



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, 16.7.2004
COM(2004) 508 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU CONSEIL, AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET
SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS**

Premier rapport annuel sur la migration et l'intégration

TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION.....	3
2.	TENDANCES MIGRATOIRES DANS L'UE-25	3
3.	SITUATION DES IMMIGRANTS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL ET AVANTAGES ÉCONOMIQUES DE L'IMMIGRATION	3
4.	ÉVOLUTION DES POLITIQUES D'ADMISSION.....	4
5.	TENDANCES DES POLITIQUES NATIONALES EN MATIÈRE D'INTÉGRATION	5
6.	PROGRÈS RÉALISÉS DANS L'ÉLABORATION DE LA POLITIQUE D'IMMIGRATION COMMUNE.....	7
7.	CONCLUSIONS.....	10

Annexe:

Annexe au premier rapport annuel sur la migration et l'intégration

1. INTRODUCTION

Dans sa communication sur l'immigration, l'intégration et l'emploi¹, la Commission européenne annonçait qu'elle élaborerait «chaque année un rapport sur les progrès enregistrés dans la mise en place d'une politique d'immigration commune». En juin 2003, le Conseil européen de Thessalonique a invité la Commission à «présenter un rapport annuel sur l'immigration et l'intégration en Europe, afin de dresser un tableau des données relatives aux migrations à l'échelle de l'UE, ainsi que des politiques et pratiques en matière d'immigration et d'intégration. Ce rapport, qui devrait comporter une analyse précise et objective des questions susmentionnées, contribuera à mettre au point et à promouvoir des initiatives, au niveau des pouvoirs publics, pour une gestion plus efficace de l'immigration en Europe». La présente communication amorce le processus en question.

Ce premier rapport annuel brosse un tableau des tendances migratoires en Europe, aborde et analyse les changements survenus dans l'immigration et décrit les actions qui sont prises au niveau national et européen en matière d'admission et d'intégration. Il constitue un nouvel outil permettant d'examiner l'évolution de la politique commune en matière d'immigration.

2. TENDANCES MIGRATOIRES DANS L'UE-25

La migration internationale joue un rôle important dans la croissance de la population. L'immigration recensée a augmenté dans presque tous les États membres de l'UE – 15 entre 1999 et 2001, tandis qu'elle restait stable ou régressait dans la plupart des nouveaux États membres. Sans une migration nette positive, la population aurait diminué dans certains pays.

Au cours de la période 1990-2002, les tendances migratoires ont largement changé dans certains des nouveaux États membres, qui, de pays d'émigration, sont devenus terre d'immigration, et ont été le théâtre de flux croisés très importants de migrants économiques. La migration nette, bien qu'encore relativement faible, devient progressivement positive dans la majorité de ces pays.

On trouvera en annexe 1 une description plus détaillée des tendances migratoires.

3. SITUATION DES IMMIGRANTS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL ET AVANTAGES ÉCONOMIQUES DE L'IMMIGRATION

Situation des migrants sur le marché du travail

La part des ressortissants de pays tiers dans l'emploi total a atteint 3,6% dans l'UE – 15 en 2002, et ceux-ci ont contribué pour 22% à la croissance de l'emploi entre 1997 et 2002. Comme pour les citoyens de l'Union, les immigrants possédant un niveau de qualification moyen ou élevé ont été ceux dont le taux d'emploi a connu la croissance la plus vive durant cette même période. Étant donné les niveaux d'emploi très élevés déjà atteints par les ressortissants de l'UE, la main-d'œuvre des pays tiers apparaît de plus en plus comme un

¹ COM (2003) 336 final

potentiel majeur, dans lequel on peut puiser pour répondre à la fois à la demande persistante de travail faiblement qualifié et à celle, croissante, de main-d'œuvre qualifiée.

