



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 11.7.2001
COM(2001) 387 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT
EUROPEEN**

**sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière
d'immigration**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPEEN

sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration

SOMMAIRE

1.	INTRODUCTION.....	3
2.	APPLICATION DE LA MÉTHODE OUVERTE DE COORDINATION A LA POLITIQUE DE L'IMMIGRATION.....	5
3.	ORIENTATIONS EUROPÉENNES EN MATIÈRE D'IMMIGRATION	7
3.1.	Gestion des flux migratoires	7
3.2.	Admission des migrants économiques	9
3.3.	Partenariat avec les pays tiers	10
3.4.	Intégration des ressortissants de pays tiers	11
4.	INSTRUMENTS ET MÉTHODES	13
4.1.	Plans d'action nationaux	13
4.2.	Élaboration et évaluation de la politique communautaire en matière d'immigration.	14
4.3.	Participation des institutions européennes.....	15
4.4.	Participation de la société civile.....	15
4.5.	Mesures d'accompagnement	15
5.	CONCLUSIONS ET SUIVI.....	16

1. INTRODUCTION

Le traité d'Amsterdam a introduit une compétence communautaire dans le domaine des migrations et de l'asile. En octobre 1999, le Conseil européen de Tampere a demandé l'élaboration d'une politique européenne commune en matière d'asile et de migration comprenant essentiellement quatre éléments: le partenariat avec les pays d'origine; un régime d'asile européen commun qui devrait déboucher à long terme sur une procédure d'asile commune et un statut uniforme pour les personnes qui se voient accorder l'asile; un traitement équitable pour les ressortissants de pays tiers et une gestion plus efficace des flux migratoires.¹ Des progrès considérables ont d'ores et déjà été réalisés dans l'élaboration de l'approche globale proposée lors de cette réunion.

Dans sa communication intitulée "*Une politique communautaire en matière d'immigration*" (COM(2000)757), la Commission a exposé sa vision d'une nouvelle approche de la gestion des flux migratoires et en particulier d'une politique commune en matière d'admission à des fins économiques. Le succès de cette politique dépend d'une coordination efficace de toutes les parties concernées et de l'adoption et de la mises en œuvre de nouvelles mesures, le cas échéant, tant au niveau communautaire qu'au niveau des États membres. Il s'agit non seulement d'apporter une réponse adéquate aux besoins immédiats à court terme, mais aussi de permettre à toutes les parties concernées d'intervenir à moyen ou à long terme.

Cette politique reposera sur un cadre législatif commun, dont le fondement a déjà été adopté par les États membres (article 63 du traité d'Amsterdam). Conformément au programme détaillé établi à Tampere et présenté dans le "*Tableau de bord pour l'examen des progrès réalisés en vue de la création d'un espace "de liberté, de sécurité et de justice" dans l'Union européenne*"², la Commission a déjà formulé des propositions dans plusieurs domaines, jetant ainsi les bases de ce cadre qui étayera les quatre volets de la politique commune en matière d'asile et de migration définis à Tampere et qui devaient tous être mis en place au plus tard en 2004, selon le calendrier qui a été convenu.

En ce qui concerne l'immigration légale, une proposition de directive relative au regroupement familial est actuellement examinée par le Conseil³. La Commission prépare par ailleurs des propositions sur l'admission des ressortissants de pays tiers. La première d'entre elles est une proposition de directive, présentée en même temps que la présente communication, sur l'admission des ressortissants de pays tiers aux fins d'une activité économique.⁴ Une fois adoptée, cette directive fixera les conditions communes d'entrée et de séjour des travailleurs ressortissants de pays tiers qui seront applicables dans les États membres. Elle sera suivie de propositions de directives relatives à l'admission des ressortissants de pays tiers aux fins d'études et de formation professionnelle ainsi qu'à des fins non lucratives.

¹ SN 200/99 Conseil européen de Tampere, conclusions de la présidence, 15-16 octobre 1999

² Voir mise à jour semestrielle COM(2000)278 final du 23 mai 2001

³ COM(2000)624, version modifiée du 10 octobre 2000

⁴ COM(2001)386 "Conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié et d'une activité économique indépendante"

Des progrès ont également été réalisés dans la mise en place d'un cadre juridique garantissant un traitement équitable pour les ressortissants de pays tiers résidant légalement dans l'UE. Des dispositions législatives ont été adoptées afin d'encourager l'égalité de traitement sans distinction de race ou d'origine ethnique et de lutter contre le racisme et les discriminations⁵, ainsi qu'une proposition de directive relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée⁶. Ces dispositions définiront, pour la première fois, comme l'a demandé le Conseil européen de Tampere, un statut commun pour ces ressortissants.

