reflexionar más sobre las estructuras y los instrumentos existentes, en especial sobre la **capacidad de identificar la escasez de cualificaciones y de mano de obra y de asegurar una mayor participación de los inmigrantes en el mercado laboral**. La Comisión apoyará el intercambio de experiencias sobre estos problemas dentro del marco de la Estrategia europea de empleo. A este respecto la Comisión ha propuesto un programa nuevo y ambicioso de intercambio de experiencias en el contexto del Comité de empleo, que puede abordar estos problemas. También se utilizará el programa comunitario de fomento del empleo para mejorar los conocimientos básicos referentes a la integración en el mercado laboral. Este informe ha mostrado que la **evaluación de la formación y las cualificaciones profesionales de los inmigrantes** sigue siendo importante para hacer uso pleno de su potencial. Un importante avance en este sentido será reconocer las cualificaciones de los inmigrantes aplicándoles los mismos criterios que se aplican a los ciudadanos para el reconocimiento de sus cualificaciones extranjeras.

Paralelamente, los Estados miembros están también cada vez más concernidos por la **integración de los recién llegados** en especial asegurándose de que los inmigrantes comprendan y respeten las normas y los valores fundamentales de la sociedad de acogida y en cuanto a los conocimientos del idioma, que son obstáculos importantes para su integración. Inevitablemente los Estados miembros serán reacios a abrir más la migración económica, a menos que puedan integrar bien a los recién llegados en todos los aspectos de la sociedad. La necesidad de medidas específicas de integración es también una cuestión planteada por los terceros países en los debates sobre los problemas de la migración. Esto resalta la necesidad de, en conexión con el progreso de las políticas de admisión, consolidar y de desarrollar instrumentos políticos para abordar la integración de los ciudadanos de terceros países. Las acciones preparatorias de INTI son un paso más para promover medidas específicas de integración de los ciudadanos de terceros países mediante nuevas ideas, intercambio de buenas prácticas y definición de prioridades.

Hay que hacer un mayor esfuerzo para impulsar la integración de los actuales inmigrantes. Esto requiere políticas globales de integración, que contengan tanto programas específicos como el hecho de asumir la problemática de la inmigración. **Asumir la inmigración** significa tener en cuenta de manera activa y abierta las cuestiones que atañen a la inmigración en todas las políticas y medidas aplicadas en la UE y a escala nacional. Uno de los objetivos del informe anual sobre migración e integración es asegurarse de que las necesidades de los inmigrantes se asuman correctamente en todas las políticas de la UE que les afectan e informar al Consejo sobre el progresos logrado. Este primer informe muestra que la toma de conciencia de la problemática de la inmigración avanza con lentitud en algunos ámbitos políticos importantes y que hay que hacer un mayor esfuerzo para desarrollar políticas efectivas.

Desde la adopción de la Comunicación sobre inmigración, integración y empleo, sin embargo, se han logrado varios compromisos a escala de la UE, en especial en cuanto a la estrategia europea del empleo y el proceso social de integración, y en el ámbito nacional se observan tendencias positivas. **Sin embargo, todavía la mayor parte de los compromisos tienen que traducirse en acciones;** se recurre poco a objetivos y el desarrollo de una recogida más sistemática y comparable de información y datos a escala comunitaria es crucial para permitir una mejor supervisión del impacto de las políticas en los inmigrantes. La Comisión prestará una atención particular a la supervisión de los avances obtenidos por los Estados miembros en los próximos planes de acción nacionales para el empleo y la integración social. Por otra parte, el intercambio de experiencias a través de los puntos nacionales de contacto sobre integración también ayudará a asegurar que las cuestiones relativas a la inmigración se

asuman a nivel nacional y de la UE y a que se elaboren buenas prácticas adoptadas a las características de los grupos destinatarios. Habida cuenta de que la integración de los emigrantes adquiere cada vez más importancia y prioridad en la financiación comunitaria, es importante mejorar la información sobre el uso dado a los fondos destinados a la misma.

Para progresar, es esencial **incrementar el diálogo con las organizaciones de migrantes**. El diálogo entre diversas comunidades basado en la confianza mutua es una condición vital para apoyar la integración de los migrantes y para mantener la cohesión social. A escala de la UE la Comisión anima a lo inmigrantes a que tomen parte activa en el debate. Este informe ha mostrado que las políticas de integración y la problemática religiosa y cultural continúan siendo desafíos importantes en la mayor parte de los Estados miembros. Con objeto de aumentar el diálogo con las organizaciones de migrantes y como medio para superar los perjuicios, la ignorancia y la intolerancia así como el extremismo religioso en la UE, la Comisión dará prioridad a la creación de redes y a la cooperación en el marco de las acciones preparatorias INTI para 2005.