En même temps, il semble exister un potentiel d'emploi inexploité chez les ressortissants de pays tiers². Ces derniers, y compris les plus qualifiés, affichent des taux d'emploi bien inférieurs à ceux des ressortissants de l'UE, et l'écart est plus marqué chez les femmes que chez les hommes. Ces dix dernières années, leur taux de chômage est resté plus de deux fois supérieur à celui des ressortissants de l'UE dans une majorité d'États membres.

Les informations disponibles concernant les nouveaux États membres se rapportent à la situation telle qu'elle se présentait avant leur adhésion. Elles confirment que, comme dans les anciens États membres, la main-d'œuvre migrante – venue en l'occurrence des pays voisins principalement, y compris de l'ancienne URSS et des Balkans – contribue à pallier les pénuries de main-d'œuvre et de compétences. La section 2 de l'annexe dresse un tableau plus complet de la situation des migrants sur le marché du travail.

Aspects économiques et budgétaires de l'immigration³

La théorie économique est relativement optimiste en ce qui concerne l'impact de l'immigration, dont elle considère qu'elle est source, globalement, d'un gain de bien-être. S'il est vrai que celui-ci échoit en grande partie aux immigrants eux-mêmes, il en reste aussi quelque chose, selon la plupart des études, pour la population autochtone. Les conséquences de l'immigration pour les finances publiques ont été abondamment discutées. Les immigrants sont souvent perçus comme une charge pour l'État-providence, entraînant des coûts additionnels que ne compensent pas généralement les impôts qu'ils payent. La dépendance accrue à l'égard de l'aide sociale s'explique en partie par le nombre plus élevé de demandeurs d'asile qui ne sont pas autorisés à travailler, ou bien dans des conditions restrictives seulement.

Il est malheureusement difficile d'obtenir une estimation fiable de la contribution budgétaire nette des immigrants. Ils forment un groupe dont la pyramide des âges est plutôt favorable aux finances publiques. Il s'agit en effet en moyenne de personnes relativement jeunes et en âge de travailler, dont les chances de payer plus en impôts qu'ils ne perçoivent sous forme de transferts publics et de services individuels sont plus élevées que celles de la moyenne de la population. Cependant, leur taux d'emploi relativement faible annihile sans doute partiellement ou entièrement l'incidence budgétaire bénéfique de cette pyramide des âges. Un effet budgétaire net positif de l'immigration est vraisemblable dans les États membres où le taux d'emploi des migrants dépasse celui de la population autochtone. Par conséquent, une meilleure intégration des immigrants améliorerait les finances publiques. D'une manière générale, il est probablement juste de dire que l'effet budgétaire net semble assez réduit.

4. ÉVOLUTION DES POLITIQUES D'ADMISSION

L'étude récemment publiée par la Commission sur les liens entre immigration légale et immigration clandestine⁴ montre que tous les États membres ont leurs canaux pour

² Voir le rapport sur «L'emploi en Europe 2003» et la section 2 de l'annexe pour plus de précisions

³ Cette section est basée sur la note intitulée «Economic aspects of immigration», doc. ECFIN/361/03, Comité de politique économique

⁴ COM (2004) 412

l'admission de la main-d'oeuvre migrante, notamment pour les ressortissants de pays tiers possédant des compétences spécifiques ou les travailleurs de secteurs bien précis. Toutefois, il n'y a pas que la main-d'oeuvre qualifiée qui soit recherchée, certains pays, en particulier ceux du sud de l'Europe ou bien les pays d'immigration récents, ayant aussi besoin de travailleurs faiblement qualifiés. L'admission de tels travailleurs est souvent régie par des accords bilatéraux conclus avec des États voisins ou des pays tiers sélectionnés, qui sont motivés non seulement par le souci de satisfaire les besoins du marché, mais aussi par l'existence de relations avec les pays tiers, de liens historiques et d'échanges culturels, ainsi que par la volonté de combattre l'immigration clandestine. Les admissions sont encore liées dans leur majorité à des demandes de regroupement familial ou à l'octroi d'une forme quelconque de protection humanitaire.