En ce qui concerne l'immigration clandestine ainsi que la lutte contre la traite des êtres humains et les activités des passeurs, plusieurs directives du Conseil ont été approuvées dans les domaines de la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers⁷, de l'harmonisation des sanctions pécuniaires imposées aux transporteurs acheminant sur le territoire des États membres des ressortissants de pays tiers démunis des documents nécessaires pour y être admis⁸, ainsi que du renforcement du cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée et au séjour irréguliers de ressortissants de pays tiers⁹. En outre, la Commission prépare actuellement une communication sur la lutte commune contre l'immigration clandestine, qui présentera un vaste plan d'action visant à coordonner et consolider les actions dans ce domaine. Ce texte sera suivi d'une communication sur une politique communautaire en matière de retour.

Dans les conclusions de sa communication sur une politique communautaire en matière d'immigration, la Commission a proposé, eu égard au caractère multidimensionnel du phénomène migratoire, au grand nombre d'acteurs concernés par la gestion de ces flux et à la responsabilité permanente des États membres dans la mise en œuvre d'une politique en matière de migration, de mettre sur pied une procédure ouverte de coordination politique au niveau communautaire.

La présente communication a pour objet de formuler des propositions d'adaptation de la méthode ouverte de coordination à la politique en matière de migration. La Commission apporte ainsi une nouvelle contribution au débat en cours sur l'élaboration d'une politique de l'immigration pour l'Union, qui sera enrichi par deux nouvelles communications que la Commission prépare actuellement sur la lutte contre l'immigration clandestine et sur la politique en matière de retour. Elle doit également être examinée dans le contexte des initiatives communautaires concernant la mobilité des travailleurs, telles que la communication de la Commission sur la stratégie en faveur de la mobilité au sein de l'espace européen de la recherche¹⁰, et dans le cadre du suivi des travaux de la task force de haut niveau sur les compétences et la mobilité. La présente communication est destinée notamment à servir de base aux travaux de la conférence européenne sur les migrations qui sera organisée les 16 et 17 octobre 2001 par la présidence et qui préparera la voie pour l'examen des progrès réalisés en vue de la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice lors du Conseil européen de Laeken en décembre 2001.

⁵ Directive 2000/43, JO L 180 du 19.7.2000, et directive 2000/78, JO L 303 du 2.12.2000.

⁶ COM(2001)127

⁷ Directive 2001/40, JO L 149 du 2.6.2001

⁸ JO C 269 du 20.9.2000 p.8

⁹ JO C 253 du 4.9.2000 p.6

¹⁰ COM(2001)331 du 20.6.2001

2. APPLICATION DE LA MÉTHODE OUVERTE DE COORDINATION A LA POLITIQUE DE L'IMMIGRATION

Plusieurs raisons amènent la Commission à considérer que l'adoption d'une méthode ouverte de coordination constituerait le meilleur moyen de soutenir le développement de la politique communautaire en matière d'immigration. Avant 1999, cet aspect avait essentiellement été abordé au niveau intergouvernemental. Le traité d'Amsterdam (titre IV du traité et article 63 en particulier) a transféré cette compétence du troisième au premier pilier de l'UE (bien que toutes les procédures relevant du premier pilier ne soient pas encore applicables).

Dans ce contexte, les États membres demeurent responsables d'un certain nombre de questions importantes, en particulier en ce qui concerne l'admission des migrants économiques et l'élaboration et la mise en œuvre de la politique d'intégration. L'immigration soulève également nombre de problèmes épineux et d'envergure qui affectent directement la société civile et qui doivent faire l'objet d'un débat ouvert, aux niveaux national et européen, afin de parvenir à un consensus sur les positions politiques. D'autre part, le caractère international des flux migratoires et l'interconnexion des différents aspects de la politique en matière de migration exige une procédure permettant d'évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs européens communs et d'adapter ces objectifs le cas échéant.

L'utilisation d'une méthode ouverte de coordination, spécifiquement adaptée au domaine de l'immigration et complétant le cadre législatif, fournira la combinaison de mesures nécessaire à l'élaboration progressive d'une politique de l'Union, fondée, du moins dans un premier temps, sur l'identification et la mise au point d'objectifs communs nécessitant, sans conteste, une réponse européenne. Il est proposé de mettre cette méthode en œuvre pendant une période initiale de six ans jusqu'au moment de la première évaluation de l'application de la directive sur les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié et d'une activité économique indépendante. A l'issue de cette période d'application progressive et à la lumière de l'évaluation du fonctionnement de la méthode de coordination, la Commission se réserve le droit d'introduire, le cas échéant, des dispositions législatives supplémentaires afin d'assurer la coordination de la politique commune

Le traité donne des orientations claires sur les mesures prioritaires, notamment pendant les cinq premières années suivant son entrée en vigueur et la Commission progresse rapidement dans la présentation des instruments juridiques demandés. Toutefois, le principe de subsidiarité, qui s'applique à tous les aspects de la politique de l'Union, revêt une importance particulière pour la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, tout comme le besoin de solidarité entre les États membres et les institutions européennes pour faire face aux défis transnationaux que constituent les mouvements migratoires.