Otro problema importante es la **cada vez mayor heterogeneidad de los habitantes de las ciudades europeas** que sigue siendo un desafío para muchos Estados miembros. Va ser importante consolidar esfuerzos para intercambiar experiencias y buenas prácticas a escala de la UE, en especial en el contexto de la estrategia sobre la integración social. La Comisión también propondrá a los puntos de contacto nacionales sobre la integración incluir este tema en su programa de trabajo.

El establecimiento de un **marco jurídico común**, que establece los derechos y las obligaciones de ciudadanos de terceros países, es la base del planteamiento de la UE de la integración de los inmigrantes. Se acaban de adoptar las primeras directivas de la UE y la Comisión supervisará de cerca su transposición a la legislación nacional. La Comisión también revisará el nivel de derechos políticos concedidos a los ciudadanos de terceros países durante este proceso.

El marco legislativo y los instrumentos políticos descritos son componentes importantes en la aplicación de medidas de integración. Tiene que haber, sin embargo, mayor coherencia en cuanto a los objetivos que tales medidas intentan cumplir. Además el Consejo Europeo de Salónica subrayó la necesidad de desarrollar un marco europeo común en el cual las políticas nacionales deben desarrollarse y previó la definición de principios básicos comunes con objeto de intensificar el desarrollo de tal marco. La Comisión hará las propuestas necesarias para definir un grupo de principios comunes que puedan convertirse en el fundamento de la adopción de los objetivos específicos que deban alcanzarse en los respectivos ámbitos políticos.

Los puntos de contacto nacionales sobre la integración pueden desempeñar un papel importante en este proceso. Podrán contribuir de manera destacada a supervisar el progreso a través de los ámbitos políticos y garantizar que los esfuerzos a escala nacional y de la UE se complementen mutuamente. Basándose en la experiencia adquirida en el desarrollo del manual sobre la integración deben también identificar varias áreas prioritarias y hacer recomendaciones para una mayor cooperación entre los Estados miembros. A la luz de estos progresos y con objeto de consolidar el marco europeo para la integración antes de la entrada en vigor del nuevo Tratado constitucional, la Comisión considerará la necesidad de crear una base más formal en la cual pueda realizarse el intercambio de información sobre la integración en el futuro sin perjuicio de la estrategia europea de empleo y la integración.

ANNEX

1. MIGRATION TRENDS IN EU-25

In 2002 only Latvia, Lithuania and Poland showed a negative crude net migration rate²¹. Especially in countries like Germany, Greece, Italy, Slovenia and Slovak Republic, which are experiencing negative natural growth, migration makes an important contribution to population increase. Despite a positive migration rate, the Czech Republic, Estonia and Hungary are experiencing a population decline due to high negative natural increases.

In 2002, the annual crude net migration rate was 2.8 per 1 000 population in EU-25. Estimates show that during the period 1990-2002, these rates were generally positive in the EU-15 and often negative in some of the new Member States. These estimates, which give an indication of the role of migration in population change, show that, on the whole, there were more immigrants coming into the EU-15 than emigrants going out and that the reverse was true for most of the acceding countries.

To get a full understanding of migration trends it would be interesting to look at the total number of third-country nationals recorded as legally residing in EU-25. The total number of third-country nationals living in the 15 Member States²² in 2001 was estimated to be 14.3 million, the equivalent of 3.8% of the total population. Unfortunately figures for third-country nationals living in all 25 countries are not available. However the total number of non-nationals²³ living in the 25 countries is known although there is no data for 2001 for France, Ireland, United Kingdom, Cyprus, Estonia, Malta, Poland and the Slovak Republic and this is why the number of non-nationals only amounts to 15 million, which is equivalent of 5.0% of the total population. Belgium, Germany and Austria have sizeable non-national populations (around 9%). Next come Greece and Sweden with respectively about 7.0% and 5.5%. Luxembourg is an unusual case with non-nationals accounting for just over one-third and a quarter of the population. It should be noted that differences between countries in terms of non-national populations partly reflect differences in national legislation on the acquisition of citizenship.

Among the non-nationals, around one-third are citizens of another EU-25 Member State and the remaining two-thirds (9 million people) are third country nationals. Belgium and Luxembourg are the only countries where other EU-25 nationals outnumber third country nationals. In 2001 the largest group of third country nationals living in the Union was Turkish citizens (around 2.4 million of whom 2.0 million in Germany).