Les propositions visant à fonder les politiques en matière de migration sur une approche plus sélective axée sur l'emploi ont récemment suscité un regain d'intérêt. Il est clair qu'un système d'admission flexible permettant d'attirer telle ou telle main-d'oeuvre étrangère particulière peut contribuer de façon non négligeable à desserrer les goulets d'étranglement sur le marché du travail. Le passage à des politiques d'immigration plus sélectives sera facilité si les États membres et la Communauté cernent mieux les profils professionnels et besoins de compétences futurs ainsi que les pénuries potentielles de main-d'oeuvre⁵. Néanmoins, l'établissement de prévisions exactes reste probablement illusoire, et les possibilités pour les politiques d'immigration de cibler avec précision les compétences manquantes sont donc limitées. Dans un contexte d'accélération des restructurations et de la mondialisation économique, les migrants les plus susceptibles de contribuer à l'équilibre de l'offre et de la demande de travail sont ceux dont les larges qualifications, l'expérience et les qualités personnelles garantissent l'adaptabilité à une vie professionnelle plus complexe et changeante. Les politiques en matière d'immigration devraient par conséquent veiller à ce que l'admission des travailleurs étrangers reste stable à moyen terme, en évitant d'alterner coups de frein et accélérations.

5. TENDANCES DES POLITIQUES NATIONALES EN MATIÈRE D'INTÉGRATION

La mise au point de politiques globales d'intégration telles que prônées par la Commission⁶ implique de prendre effectivement en compte la problématique de l'immigration dans tous les domaines pertinents de la politique gouvernementale et d'agir pour combattre la discrimination tout en élaborant des mesures et des instruments spécifiques pour répondre aux besoins des immigrants.

Les informations fournies dans cette section sont issues de rapports établis par les points de contact nationaux sur l'intégration⁷ ainsi que des plans d'action nationaux pour l'emploi⁸ et

⁵ Voir aussi «L'emploi, l'emploi, l'emploi – créer plus d'emplois en Europe», rapport de la Task Force sur l'emploi, novembre 2003

⁶ COM (2003) 336 final

⁷ Voir le document MIGRAPOL-integration 21 final

⁸ Rapport conjoint sur l'emploi

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

pour l'inclusion sociale⁹, respectivement. La section 3 de l'annexe présente un aperçu des politiques nationales en matière d'intégration.

L'impossibilité d'**accéder à l'emploi** constitue le principal obstacle à l'intégration, et donc une priorité absolue pour les politiques nationales d'intégration. Le manque de connaissances linguistiques et la difficulté de faire reconnaître ses compétences et qualifications professionnelles sont également des entraves importantes, et de plus en plus d'États membres prennent des mesures pour y remédier. Un effort spécial est consenti en faveur de l'orientation professionnelle et des conseils aux migrants. Le potentiel qu'ont ces personnes pour devenir des entrepreneurs est de plus en plus largement reconnu. La participation et l'engagement des partenaires sociaux dans ce domaine tendent à augmenter mais restent encore limités. Quant à l'évaluation de l'efficacité des actions menées, elle est peu développée. Enfin, de nombreuses activités demeurent inaccessibles aux ressortissants de pays tiers du fait précisément de leur nationalité.

Les **compétences linguistiques et l'amélioration du niveau d'éducation** représentent un autre défi majeur. Il semble que les États membres se préoccupent davantage des capacités linguistiques des immigrants, et un nombre croissant de pays offrent une formation linguistique spécifique aux immigrants et réfugiés nouvellement arrivés.

Les États membres mettent aussi plus l'accent sur l'**éducation civique ou l'orientation des nouveaux immigrants**, avec en particulier une information sur les droits et les devoirs fondamentaux, dont le principe de l'égalité hommes-femmes, et sur les normes et les valeurs de base de la société d'accueil.