Le Conseil européen de Tampere a fixé les orientations politiques et certains objectifs concrets pour l'élaboration d'une politique commune de l'UE dans les domaines clés identifiés, à savoir :

- Une approche globale du **partenariat avec les pays d'origine** abordant les aspects politiques, les droits de l'homme et la question du développement dans les pays et régions d'origine et de transit;

- **Un régime d'asile européen commun** fondé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève;
- Une politique d'intégration énergique assurant un **traitement équitable aux ressortissants de pays tiers** et visant à leur offrir des droits et obligations comparables à ceux des citoyens de l'UE; et
- Des mesures garantissant **une gestion plus efficace des flux migratoires** fondée sur une coopération plus étroite entre les États membres et avec les pays d'origine et de transit.

La méthode ouverte de coordination appuiera et complétera la législation communautaire préconisée dans le traité et fournira un cadre à l'examen avec les États membres de la mise en œuvre de ces instruments juridiques. En ce qui concerne l'admission des migrants économiques, par exemple, les États membres adopteront des mesures nationales qui prendront en considération les critères définis dans la directive. Ceux-ci porteront notamment sur le nombre de migrants pouvant être admis pendant une période déterminée, la mise en place de programmes d'évaluation horizontaux, la fixation de la durée des permis de séjour délivrés conformément à la directive ainsi que d'autres questions dont la Commission devra être informée. Des procédures sont par conséquent nécessaires pour garantir la cohérence et l'utilisation de normes communes dans la mise en application concrète de la législation communautaire dans ce domaine et pour faciliter l'évaluation de l'incidence de cet élément clé de la politique communautaire de l'immigration.

En outre, la Commission estime qu'il sera utile d'examiner plusieurs autres questions plus vastes touchant à la législation commune, ce qui permettra d'en mesurer l'efficacité et d'identifier les pratiques qui pourraient être utiles dans d'autres contextes nationaux. Il pourrait s'agir des critères relatifs à l'établissement de programmes d'évaluation horizontaux et des conditions de leur mise en œuvre, des mécanismes mis en place dans chacun des États membres pour favoriser la participation des partenaires sociaux à l'évaluation du besoin économique de ressortissants de pays tiers, de la comparaison des procédures de recrutement - en particulier dans les pays d'origine, ainsi que de l'utilité d'une coopération plus étroite entre les États membres. Cela devrait être effectué dans le strict respect des dispositions du traité et notamment de son titre VIII sur l'emploi.

La Commission entend jouer pleinement son rôle dans la mise en œuvre de cette méthode ouverte de coordination. Elle poursuivra l'élaboration du programme législatif adopté à Tampere en veillant à ce que l'ensemble des propositions y afférentes soit présenté au plus tard en 2004, conformément au calendrier fixé dans le tableau de bord. Parallèlement à la mise en place du cadre législatif, elle soutiendra l'application de cette méthode en formulant des propositions d'orientations européennes, en assurant la coordination des politiques nationales, l'échange des meilleures pratiques, ainsi que le suivi et l'évaluation de l'impact de la politique communautaire et en organisant des consultations régulières avec les pays tiers concernés.

3. ORIENTATIONS EUROPÉENNES EN MATIÈRE D'IMMIGRATION

La méthode ouverte de coordination repose essentiellement sur l'approbation, par le Conseil, d'orientations pluriannuelles pour l'Union assorties d'un calendrier pour la réalisation des objectifs à court, moyen et long termes. Ces orientations seront ensuite transposées dans la politique nationale par le biais de la fixation d'objectifs spécifiques tenant compte des disparités nationales et régionales. Dans le cadre des conclusions du Conseil européen de Tampere et à la lumière des propositions formulées dans sa communication sur une politique communautaire en matière d'immigration, la Commission propose de définir en premier lieu des orientations dans les domaines suivants: gestion des flux migratoires; admission des migrants économiques; partenariat avec les pays tiers et intégration de leurs ressortissants. Les premières orientations devraient être approuvées par le Conseil en 2002 et pourraient faire l'objet, s'il y a lieu, d'une révision annuelle dans le cadre du mécanisme de coordination ouvert.

Pour que le suivi et l'évaluation de la politique commune de l'immigration soient efficaces, il est indispensable de disposer de statistiques comparables. Le document de travail des services de la Commission sur l'échange d'informations statistiques en matière d'asile et de migration¹¹ recommande la mise en place d'une collecte de statistiques communautaires pertinentes sur l'immigration légale à cette fin. Actuellement, Eurostat entreprend une collecte de données en matière de migration dans le cadre de ses travaux sur la démographie. Bien que les données en question fournissent des informations sur les caractéristiques démographiques des personnes envisageant d'entrer et de résider dans l'UE, elles n'indiquent pas les motifs de la migration ni sa durée. En outre, la collecte varie fortement d'un État membre à l'autre en termes de sources, définitions et couverture, et les données ne sont collectées qu'annuellement. La Commission a demandé une étude sur la disponibilité dans les États membres de statistiques sur l'entrée et le séjour légaux de ressortissants de pays tiers en vue de mettre en place une collecte mensuelle de statistiques sur l'entrée légale. Compte tenu de l'importance qu'il revêt pour l'élaboration d'une politique commune en matière d'immigration, ce travail constituera l'une des mesures clés du plan d'action demandé par le Conseil dans ses conclusions en ce qui concerne l'analyse commune et l'amélioration de l'échange de statistiques en matière d'asile et de migration.¹² Il importe que les États membres apportent un soutien sans réserve à ce plan d'action.