²¹ Comparable immigration and emigration data are not available for all countries, meaning that it is impossible to calculate net migration directly by subtracting emigration from immigration. Net migration is instead estimated here as the change in population that cannot be attributed to natural change (births minus deaths). Net migration figures give an indication of the importance of migration as a component of population change, but do not provide clear information about the size of the separate immigration and emigration flows. For example, low positive net migration could indicate high emigration but even higher immigration, or equally, zero emigration and low immigration.

²² Source: Eurostat (data from UK are estimates from previously published UK figure).

²³ Non-nationals includes both third country nationals and other EU-country nationals living in another EU Member State.

Sweden, The Netherlands and Denmark have the highest ratio of non-nationals acquiring citizenship²⁴. Luxembourg and Greece show the lowest relative numbers. In these countries there were fewer than 5 cases of newly acquired citizenship per 1,000 non-nationals in the country. Compared with 1990, in almost every country the ratio of the number of people acquiring citizenship to the non-national population has increased.

During 2001, excluding seasonal employment, the majority of residence permits in the EU-countries who supplied data, were granted for the purposes of family formation, employment or study. Within these categories, the reasons for granting residence permits can vary dramatically between Member States, some granting the majority of permits for reasons of family formation, whilst others almost exclusively for employment purposes. For instance in Sweden, over 70% of residence permits were granted for purposes of family formation/reunification. In Belgium and Denmark this was the reason in over 50% of cases and in Austria, Finland, France and Italy it applied to between 20% and 30% of cases. In Germany and Spain, a residence permit was granted for employment purposes in over 80% of cases and in Italy, in over 50% of cases. Looking at the EU overall, nearly 40% of all residence permits were granted for the purpose of employment whereas 30% were granted for the purpose of family reunion.

A lack of complete and comparable data hampers the analysis of migration and caution should be taken. Being foreign born is not necessarily an indicator of being an immigrant from another country. The statistics on net immigrant flows most likely underestimate the real level of migration due to movements of illegal or clandestine immigrants. Illegal immigration flows are obviously not included in official statistics and can only be estimated with difficulty. Furthermore, emigration flows are not well recorded and there are no data on outflows of immigrants from the labour market in most countries and on changes of “category”, such as the number of immigrants or of third country nationals who stop working, retire, are naturalised or return to their country of origin.

In the context of the enlarged EU, it is important not to confuse immigration by third-country nationals and internal mobility of EU citizens, including those from the new Member States. While the income gap between the new Member States and the EU-15 is likely to diminish to some extent over the transition period, the basic incentives to migrate will – in all likelihood – not be fundamentally different from now. Therefore, the economic rationale for maintaining restrictions on the free movement of workers after accession may be weaker than often assumed²⁵. Applying temporary curbs on labour mobility from the new Member States will only distribute inflows over a longer period of time, delay the overall movement of workers and may introduce “biased” destination patterns of flows into the EU-15, with the risk of distorting mobility on a more permanent basis. A study²⁶ for the Commission came to a similar conclusion concerning the transition periods and confirmed previous research that flows of workers following enlargement will be fairly moderate. The enlargement of the Union is therefore not expected to have a major impact on the future need for immigration.

²⁴ Eurostat, Statistics in Focus, Population and Living Conditions, Theme 3 – 3-2004.

²⁵ Virtually all old Member States have maintained restrictions on access to their labour market, at least for the first two years following accession.

²⁶ German Institute for Economic Research, Potential Migration from Central and Eastern Europe in the EU 15 – An Update; DG EMPL, October 2003.

2. MIGRANTS IN THE LABOUR MARKET AND ECONOMIC AND PUBLIC FINANCE ASPECTS OF IMMIGRATION

Migration helps to sustain employment growth

Between 1997 and 2002 the number of people employed²⁷ in the EU-15 increased by about 12 million, out of which 9.5 million were EU-nationals and more than 2.5 million, third-country nationals. While the share of third-country nationals in total employment was 3.6% in 2002, they contributed to employment growth by 22%. In 1997, the employment rates of EU-nationals already stood at 79% for the medium skilled and at 87.5% for the high skilled in 2002 they had further risen to 81.6% and 89% respectively, and thereby reaching levels difficult to increase any further. A similar development is seen among third-country nationals. The number of medium skilled increased by 50% and that of high skilled doubled, amounting to more than 60% of the total increase in their employment. This reflects not only the well known fact that migrant labour strongly reacts to cyclical variations in economic activity but also migrants' labours' over proportional contribution is sustaining employment over a 5-year period, which is characterised predominantly by solid economic and strong employment growth. The situation for the low skilled is somewhat different, with more modest increases in both groups but still stronger for third-country nationals than for EU-nationals.