La **participation au processus de prise de décision politique** est une étape formelle importante sur la voie de l'octroi aux ressortissants étrangers des mêmes droits et obligations qu'aux citoyens de l'UE, et la majorité des 25 États membres ont déjà, à un certain degré, concédé au niveau local des droits électoraux aux immigrants.

Bien que les États membres considèrent que les immigrants font partie des personnes les plus exposées au **risque de pauvreté et d'exclusion sociale**, nombre d'entre eux n'ont pas encore analysé en profondeur les facteurs menant à cette situation.

Un certain nombre d'États membres s'emploient encore à mettre à disposition des **logements** abordables et à remédier aux conséquences néfastes de la ségrégation et de l'apparition de zones urbaines démunies dans lesquelles les immigrants se retrouvent souvent en surnombre.

La **lutte contre la discrimination et le racisme** est devenue plus complexe encore dans le climat politique actuel, étant donné les stéréotypes négatifs que véhiculent parfois les médias et le soutien accru dont bénéficient les partis politiques d'extrême-droite dans certains États membres. Les mesures prises pour combattre la discrimination et le racisme ne sont pas toujours reliées aux stratégies d'intégration des États membres. Cela étant, la nécessité d'agir ne fait de doute pour personne.

D'une manière générale, il est difficile de déterminer si des progrès ont eu lieu dans l'élaboration de stratégies complètes d'intégration au niveau national. Cependant, un certain nombre d'États membres mettent actuellement au point des **cours d'insertion spécifiques**

⁹ Rapport conjoint sur l'inclusion
http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jun/napsincl2001_en.html

destinés aux immigrants et aux réfugiés, et on note une prise de conscience croissante de la nécessité d'**intégrer la problématique de l'immigration dans toutes les politiques**, et de mobiliser les parties prenantes en renforçant la coopération entre les autorités nationales, régionales et locales et avec la société civile. Une prise en compte systématique de la **sexo-spécificité** semble faire défaut dans la plupart des États membres dans la manière dont est traitée l'immigration, tant au niveau des politiques que des données.

6. PROGRÈS RÉALISÉS DANS L'ÉLABORATION DE LA POLITIQUE D'IMMIGRATION COMMUNE

6.1. Consolidation du cadre juridique communautaire

Depuis 1999, la Commission a soumis plusieurs directives visant à instaurer des conditions équivalentes dans les États membres et à progresser vers une politique d'immigration commune. La directive sur le regroupement familial¹⁰, celle sur les résidents de longue durée¹¹ et celle sur les titres de séjour délivrés aux victimes de l'aide à l'immigration clandestine ou de la traite des êtres humains¹² ont déjà été adoptées, la directive sur l'admission des étudiants a fait l'objet d'un accord politique le 30 mars 2004, et d'autres propositions suivent leur cours, parmi lesquelles une directive sur l'admission des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique et deux propositions de recommandations du Conseil destinées à faciliter l'admission des chercheurs¹³. Des progrès ont aussi été accomplis dans le domaine de la sécurité sociale pour les personnes emménageant dans l'UE: un nouveau règlement¹⁴ à ce sujet est entré en vigueur en juin 2003.

En revanche, le Conseil n'a pu trouver un accord sur la directive concernant l'admission de ressortissants de pays tiers à des fins d'emploi qui lui avait été soumise en 2002. Prenant acte du blocage des discussions, la Commission compte lancer une vaste consultation sur la migration économique durant la seconde moitié de 2004.

Enfin, la transposition des directives anti-discrimination adoptées en 2000 a pris du retard dans de nombreux États membres. La Commission fait actuellement le point des progrès réalisés et agira en conséquence.

6.2. Coordination des politiques de l'UE et échange d'expériences

6.2.1. Points de contact nationaux sur l'intégration

En juin 2003, le Conseil européen de Thessalonique a souligné qu'il importait de développer la coopération et l'échange d'informations dans le cadre du réseau de points de contact nationaux sur l'intégration afin, notamment, de renforcer la coordination des politiques correspondantes au niveau national et européen.