Des suggestions sont présentées ci-dessous quant au contenu de ces orientations. Des objectifs globaux pourraient être fixés tous les ans au niveau européen et serviraient de base aux États membres pour la définition de leurs objectifs nationaux.

3.1. Gestion des flux migratoires

L'interaction entre les différentes facettes de la politique relative aux migrations - aspects humanitaires et économiques, immigration clandestine et traite des êtres

¹¹ SEC (2001) 602

¹² 7973/01 ASIM 10, adopté par le Conseil JAI de mai 2001

humains - et la nécessité de les traiter séparément sans toutefois méconnaître les liens qui les unissent imposent l'adoption de mesures visant à promouvoir la coopération dans les États membres, entre eux et avec les pays tiers et à faciliter l'échange d'expériences et de savoir-faire. L'importance des migrations en tant que facteur d'influence de la situation démographique de l'Union exige la mise en place de procédures adéquates liées aux politiques élaborées dans d'autres domaines - notamment économique et social.

Première orientation: Élaborer une approche globale et coordonnée de la gestion des migrations au niveau national en s'assurant:

- que l'on tient dûment compte des liens et des interactions entre les différents types de flux migratoires: personnes admises pour des raisons humanitaires, aux fins d'une activité salariée ou indépendante, d'études ou de formation, de tourisme ou d'autres fins non lucratives. Il pourrait s'agir de faire évaluer par les organes compétents l'impact que pourrait avoir l'assouplissement des conditions d'entrée des migrants économiques sur les demandes d'asile et l'immigration clandestine, d'examiner les liens entre les stratégies de lutte contre le travail au noir et la pression migratoire, de mettre en balance les ressources nécessaires à l'intégration des migrants et leur contribution au développement économique et social. La cohérence avec les politiques extérieure et de développement devrait également être prise en considération.
- que les États membres contribuent pleinement à améliorer les activités de collecte et d'analyse de statistiques sur les migrations en vue de mettre en œuvre le plan d'action à adopter par le Conseil.

Deuxième orientation: Améliorer la diffusion d'informations sur les possibilités légales d'entrée dans l'UE et les conséquences de l'utilisation de filières clandestines, notamment en:

- développant les services d'information dans les pays tiers sur les possibilités légales d'entrée dans l'UE pour les ressortissants de ces pays, y compris sur les procédures de demande de permis de séjour et de travail, par exemple par la création de sites Internet, l'ouverture de bureaux d'information ou des mesures spéciales de publicité.
- encourageant la coopération et l'échange d'informations entre les services consulaires des États membres dans les pays d'origine, notamment en ce qui concerne la politique en matière de visas, afin de traiter les demandes d'entrée dans l'UE avec plus d'efficacité, de transparence et de cohérence entre les États membres.
- lançant, en coopération avec les pays tiers, des campagnes de sensibilisation sur les risques d'être victime de passeurs ou de la traite des êtres humains.

Troisième orientation: Renforcer la lutte contre l'immigration clandestine, les activités des passeurs et la traite des êtres humains en soutenant les mesures suivantes:

- la promotion d'une approche fondée sur une cohérence et un équilibre adéquats entre les responsabilités humanitaires, l'immigration légale et la lutte contre les réseaux criminels de passeurs et de traite des êtres humains.
- l'adoption de mesures permettant de suivre les mouvements illégaux de personnes entre les pays et régions d'origine et les pays d'accueil via les pays de transit.
- la mise en place, sur la base de la législation de l'Union existante ou future, de degrés appropriés de sanctions à l'encontre des activités criminelles associées aux migrations illégales et/ou à la traite des êtres humains et l'augmentation du coût de l'immigration clandestine et de la traite des êtres humains au moyen de mesures permettant de priver les passeurs et les personnes se livrant à la traite des êtres humains d'avantages pécuniaires obtenus illégalement.
- L'avancement de la mise en œuvre concrète de la coopération ainsi que d'autres mesures en amont de la frontière et le renforcement des contrôles aux frontières extérieures de l'Union dans le cadre de normes communes.