Given the extremely high levels of employment already reached by skilled EU-nationals, third countries' labour is increasingly appearing as a major potential, which can be tapped to respond to the growing demand for skilled labour while continuing to respond to the demand for low skilled labour.

An unused employment potential among third-country nationals²⁸

Over the last decade third-country nationals' unemployment has remained higher than EU-nationals', more than twice as high in a majority of Member States. Third-country nationals have also much lower employment rates than EU-nationals (by 14 percentage points lower in 2002), in particular in the prime-age group (by 20 percentage points lower) and for the high skilled. The gap is on average wider for women than for men, within all working age groups.

Migrants workers are not only concentrated in a few sectors, but within them, in the lower skilled segments. "Education", "care" and "health" progressively emerge as new sectors of employment, notably for newly arrived migrants while young people of foreign origin tend to be increasingly working in jobs with a "national profile"²⁹. Whether these changes mean a better starting point for migrants' longer term integration in the labour market is questionable as they still tend to remain concentrated in low quality service jobs offering little room in terms of adaptability and mobility.

Educational attainments remain lower also for the younger generations. In 2002, at 35%, the share of the 18-24 year olds having lower secondary education or less and being not in further education and training was twice as high for third-country nationals than for EU nationals.

²⁷ Defined as the number of people employed in the working age population (15-64) in the Community Labour Force Survey.

²⁸ This section highlights the key findings from "Employment in Europe 2003", where the Commission analysed this important issue in detail.

²⁹ OECD, "Trends in international migrations", 2003, part I

More than 60% of third-country nationals aged 15-24, were low skilled and 5% highly skilled compared with 46% and 8.5% for EU-nationals. Improving migrants' integration in the labour market requires breaking the vicious circle of a low skill level giving access to sectors and jobs, which in turn, offer poor chances of improving their skills.

Although newly arrived third country migrants tend on average to have a higher skill level than those established for several years in the EU, their activity rates are lower and their unemployment rates higher than for longer established immigrants. At 45%, the employment rate of immigrants who arrived in 2001 was nearly 20 points below that of those who arrived 10 years before.

Differences in employment performances of third country nationals seem to be strongly related to the country of origin, for women in particular

The employment rate of migrants from African countries and Turkey is dramatically lower than for EU-nationals whatever the skill level and the gap is more marked for women. This is not the case for migrants from Balkan countries, whose employment rates are at or over EU-nationals' levels both for men and women. Differences appear however less marked when considering country of birth instead of nationality as shown by result of recent research conducted for the Commission.

The situation of migrants in the labour market in the new Member States

Community Labour Force Survey data are not robust enough to provide a comprehensive picture of migrants' employment in the new Member States. Available information for Slovenia, the Czech Republic, Poland and Slovakia³⁰ relates to the situation before accession and considers both EU and third country nationals workers as migrant workers and it only allows for rough estimates based on the number of work permits and trade licenses delivered³¹. In the new Member States, the great majority of migrant workers come from neighbouring countries, including the former USSR and the Balkans. In Slovenia, 93% of the foreign workers come from former Yugoslavia. Foreign workers from Ukraine, Belarus and the Russian Federation represent the majority in Poland and between 27 and 36% in the Czech Republic. Both countries have also a sizeable share of migrant workers from Asian countries, notably Vietnam.

Migration trends are changing in the new Member States and, as in old EU countries, migrant labour plays a part in adjusting for labour and skill shortages provided the immigrants are integrated in the labour market. In Cyprus, labour market adjustments rely heavily on migrants employed on a temporary basis, in particular in "hotels and restaurants" and in "private households" who represented 10.2% of the employed workforce in 2002³². In Central and Eastern European new Member States, migrants from EU-15 represent a marginal share

³⁰ "Migration Trends in selected EU Applicant Countries", International Organisation for Migration, Vienna, 2004.

³¹ In Poland the number of work permits fluctuated between 15,300 and 17,800 per year between 1997 and workers can be estimated at around 167,600 in 2001. In Slovakia around 9,000 non national citizens were officially working in 2002.