Afin de structurer l'échange d'informations, les points de contact nationaux ont décidé de rédiger un manuel sur l'intégration à l'usage des personnes de terrain et des responsables de

¹⁰ Directive 2003/86/CE du Conseil, du 22.9.03

¹¹ Directive 2003/109/CE du Conseil, du 25.11.03

¹² Voir COM (2002) 71, du 30.4.04

¹³ COM (2004)178, du 16.3.04

¹⁴ [N°859/2003](#)

l'élaboration des politiques. Ce manuel est actuellement en préparation; une série de séminaires techniques a été prévue à cet effet par les États membres, avec la participation d'universitaires et de représentants de la société civile, qui doivent permettre l'échange d'informations et de bonnes pratiques. Le manuel énoncera un certain nombre de principes généraux et de recommandations concernant la politique de l'intégration, illustrées par des exemples pertinents. La première édition est prévue pour l'automne 2004.

6.2.2. *Stratégie européenne pour l'emploi et stratégie d'inclusion sociale*

Les progrès sont perceptibles également en ce qui concerne la stratégie européenne pour l'emploi. Des lignes directrices pour l'emploi révisées ont été adoptées en juillet 2003, qui appellent à l'adoption de mesures pour améliorer l'insertion des immigrants sur le marché du travail et fixent un objectif au resserrement de l'écart entre les ressortissants de l'UE et ceux des pays tiers en matière de chômage. Notant le rôle de l'immigration dans la correction des pénuries de main-d'œuvre présentes et futures, elles insistent sur l'intérêt d'une action permettant de transformer le travail non déclaré en emplois légaux. Un portail européen pour la mobilité de l'emploi¹⁵ a été créé afin de fournir des informations sur les emplois disponibles ainsi que sur les conditions de vie et de travail à l'intérieur de l'UE. La Commission compte renforcer l'apprentissage mutuel entre les États membres, y compris sur les questions touchant à l'immigration, en s'appuyant sur le système actuel d'examen par les pairs.

En ce qui concerne la stratégie d'inclusion sociale, le rapport conjoint sur ce thème pour 2003 fait de la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale parmi les immigrants et les minorités ethniques l'une de ses six priorités absolues. Les États membres feront rapport sur l'évolution dans ce domaine dans leur prochain plan d'action national en faveur de l'inclusion sociale.

La communication sur l'immigration, l'intégration et l'emploi a été discutée au sein du comité de l'emploi et du comité de la protection sociale, qui ont rendu l'un et l'autre un avis sur ce sujet¹⁶. Les rapports conjoints sur l'emploi, d'une part, et sur l'inclusion, d'autre part, devraient servir à suivre les progrès réalisés au niveau de l'UE.

6.2.3. *Coopération au niveau de l'UE en matière de formation*

Dans le cadre de la méthode ouverte de coordination appliquée à l'éducation et à la formation, les premières conclusions des groupes de travail créés en 2002/2003 en vue d'échanger les bonnes pratiques, d'établir des indicateurs et des valeurs de référence et d'organiser des visites d'étude ont mis en exergue les obstacles qui empêchent les migrants de profiter des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie. Quelques objectifs plus précis liés à l'intégration des migrants dans l'économie et la société de la connaissance ont également été formulés. Les travaux à venir s'intéresseront avant tout aux obstacles que rencontrent les migrants en matière d'éducation et de formation. Ce point sera repris dans le rapport intermédiaire conjoint pour 2004 sur la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne.

¹⁵ Voir <http://europa.eu.int/eures>

¹⁶ Voir les avis du comité de l'emploi (http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/opinions2003_en.htm) et du comité de la protection sociale (http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection_committee/spc_opinions_en.htm)

6.2.4. Amélioration de l'information sur le phénomène migratoire

À la suite de son plan d'action pour la collecte et l'analyse des statistiques communautaires dans le domaine des migrations¹⁷, la Commission travaille actuellement à une proposition de directive visant à harmoniser la collecte des données et statistiques. En outre, un premier rapport annuel sur la migration et l'asile est paru en avril dernier¹⁸.