3.2. Admission des migrants économiques

Pour faire face à des pénuries croissantes de main œuvre, plusieurs États membres se livrent désormais au recrutement actif de migrants économiques, y compris des travailleurs très qualifiés, tels que des chercheurs et des universitaires. Dans un contexte de vieillissement de la population et de déclin démographique, la Commission juge nécessaire de revoir les possibilités légales d'admission de ressortissants de pays tiers afin de répondre aux besoins du marché du travail tout en étant consciente des effets potentiellement négatifs de la fuite des cerveaux sur les pays d'origine. Elle reste donc convaincue que l'admission de migrants à des fins économiques doit se faire, dans la mesure du possible, en partenariat avec les pays d'origine et dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi, de manière transparente et cohérente, sur la base des procédures définies dans les propositions de législation communautaire sur l'admission de ressortissants de pays tiers à des fins professionnelles¹³. Si ces dispositions législatives définissent les procédures et les conditions d'admission des ressortissants de pays tiers sur le marché de l'emploi, elles ne prévoient pas d'objectifs quantitatifs ni de quotas. Les États membres demeurent responsables de la sélection des migrants économiques et de la détermination du nombre nécessaire pour satisfaire les besoins nationaux. Cela suppose que la responsabilité des aspects de l'immigration liés au marché de l'emploi soit confiée aux organes chargés de la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi tant au niveau des États membres qu'au niveau communautaire.

La Commission estime en outre qu'une politique d'admission plus ouverte devrait s'accompagner de mesures additionnelles visant à éradiquer le travail au noir qui, à

¹³ COM(2001)386 "Conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié et d'une activité économique indépendante"

son tour, encourage l'immigration clandestine, les activités des passeurs et la traite des êtres humains.

Quatrième orientation: Mettre en place une politique cohérente et transparente ainsi que des procédures d'ouverture du marché du travail aux ressortissants des pays tiers dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi. Les États membres devront s'assurer que:

- les procédures mises en place pour appliquer la stratégie européenne pour l'emploi permettent de traiter de la contribution que peuvent apporter les migrants au marché du travail. Les modifications nécessaires à cet effet devraient être décidées en concertation avec les partenaires sociaux, les autorités nationales, les pouvoirs locaux et régionaux, les organisations non gouvernementales, les associations de migrants et d'autres organisations concernées. A cet égard, il convient de tenir compte de la capacité et des ressources disponibles pour l'accueil et l'intégration des nouveaux arrivés et de la situation des ressortissants de pays tiers résidant déjà dans l'État membre concerné, par exemple les personnes admises au titre du regroupement familial, les personnes bénéficiant de formes de protection temporaires, etc.
- la législation nationale existante ou adoptée prévoit des procédures simples et transparentes pour le traitement des demandes de permis de travail des ressortissants de pays tiers selon la catégorie à laquelle ils appartiennent.
- des mesures sont adoptées pour veiller au respect de l'obligation de notification à la Commission, conformément à l'article 30 de la proposition de directive sur l'emploi de ressortissants de pays tiers¹⁴, afin de permettre un échange de vues qui pourrait déboucher sur des actions complémentaires dans le contexte de la politique communautaire en matière d'immigration.
- le recrutement des ressortissants de pays tiers est pleinement conforme à la législation nationale et communautaire relative à l'emploi de ressortissants de pays tiers, notamment en ce qui concerne la lutte contre le travail au noir.
- une attention particulière est accordée à la situation et aux besoins des femmes, de plus en plus nombreuses parmi les migrants désireux d'entrer dans l'UE pour y travailler.

3.3. Partenariat avec les pays tiers

L'Union européenne préconise un partenariat avec les pays tiers qui recouvre les dimensions politique, économique et sociale. La mise au point de l'approche globale des questions d'immigration, proposée par le Conseil européen de Tampere, suppose d'inclure les questions relatives aux droits de l'homme et au développement dans les pays et régions d'origine et de transit. Afin d'encourager, dans le cadre d'un dialogue structuré et cohérent, la coopération avec les pays tiers en ce qui concerne la question des flux migratoires, le Conseil européen a recommandé la mise en place d'un partenariat aux niveaux tant national qu'europpéen. Dans un premier temps, les deux parties doivent définir les principaux domaines sur lesquels devrait porter ce

¹⁴ COM(2001)386 "Conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié et d'une activité économique indépendante"

dialogue, ainsi que les meilleurs moyens de le développer dans le cadre des forums et des accords de partenariat existants et futurs qui permettent une approche globale des questions d'immigration.

Cinquième orientation: Intégrer les questions relatives aux migrations dans les relations avec les pays tiers, et en particulier avec les pays d'origine, notamment en:

- tenant compte de la dimension de la migration dans le pays tiers concerné lors de la préparation et de la mise en œuvre des programmes de développement et de coopération, en ce qui concerne, entre autres, l'éducation et la formation, et en garantissant l'égalité des chances entre hommes et femmes.
- soutenant des mesures visant à maximiser l'impact positif des migrations en tant que facteur de développement du pays d'origine (par exemple l'impact des envois de fonds des ressortissants résidant à l'étranger) tout en minimisant les effets négatifs (en particulier la fuite des cerveaux).
- cherchant des moyens de promouvoir certains schémas de mobilité entre les États membres de l'UE et les pays tiers afin d'inciter les migrants à conserver et développer les liens avec leur pays d'origine¹⁵. Plusieurs actions pourraient être envisagées:
 - réexamen de la législation restreignant la libre circulation des migrants entre leur pays de résidence et leur pays d'origine;
 - incitation des migrants à s'intéresser aux projets de développement, aux initiatives commerciales et de formation dans leur pays d'origine;
 - apport d'une aide financière ou autre, y compris la fourniture de capital-risque, pour aider les candidats au retour à se réinstaller dans leur pays d'origine.
- soutenant les mesures visant à décourager l'émigration des ressortissants de pays tiers qui n'ont pas été admis dans l'UE, en particulier dans le cadre de politiques en faveur de l'immigration légale en provenance de ces pays.
- encourageant les efforts des pays tiers pour gérer les flux migratoires et pour élaborer des dispositions législatives et des structures conformes aux normes internationales.
- appuyant les mesures destinées à faciliter la réintégration sociale et économique des victimes des passeurs et/ou de la traite des êtres humains dans leur pays d'origine.

3.4. Intégration des ressortissants de pays tiers

Le Conseil européen de Tampere a souligné l'importance d'une intégration réussie des ressortissants de pays tiers dans la société. Il s'agit là d'un défi de taille, tant pour

¹⁵ Par exemple, dans le nouveau programme-cadre 2002-2006 pour les activités de recherche, proposé par la Commission (COM(2001)94 final), le régime international de bourses d'études Marie Curie, qui est proposé dans le but d'attirer des chercheurs de pays tiers, comportera, dans le cas des économies émergentes et des pays en développement, des crédits pour venir en aide aux boursiers désireux de retourner dans leur pays d'origine.

les responsables politiques que pour la société civile, compte tenu du caractère multidimensionnel des politiques d'intégration et du degré de participation des différents secteurs de la société à leur mise en œuvre. La réussite de la politique communautaire en matière d'immigration dépendra en quelque sorte du degré d'intégration des migrants dans leur pays d'accueil. L'absence d'une société placée sous le signe de la tolérance et de l'insertion, dans laquelle les différentes minorités ethniques peuvent vivre en harmonie avec la population locale dont elles sont une composante, ouvre la voie à la discrimination, à l'exclusion sociale et à la montée du racisme et de la xénophobie.

La mise au point de stratégies d'intégration appropriées relève de la compétence des États membres et, à cet égard, les autorités et autres acteurs des niveaux local et municipal ont un rôle très important à jouer.

Eu égard à la progression de la proportion des ressortissants étrangers dans la population des États membres et à la perspective d'une poursuite de cette tendance, il est plus que jamais nécessaire de réaliser des efforts soutenus et coordonnés pour assurer l'insertion sociale des migrants. Ces efforts devront compléter les actions nationales adoptées dans le cadre des lignes directrices pour l'emploi et être conformes aux objectifs approuvés par le Conseil européen de Nice en ce qui concerne l'insertion sociale. Des mesures appropriées seront donc nécessaires pour répondre aux besoins des minorités ethniques et des travailleurs migrants en ce qui concerne leur intégration dans le marché du travail et des objectifs nationaux seront fixés à cet effet, le cas échéant (septième ligne directrice pour l'emploi). Les États membres encourageront également l'intégration sociale des femmes et des hommes menacés de pauvreté durable en raison de leur appartenance à un groupe connaissant des problèmes d'intégration particuliers (objectif de Nice).

Sixième orientation: Assurer l'élaboration de politiques d'intégration pour les ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire d'un État membre, notamment en:

- identifiant les priorités et les ressources pour l'élaboration d'une politique globale assurant l'insertion des migrants dans la société.
- instaurant un cadre garantissant la participation des acteurs locaux et régionaux, des partenaires sociaux, de la société civile et des migrants eux-mêmes à l'élaboration et à la mise en œuvre de la stratégie nationale.
- encourageant l'intégration des migrants au moyen de campagnes d'information et de sensibilisation en collaboration avec toutes les parties concernées.
- adoptant des mesures spécifiques visant à l'intégration sociale et économique des femmes et des migrants de la deuxième génération.
- mettant sur pied des programmes destinés à faciliter l'installation des nouveaux migrants et de leur famille et comprenant notamment des cours de langue adaptés et des informations sur les aspects culturels, politiques et sociaux du pays concerné, y compris sur la nature de la citoyenneté et les valeurs européennes fondamentales.

- élaborant des mesures apportant un soutien social, économique et de santé aux victimes des passeurs et de la traite des êtres humains pendant leur séjour sur le territoire de l'Union.
- examinant la validité de la notion de civisme en définissant les droits et responsabilités garantissant un traitement équitable pour les ressortissants de pays tiers résidant légalement dans l'État membre concerné.

4. INSTRUMENTS ET MÉTHODES

4.1. Plans d'action nationaux

Pour mettre en œuvre chacune des orientations en matière d'immigration, les États membres devraient préparer des plans d'action nationaux qui seront réexaminés et adaptés annuellement. Ces plans, constitués de deux volets, viseraient, d'une part, à dresser le bilan des actions menées l'année précédente par rapport aux orientations européennes et, d'autre part, à présenter des propositions d'application des orientations en matière de migration pour l'année à venir.