³² Supporting document SEC (2003)1361 to Commission Communication "Progress in implementing the Joint 2002, in Slovenia between 34,000 and 40,000. In the Czech Republic, the total number of work permits declined from 130,767 in 1997 to 103,652 in 2001, but adding trade licenses the number of migrant assessment Papers on employment policies in acceding countries" COM(2003) 663 final.

of migrant workers (around 2.5% in the Czech Republic, for example) but helped by responding to the demand for new skills led by the economic transformation. They are generally high skilled, employed in managerial and professional occupations on a temporary basis and concentrated in big cities. Migrants from Central and Eastern Europe and the Balkans, on the other hand, work mainly in industry (textile and food in particular), construction and agriculture in manual, unskilled jobs or, in the case of women, as domestic helpers, carers for children and elderly people. Traditionally, migrants from Asia have been mainly entrepreneurs, running small family businesses, notably in the retail and textile industries.

Economic and public finance aspects of immigration³³

Economic theory is relatively optimistic with respect to the economic impact of immigration, suggesting overall welfare gains. Immigrant workers can improve the allocation of workers to firms and may ease labour shortages in areas in which natives do not want to work. As they tend to be more responsive than local workers to labour market conditions, immigrant workers may help to smooth the adjustment of labour markets to regional differences or shocks. Moreover, the increase in human capital from immigration contributes to long-term growth, in addition to the purely quantitative impact of increases in the labour force.

A large part of the gains accrue to the immigrants themselves (and to their families in the source countries receiving remittances), but most studies find a small “immigration surplus” for the native population as well. However, the distributional impact tends to be significant, as costs and benefits are not evenly distributed among the resident population. Studies typically show complementarities between skilled domestic workers and unskilled migrants and some, although weak, substitution between unskilled migrants and domestic workers. In cases of a rapid increase in labour supply not matched by an increase in the capital stock, additional migration could thus lead to income redistribution from native workers to capital-owners, with unskilled labour probably having to shoulder a major share of the burden. Thus, a shift towards a better balanced skill-mix of migrants should be conducive to alleviating distributional concerns. Moreover, additional migration may well be accompanied by additional capital investment over the medium term, particularly if migration reduces supply barriers to economic activity such as labour or skill shortages.

The Communication on immigration, integration and employment concluded that while using immigration to fully compensate for the impact of demographic ageing on the labour market is not a realistic option, increased immigration flows are not only likely but necessary. The existing literature confirms that migration can contribute to mitigating the ageing process significantly if migration rates remain at their historical levels or increase further, without being a solution to ageing populations. In fact, the level of net migration required in order to maintain the old-age dependency ratio at its 2000 level would entail enormous increases of inflows relative to current levels. The EUROSTAT demographic scenario used as a basis for the projections of public expenditure on pensions and health care already assumes significant net in-migration of some 30 million in total until 2050. Thus even somewhat higher net immigration would not dispense policy makers from implementing the EU’s internal structural reform agenda to cope with the impact of ageing populations. In particular, in all Member States timely preparations to tackle the budgetary implications of ageing will have to

³³ This section is largely based on a note prepared by Commission services for the Economic Policy Committee, “*Economic aspects of immigration*”, ECFIN/361/03 en.

rely on the three-pronged strategy of raising employment rates, reducing public debt, and reforming pension systems³⁴.

An important element in the public debate over immigration has been the impact on public finances. Indeed, several recent studies have shown that welfare dependency ratios of migrants have increased in some countries in absolute terms and relative to the native population³⁵. Basically, the higher probability of migrant households relative to native households to depend on social welfare programmes is a result of their human capital and other socio-economic characteristics, with lower education, a lower age of the household head and a higher number of children being the prime factors. Typically, after controlling for these “observable” characteristics, there remains only a small part of “residual” welfare dependency of migrants over and above those of natives. Moreover, these studies find somewhat stronger tendencies for migrants to stop depending on welfare assistance than in the US. Welfare usage of non-humanitarian migrants seems to be at least in some cases well below that of humanitarian migrants, and non-humanitarian migrants tend to stop depending on welfare more rapidly than other migrants. Thus, part of the increase in welfare dependency of migrants can be traced back to higher numbers of asylum seekers and refugees, who are not, or only under restrictive conditions, permitted to work.

3. OVERVIEW AND BROAD TRENDS IN NATIONAL POLICIES ON INTEGRATION

The definition and content of integration policies differ widely in terms of scope, target groups and actors. Some Member States are combining both actions targeted specifically on migrants and a mainstreaming approach; others have a less comprehensive, more fragmented strategy, which is often project-based. For long-term resident immigrants, ethnic or national minorities and asylum seekers, the policies carried out differ significantly from one Member State to another³⁶. For newly arrived immigrants and refugees, policies are more similar and are generally based on national introduction programmes consisting of three main components: language tuition, civic orientation and education, and professional labour market training.