6.3. Appui financier des instruments de l'Union

Plusieurs instruments financiers de l'UE sont là pour épauler les efforts d'intégration des États membres. Les fonds structurels, notamment le Fonds social européen (FSE), mais aussi l'initiative EQUAL et les programmes d'action européens dans les domaines de l'éducation, de l'emploi et de la lutte contre l'exclusion sociale et la discrimination apportent leur concours. Quant aux structures axées plus précisément sur les immigrants, le fonds européen pour les réfugiés est le principal instrument dont dispose la Communauté. En outre, un nouveau projet pilote sur l'intégration (INTI) a été lancé en 2003 dans le but précis de soutenir les politiques visant l'intégration des immigrants. On trouvera dans la section 5 de l'annexe un panorama plus détaillé des instruments financiers de l'UE qui contribuent à l'intégration.

Dans sa proposition relative aux prochaines perspectives financières pour la période 2007-2013, la Commission propose que, dans le cadre de l'objectif consistant à donner tout son sens à la citoyenneté européenne, un appui financier soit octroyé, dans le contexte de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, à une politique commune visant une gestion efficace des flux migratoires soutenus qui sont nécessaires pour répondre aux besoins du marché. Il convient à cet égard que l'Union mette en œuvre des mesures afin d'encourager et de soutenir l'action des États membres visant à promouvoir l'intégration des ressortissants de pays tiers résidant sur leur territoire. Dans le troisième rapport sur la cohésion économique et sociale qui propose un "nouveau partenariat pour la cohésion", la Commission a confirmé la nécessité, à travers le FSE, d'augmenter le potentiel d'emploi des personnes, comme les migrants, qui font face aux plus grandes difficultés pour accéder au marché du travail. Davantage de solidarité est requise afin de soutenir les efforts entrepris par les États membres pour permettre aux ressortissants de pays tiers de cultures, de religions et d'origines linguistiques et ethniques différentes de s'installer et de participer activement à tous les aspects des sociétés européennes.

6.4. Dialogue avec les pays tiers et au niveau international

En ce qui concerne le renforcement des relations avec les pays d'origine, des efforts ont été faits pour inclure les questions liées à la migration dans les politiques extérieures et de développement de l'UE¹⁹. Ces questions sont systématiquement abordées dans le dialogue entre la Communauté et de nombreux pays d'origine et de transit, et un programme de coopération financière a été mis au point²⁰. Cette action s'inscrit dans un contexte plus large, qui voit notamment les questions de migration prendre une importance croissante dans l'agenda international, y compris au sein de l'OIT et de la commission mondiale des Nations unies sur la migration.

¹⁷ COM (2003) 179 final

¹⁸ Voir le rapport annuel sur la migration et l'asile: http://europa.eu.int/comm/justice_home/index.htm

¹⁹ Voir COM (2002) 703

²⁰ Voir aussi SEC (2003) 815, du 9.7.03

7. CONCLUSIONS

Le présent rapport confirme que l'immigration continue de jouer un rôle important dans le développement économique et social de l'Union européenne. Face au vieillissement démographique et au rétrécissement de la population en âge de travailler, une augmentation des flux d'immigration est probable et de plus en plus nécessaire pour répondre aux besoins de l'Union élargie. L'Europe doit s'y préparer.

À cet égard, il importe, si l'on veut réussir à satisfaire les besoins de main-d'œuvre, et ce de façon plus cohérente et transparente, de créer des conditions égales dans toute l'UE pour ce qui est des **politiques d'admission des migrants économiques**. Sans perdre de vue que le Conseil n'a pu parvenir à un accord sur la directive concernant l'immigration économique, la Commission espère que la publication prochaine d'un livre vert jettera les bases d'un nouvel instrument juridique européen dans ce domaine.