Dans la partie "bilan", les plans d'action nationaux présenteraient des statistiques sur le nombre et la situation des ressortissants de pays tiers admis au cours de l'année écoulée par catégorie, y compris les informations pertinentes contenues dans les plans d'action nationaux pour l'emploi. Cette partie comprendrait des commentaires sur la coopération entre les autorités nationales, les pouvoirs locaux et régionaux, les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales et les migrants eux-mêmes, ainsi que l'efficacité de leur participation à la conception et à la mise en œuvre de la politique en matière de migration. Elle contiendrait également des informations sur l'interaction entre les différentes mesures prises et les flux légaux et clandestins. Cette partie du rapport donnerait aussi des précisions sur les ressources employées et attirerait l'attention sur les expériences intéressantes et les bonnes pratiques identifiées ainsi que sur les problèmes rencontrés, notamment lorsque des solutions doivent manifestement être recherchées au niveau européen. Elle porterait en outre sur l'application des directives communautaires pertinentes, leur transposition dans le droit national et leurs effets sur la situation nationale.

Dans la seconde partie relative à leurs plans, les États membres décriraient les actions proposées le cas échéant aux niveaux national, régional et local pour la mise en œuvre des orientations au cours de l'année en question, en indiquant leurs objectifs nationaux pour chacune d'entre elles ainsi que le calendrier proposé. Ils mentionneraient également, s'il y a lieu, leurs projections concernant la demande de travailleurs migrants, conformément à leurs plans d'actions nationaux en matière d'emploi.

Les plans d'action serviront de base à une évaluation globale de la mise en œuvre de la politique commune et des résultats obtenus et contribueront à déterminer comment adapter les orientations pour répondre à l'évolution des besoins. À la lumière de ces rapports, la Commission préparera un rapport de synthèse qui mettra en évidence les problèmes communs et identifiera les domaines dans lesquels des solutions européennes pourraient être appropriées. La préparation de ce rapport sera coordonnée à celle des rapports correspondants sur l'emploi et l'intégration sociale.

4.2. **Élaboration et évaluation de la politique communautaire en matière d'immigration**

La Commission contribuera activement au soutien et à l'élaboration d'une politique commune en matière de migration, notamment en présentant la législation communautaire nécessaire et en préparant des propositions relatives aux orientations européennes, à la promotion de la coopération, de l'échange des meilleures pratiques, de l'évaluation et du suivi. A cette fin, la Commission consultera largement - en prenant les mesures appropriées y compris la création de comités et groupes de travail - des hauts fonctionnaires, des experts des États membres en matière d'immigration, des représentants des partenaires sociaux et des pouvoirs locaux et régionaux ainsi que des spécialistes de questions particulières à l'étude et d'autres représentants de la société civile.

Il importe de veiller à ce que les pays candidats soient informés de ce processus et soient intégrés le plus tôt possible dans l'application de la méthode ouverte de coordination, avant leur adhésion, au moyen de mécanismes appropriés, ce qui constituera une préparation utile à l'adhésion en permettant aux pays candidats de se familiariser avec les politiques et méthodes de travail de la Communauté. Cela suppose que les pays candidats soient impliqués dans le processus, notamment en participant aux comités et groupes de travail qui seront créés.

Les activités de la Commission seront les suivantes:

- de contrôler l'application concrète des dispositions législatives dans ce domaine, notamment en vue d'assurer la cohérence entre les États membres;
- de faire des propositions en vue de présenter les nouvelles initiatives législatives qui seraient nécessaires pour mettre en œuvre la politique commune;
- d'encourager l'échange d'informations, d'expériences et de bonnes pratiques entre les États membres;
- de préparer les orientations européennes à approuver par le Conseil;
- de suivre et d'évaluer la mise en application des orientations, notamment au moyen d'un rapport de synthèse à soumettre au Conseil, élaboré sur la base d'une analyse des rapports nationaux et comprenant des recommandations pour l'avenir de la politique commune en matière d'immigration, y compris la révision des orientations.
- d'examiner la possibilité et l'opportunité de réformer et d'étendre le réseau EURES afin de fournir des informations sur les possibilités d'emploi et les conditions de vie et de travail pour les ressortissants de pays tiers à la recherche d'un emploi dans l'UE.
- d'intégrer les questions d'immigration dans les relations avec les pays tiers, en particulier lors de l'élaboration des stratégies par pays (études stratégiques par pays ou autres).