The actors involved in developing integration policies vary a lot across Member States. When a mainstream approach prevails, public actors responsible for integration policies are less identifiable, with an overall responsibility often given to the Ministry for Home Affairs and/or for Social Affairs. Authorities in charge of policies for specific target groups are more visible. Integration strategies are defined at national level but often implemented by regional and local authorities. Some countries try to involve social partners while others rely mainly on NGOs.

The diversity of approaches and actors reflects different policy priorities, as well as the specific history and patterns of migration flows within each country. As several Member States have recently changed from being emigration countries to immigration countries, the need for comprehensive integration strategies has increasingly been recognised. This is, for instance, the case of many new Member States, where emphasis has long been put on addressing minority issues, rather than on integrating newcomers.

³⁴ Joint Report on pensions.

³⁵ A number of studies focus on Germany; some recent evidence is available for Sweden, the Netherlands and Denmark.

³⁶ See European Commission, COM(2003) 336 Annex 1 Synthesis report on national integration policies.

Member States have committed themselves to significantly reduce the unemployment gaps between non-EU and EU nationals.

Lacking a job is often perceived as the most important barrier to integration and promoting immigrant participation in the labour market is identified as a central policy priority. This is echoed by the vast majority of the National Contact Points on Integration who identify lack of access to employment as being the greatest barrier to integration and thus the most important political priority within national integration policies. Under the European Employment Strategy, Member States are called upon to promote the integration of and combat discrimination against immigrants and ethnic minorities in the labour market. In particular, Member States are committed to significantly reduce the unemployment gaps between non-EU and EU nationals by 2010, according to national targets. Skills gaps and discrimination certainly play a role. Lack of language skills and difficulties regarding recognition of professional skills and qualifications are also important barriers. The analysis of the National Action Plans for Employment for 2003/2004 shows some promising policy developments. A growing number of Member States (BE, DK, FR, PT, SE) are taking measures to improve the recognition of qualifications and competences of migrants obtained outside the EU. Special efforts are being carried out to improve job guidance and job counselling for migrants. For instance, the French public employment service has nominated officials in charge of the coordination of the reception of migrants in order to facilitate their access to employment services. In Belgium, regional public employment service also provides information about the rights of job seekers when confronted with discrimination. The potential of migrants to establish themselves as entrepreneurs is also increasingly recognised. In Germany, for example, several measures are developed to attract more foreign workers to start their own business by better counselling, improved information and targeted public relation measures.

However, little progress is seen in a number of other policy areas. Targets reflecting the one agreed at EU level have not been set at national level, except for the Netherlands, France, Denmark and Ireland. The Netherlands for example has committed itself to raising the employment rate of ethnic minorities to 54% by 2005 whereas Denmark has set a target of having a minimum of 3.5% of people from a migrant origin in the public sector. Although anti-discrimination measures in the workplace are considered crucial, not all Member States seem to give the necessary importance to this issue. The involvement and the commitment of the social partners are increasing but still limited. The evaluation of the effectiveness of policies is scarce. A counter-example is Sweden, which has recently appointed officials to review the effectiveness of reception and induction schemes for immigrants and refugees. Finally, many occupations remain inaccessible for non-EU nationals on the ground of nationality shifted recently its policy by authorising non-EU nationals to access occupations in the civil service.

Language tuition for newly arrived immigrants is gaining in importance

Some immigrants are highly educated and already speak the language of their host country. Immigrants bring with them a language resource which the EU needs to capitalise on and their language and intercultural skills may well be better than those of their hosts. Language skills and the improvement of the educational attainment are, however, identified as key challenges, not just to ensure integration in the labour market, but to integrate into society at large. Poor language skills are not only influenced by learning abilities and the lack of interaction with

the host society, but are perhaps also a result of shortage of financial resources³⁷. Generally Member States seem to be focussing more on immigrant' language abilities and an increasing number of countries are providing specific language tuition for newly arrived immigrants and refugees. Germany for instance is proposing 600 hours of language training in their anticipated national integration programme. At the same time the focus has increased in some countries on the responsibility of the immigrant to integrate and learn the language of the host society. In the Netherlands an increased responsibility on the newcomers for his or her integration is envisaged by placing the cost of the introduction programme on the newcomer and requiring an integration exam.