Les politiques d'admission et d'intégration sont indissociables et devraient se renforcer mutuellement. En ce qui concerne l'insertion sur le marché du travail, il importera de poursuivre la réflexion, au niveau des États membres, sur les structures et les instruments en place, et en particulier sur la **capacité de déceler les pénuries de compétences et de main-d'œuvre et d'accroître la participation des immigrants au marché du travail**. La Commission apportera son soutien à l'échange d'expériences sur ces questions dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi. Elle a proposé à cet effet un ambitieux nouveau programme au sein du comité de l'emploi, qui peut traiter ces questions. Le programme d'action pour des mesures incitatives en faveur de l'emploi servira aussi à compléter la connaissance que l'on a de l'intégration au marché du travail. Le présent rapport montre par ailleurs que **l'évaluation des compétences et des qualifications professionnelles des immigrants** demeure importante pour utiliser pleinement leur potentiel. Une étape majeure consisterait à faciliter la reconnaissance de ces qualifications par l'application aux immigrants des mêmes critères de reconnaissance des qualifications étrangères qu'aux ressortissants nationaux.

Parallèlement, les États membres se préoccupent de plus en plus de **l'intégration des nouveaux arrivants**, s'employant en particulier à ce que les immigrants comprennent et respectent les normes et valeurs fondamentales de leur société d'accueil, et se souciant aussi de l'apprentissage de la langue, qui constitue un obstacle majeur à l'intégration. Inévitablement, les États membres répugneront à s'ouvrir davantage à la migration économique à moins qu'ils ne soient en mesure d'intégrer correctement les nouveaux arrivants dans tous les aspects de la société. La nécessité de prévoir des mesures d'intégration spécifiques est aussi un point soulevé par les pays tiers lors des discussions à ce sujet. En conséquence, il importe, en liaison avec les progrès des politiques d'admission, de renforcer les instruments existants de l'intégration des ressortissants de pays tiers ou d'en créer de nouveaux. Les actions préparatoires INTI marquent une nouvelle étape dans la promotion de mesures d'intégration spécifiques pour les ressortissants de pays tiers en facilitant l'apport de nouvelles idées, l'échange des bonnes pratiques et l'identification des priorités.

Des efforts sont requis également pour encourager l'intégration des immigrants existants, qui impliquent l'adoption de politiques complètes combinant des programmes spécifiques et une **prise en compte systématique de la question de l'immigration**. On entend par là le fait, pour toutes les politiques et mesures appliquées au niveau national et de l'Union, de prendre en considération de façon à la fois dynamique et explicite les questions touchant à l'immigration. L'un des objectifs du rapport annuel sur la migration et l'intégration est de

faire en sorte que les besoins des immigrants soient correctement pris en compte dans toutes les politiques de l'UE qui les affecte, et de tenir le Conseil informé des progrès accomplis. Ce premier rapport montre que la prise en considération desdites questions n'avance que lentement dans certains domaines importants et que des efforts supplémentaires s'imposent pour mettre au point des politiques efficaces.

Un certain nombre d'engagements ont toutefois été pris au niveau de l'UE depuis l'adoption de la communication sur l'immigration, l'intégration et l'emploi, dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi et du processus d'inclusion sociale en particulier, et les tendances au niveau national sont positives. Cependant, **la plupart des engagements attendent encore de se traduire en actes**; le recours à des objectifs précis est peu fréquent, et la constitution d'une base de données et d'informations plus systématiques et plus comparables au niveau communautaire sera primordiale pour mieux suivre les effets des politiques menées sur les immigrants. La Commission surveillera en particulier les progrès réalisés par les États membres dans les prochains plans d'action nationaux pour l'emploi et ceux pour l'inclusion sociale. Les échanges d'expérience auxquels il aura été procédé par le biais des points de contact nationaux sur l'intégration contribueront aussi à la prise en compte effective des questions d'immigration au niveau national et communautaire et à l'élaboration de bonnes pratiques adaptées aux caractéristiques des groupes ciblés. Étant donné à la fois l'importance croissante de l'intégration des migrants et la priorité qui lui est accordée dans le financement communautaire, il est essentiel d'améliorer l'information dont on dispose sur l'utilisation des fonds versés à cet effet.