Dans l'accomplissement de ces tâches, la Commission devra veiller à la complémentarité et à la cohérence de la politique en matière de migration par rapport

à d'autres domaines de politique intérieure ou extérieure, notamment l'évolution de l'économie européenne, la stratégie pour l'emploi et les politiques sociales telles que l'insertion sociale et la stratégie communautaire de lutte contre la discrimination, afin qu'elles se renforcent mutuellement dans un contexte de développement durable. La politique en matière de migration devrait également encourager l'égalité entre hommes et femmes conformément à l'article 2 du traité. Sur le plan extérieur, il conviendra de veiller à la cohérence avec les politiques de l'Union en matière de relations extérieures et de développement. La Commission travaillera donc, si nécessaire, en coopération avec d'autres organes et comités traitant de ces questions tels que le Comité de l'emploi et le Comité de la protection sociale.

4.3. Participation des institutions européennes

Compte tenu du caractère multidimensionnel de la politique en matière de migration, le Parlement européen, le Comité économique et social et le Comité des régions devraient être étroitement associés à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique communautaire en matière d'immigration. La Commission présentera également à ces institutions le rapport annuel sur les migrations ainsi que les orientations européennes en matière d'immigration.

Il conviendrait de poursuivre, en concertation avec les institutions concernées, l'examen des moyens permettant de les associer plus efficacement au mécanisme de coordination au niveau européen afin qu'elles puissent y contribuer pleinement.

4.4. Participation de la société civile

La participation active des responsables politiques, des partenaires sociaux, des acteurs régionaux et locaux et d'autres organisations concernées telles que les organisations non gouvernementales et les associations de migrants, en tant que parties prenantes, ainsi que les médias, tant au niveau national et qu'au niveau européen, est la clé du succès de cette politique et de la réalisation des objectifs fixés dans les orientations. Les États membres sont invités à adopter les mesures qui s'imposent pour assurer cette participation active au niveau national. La Commission prendra, quant à elle, des mesures en faveur d'un dialogue avec la société civile au niveau européen.

4.5. Mesures d'accompagnement

La Commission jouera un rôle important dans le suivi et l'évaluation de la politique commune, la promotion de la coopération entre les États membres et les différents acteurs concernés, l'identification et l'encouragement de l'échange des meilleures pratiques. Il s'agit là d'une étape essentielle du processus d'élaboration d'une approche commune, de définition des meilleures normes et de promotion de la convergence des pratiques et des procédures. La coopération administrative sera facilitée par le programme d'action proposé dans les domaines des frontières extérieures, des visas, de l'asile et de l'immigration (le programme ARGO¹⁶, qui a succédé au programme Odyssée).

¹⁶ COM(2001)...Proposition de décision du Conseil adoptant un programme d'action en vue de la mise en place d'une coopération administrative dans les domaines des frontières extérieures, des visas, de l'asile et de l'immigration (ARGO)

La Commission estime toutefois qu'un programme plus vaste est nécessaire pour favoriser l'échange d'informations et des meilleures pratiques entre les nombreuses instances officielles et organisations concernées, notamment en ce qui concerne l'intégration des ressortissants de pays tiers, et pour soutenir les actions destinées à évaluer et fixer les objectifs européens en matière d'immigration. La Commission envisage par conséquent, comme elle l'a indiqué dans sa communication sur une politique communautaire en matière d'immigration, de formuler des propositions relatives à un programme d'action communautaire spécifique pour compléter les programmes d'action communautaires de lutte contre la discrimination et de promotion de l'insertion sociale.

L'objectif sera de contribuer à l'élaboration d'une législation et d'une politique européennes en améliorant les connaissances, en renforçant les capacités de tous les acteurs concernés et en sensibilisant aux stratégies d'intégration. L'accent sera mis sur plusieurs domaines essentiels et le programme sera axé sur la définition d'une approche globale et la mobilisation de toutes les parties concernées par la mise en œuvre de cette politique. Il servira en particulier de base à l'évaluation de l'efficacité des politiques, de la législation et de la pratique ainsi qu'à leur diffusion, y compris la mise au point de données de référence et d'indicateurs. Il visera à développer les capacités de certains acteurs par l'intermédiaire d'échanges transnationaux d'informations et du soutien aux actions européennes et à sensibiliser les multiplicateurs d'opinion.

5. CONCLUSIONS ET SUIVI

La Commission entend, par la présente communication, présenter de façon plus détaillée les propositions relatives à la mise en œuvre d'une politique commune en matière de migration esquissées dans sa communication intitulée "*Une politique communautaire en matière d'immigration*". Elle souhaite ainsi apporter une contribution concrète à la conférence européenne interinstitutionnelle sur les migrations que la présidence organise les 16 et 17 octobre 2001.

Lorsque le Conseil aura examiné les propositions relatives au mécanisme de coordination, éventuellement lors du sommet de Laeken en décembre 2001, la tâche prioritaire de la Commission consistera à étudier les suggestions, présentées au point 3 ci-dessus, concernant les orientations européennes en matière d'immigration ainsi que les grandes lignes des plans d'action nationaux (point 4.1 *supra*) et à soumettre au Conseil des propositions à cet égard en vue de leur approbation le plus tôt possible au cours de l'année 2002. Les États membres seront alors invités à préparer leurs premiers plans d'action nationaux en matière d'immigration.