The provision of civic education to new immigrants is growing

Confusion and ignorance surrounding immigration, social and cultural issues is widespread, as highlighted by the on-going discussions in several Member States on the wearing of cultural and religious symbols. These difficulties are also echoed by Member States which have highlighted the increasing need for providing civic education or orientation to new immigrants, such as information about fundamental rights and obligations, including equality of men and women, basic norms and the core values of the host society. Such efforts could be seen as an increased recognition of the need for developing and implementing a holistic approach to integration, which should include measures to facilitate civic, cultural and political participation. Member States still have difficulty in achieving the delicate balance between on the one hand the adaptation from migrants and on the other hand the changes required in society.

Some progress in granting political rights to immigrants at local level

Participation in the political decision-making process is certainly an important formal step to granting foreigners similar rights and obligations as EU-nationals. Participation in political life has been and is currently under discussion in some Member States. Belgium and Luxembourg for example have recently adopted new legislation granting the right to vote to foreign residents under certain conditions. The majority of both new and old Member States have now granted some level of electoral rights to immigrant at the local level and with the forthcoming transposition of the Directive concerning the status of third-country nationals who are long-term residents³⁸, there will be an opportunity for the remaining Member States to consider granting more political rights to immigrants. The European Parliament considers that Member States should ensure the right to vote in local and European elections, but has emphasised that civic citizenship implies more than that, including ensuring that citizenship requirements are non-discriminatory³⁹.

³⁷ Currently there are no specific Community measures to fund language courses for individual migrants as the responsibility for the organisation of education and training systems rests with Member States. There are however projects under the Socrates and Leonardo da Vinci, which seek to encourage sharing of experiences and good practice in the teaching of immigrants.

³⁸ Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003. Deadline for transposition into national law is 23 January 2006 cf. art. 26.

³⁹ Report on the Communication from the Commission on immigration, integration and employment from the European Parliament, 1 December 2003, A5-0445/2003.

Making a drive to reduce the risks of poverty and social exclusion is a critical challenge

Under the European common objectives to combat poverty and social exclusion adopted in December 2002 emphasis was placed on the need to tackle the specific social risks experienced by immigrants. An analysis of the National Action Plans for Social Inclusion for 2003-2005⁴⁰ shows that a more determined action is needed. While Member States identify immigrants among those particularly at risk of poverty and social exclusion, many countries still fail to provide in-depth analysis of the factors leading to this situation. Little attention is given to promoting access to resources, rights, goods and services, in particular to appropriate healthcare.

... and access to affordable housing is a particular problem

The urban settlement and housing of immigrants, in particular, are still causing difficulties. A number of Member States are struggling to provide affordable housing and to address the negative consequences of segregation and deprived urban areas, where immigrants tend to be over-represented. Some Member States are introducing new approaches to overcome this problem by linking admission and housing policies. Italy, for example, has decided to introduce a new system where the employer has to guarantee housing under a “contract of stay for work”.

Fighting discrimination must be stepped-up

The fight against discrimination and racism has been rendered even more complex in the recent political climate, with the sometimes negative stereotyping of immigrants in the media and the rise in support for far-right political parties in some Member States. Specific actions to promote the integration of immigrants must be complemented by measures to tackle discriminatory barriers. Policies to combat discrimination and racism are not always connected to the integration strategies pursued by the Member States. There is, however, a clear recognition of the need to act. Most EU citizens acknowledge that members of ethnic minorities would stand less chance of getting a job or training, even with the same level of qualifications as other candidates, and more than 80% of EU citizens believe that it is wrong to treat people differently on the basis of their racial or ethnic origin⁴¹. The transposition of the 2000 EU legislation banning discrimination on grounds of racial or ethnic origin in employment and beyond⁴² has acted as a catalyst for progress by forbidding discriminatory attitudes, behaviour and practices and establishing in each Member State specialised bodies responsible for promoting equality and combating racial discrimination, which are now becoming operational.

⁴⁰ See 2003 Joint Inclusion Report, as well as national action plans for social inclusion on http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jun/napsincl2001_en.html

⁴¹ See Eurobarometer survey on *Discrimination in Europe* published by the Commission in June 2003.

⁴² Council Directive 2000/43/EC.