Pour progresser, il convient d'**intensifier le dialogue avec les organisations de migrants**. L'instauration d'un dialogue fondé sur la confiance mutuelle entre les différentes communautés est indispensable à l'intégration des migrants et au maintien de la cohésion sociale. Au niveau de l'UE, la Commission encourage les immigrants à participer activement au débat. Il ressort du présent rapport que les politiques d'intégration, de même que les questions d'ordre culturel et religieux, constituent toujours un défi majeur dans la plupart des États membres. Afin de renforcer le dialogue avec les organisations de migrants et dans le but de surmonter les préjugés, l'ignorance et l'intolérance et de prévenir l'extrémisme religieux dans l'UE, la Commission donnera la priorité à la création de réseaux et à la coopération dans le cadre des actions préparatoires INTI pour 2005.

Une autre grande question tient à la **diversité croissante des populations dans les villes européennes**, qui reste source de problèmes pour de nombreux États membres. Il faudra mettre davantage l'accent sur l'échange d'expériences et de bonnes pratiques au niveau de l'UE, dans le contexte de la stratégie d'inclusion sociale en particulier. La Commission proposera aussi aux points de contact nationaux sur l'intégration d'inclure ce thème dans leur programme de travail.

La mise en place d'un **cadre juridique commun** fixant les droits et les obligations des ressortissants de pays tiers est à la base de l'approche communautaire concernant l'intégration des immigrants. Les premières directives de l'Union ont d'ores et déjà été adoptées, et la Commission surveillera de près leur transposition dans le droit des États membres. Elle examinera en outre ce faisant le niveau des droits politiques accordés aux ressortissants de pays tiers.

Le cadre législatif et les instruments décrits ci-dessus sont autant d'éléments importants dans la mise en œuvre pratique des mesures d'intégration. Il conviendra cependant d'assurer une plus grande cohérence par rapport aux objectifs que ces mesures s'efforcent d'atteindre. En

outre, le Conseil européen de Thessalonique a souligné la nécessité de mettre en place un cadre européen commun au sein duquel les politiques nationales seraient élaborées, et a envisagé la **définition de principes de base communs** afin de stimuler l'établissement de ce cadre. La Commission soumettra les propositions nécessaires pour fixer une série de principes communs, qui pourraient servir de base à l'adoption d'objectifs précis à atteindre dans les différents domaines.

Les points de contact nationaux sur l'intégration peuvent jouer un rôle important dans ce processus. Ils contribueront de façon essentielle à surveiller les progrès réalisés dans les différents domaines et à faire en sorte que les efforts déployés au niveau national et communautaire se renforcent mutuellement. Forts de l'expérience acquise lors de l'élaboration du manuel sur l'intégration, ils devraient également repérer un certain nombre de domaines prioritaires et émettre des recommandations pour la poursuite de la coopération entre les États membres. À la lumière de cette évolution, et afin de renforcer le cadre européen de l'intégration avant l'entrée en vigueur du nouveau traité constitutionnel, la Commission réfléchira à la nécessité de donner une base plus formelle aux futurs échanges d'informations sur l'intégration, sans préjudice de ce que prévoient la stratégie européenne pour l'emploi et la stratégie d'inclusion sociale.

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 necessary 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' labour's 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. More than 60% of third-country nationals aged 15-24, were low skilled and 5% highly skilled

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

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 of migrant workers (around 2.5% in the Czech Republic, for example) but helped by

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 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 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 assessment Papers on employment policies in acceding countries" COM (2003) 663 final.

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 immigration*³³

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's 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.