4. OVERVIEW OF FINANCIAL INSTRUMENTS AND THEIR CONTRIBUTION TO INTEGRATION OF IMMIGRANTS

Several EU financial instruments and initiatives contribute to the integration efforts of the Member States. Financial support is available through the Structural Funds, and from the European Social Fund (ESF) in particular. Some of the activities supported under the five ESF priorities have relevance for the integration of immigrants although it is difficult to quantify their contribution as such at EU level since the ESF programmes do not have a target group approach and legally resident third-country nationals are eligible for ESF funding on the same footing as EU nationals. Over 2000-2006, the ESF will spend some € 12.5 billion (20 % of the budget for the period) under the policy field addressed at promoting equal opportunities for all in accessing the labour market. As an example⁴³ of support for immigrants, projects and measures have been identified in the programming documents of a number of Member States (BE, LU, FR, ES, EL, NL) amounting to € 260 million. The activities include counselling, training, guidance, employment support and measures to facilitate labour market integration. Another example is the Objective 3 Community Support framework for UK, with an ESF allocation of more than € 4 billion, under which ethnic minorities and refugees represent 28% of the beneficiaries of active labour market measures.

The European action programmes in the field of education also have relevance for the integration of immigrants. The Grundtvig actions, under the Socrates programme, aiming at making lifelong learning opportunities more widely available to citizens in Europe, have supported a number of projects addressing the learning needs of immigrant communities so as to secure their fuller participation in civil society and more effective access to, and progress within, the labour market. In 2003, 28% of the projects supported by Grundtvig related to the education of migrants (as primary or indirect beneficiaries) and refugees. Migrants' children is also an overall priority for Comenius. 17% of the projects in the period 2000-2003 supported at Community level were targeted specifically at migrants' children. The Leonardo da Vinci programme, implementing the EU's vocational training policy, also supported in 2001 and 2002 a number of projects, which have migrants and refugees among their beneficiaries.

Across the EU, transnational exchanges have developed within the framework of the EQUAL initiative and of the European action programmes in the field of employment, to combat social exclusion and to combat discrimination, which all include activities of relevance to the integration of immigrants. Under the EQUAL⁴⁴ initiative an amount of € 225 million supports partnership projects related to the integration of disadvantaged groups in the labour market. The beneficiaries include certain categories of migrants and a number of projects are dedicated to asylum-seekers. Under the various programmes, several studies and "peer review" activities are planned or on-going, for instance on the contribution of immigration to labour supply and the impact of different immigration patterns on employment and growth, on the integration of immigrants into the labour market, on policies to involve social partners in

⁴³ The following examples only illustrate the type of support provided by ESF to third country nationals. A more global and accurate overview of the support could only be provided after requesting and obtaining from Member States more detailed information of their respective Programmes.

⁴⁴ See http://europa.eu.int/comm/employment_social/equal/index_en.html;
http://europa.eu.int/comm/employment_social/incentive_measures/index_en.htm;
http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/ex_prog_en.htm;
http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/index_en.htm.

the integration of migrants, on urban issues and access to housing by immigrants and ethnic minorities.

Due to the significant impact of immigration on entrepreneurship and the importance of business creation by immigrants as a means to integration, the Entrepreneurship Action Plan⁴⁵ has targeted support for immigrant entrepreneurs as one of its key actions for 2004. The action aims to facilitate exchange of good practices between Member States in accordance with the open method of co-ordination.

With respect to specific instruments targeted towards immigrants the European Refugee Fund is the European Community's main instrument supporting the implementation of a common asylum policy. In 2003, Member States allocated 25% of their appropriation under the European Refugee Fund to support the integration of refugees covering activities at national level in particular to provide social assistance in areas such as housing, means of subsistence and health care or to enable beneficiaries to adjust to the society of the Member State or to provide for themselves. A number of important projects have been implemented aiming at empowering refugees through community-based social support, family support, and support for the maintenance of the native culture of refugees. Projects are also being implemented to promote pathways to socio-economic integration through language teaching, vocational orientation and training, job searches and job creation. In February 2004, the Commission presented a proposal for the establishment of the second phase of the European Refugee Fund for the period 2005-2010.

A new pilot project on integration (INTI) was launched in 2003 with a view to specifically support networks and the transferral of information and good practices between Member States, regional and local authorities and other stakeholders on policies for the integration of immigrants. Fourteen projects involving the establishment of networks, conferences, research and the development of innovative approaches have been selected for funding and are now being implemented.

In addition, the Council adopted in December 2003 a proposal from the Commission for the establishment of a cooperation programme (ARENEAS) with third countries aiming at providing specific and complementary assistance to them in order to support their efforts in better managing migratory flows in all their dimensions. It provides for a global envelope of € 250 million for the period 2004-2008.

⁴⁵

COM(2004) 70 final.