COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 1.9.2005
COM(2005) 389 final

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

Programme commun pour l'intégration
Cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION 3
2. RENFORCER L'APPLICATION DES PRINCIPES DE BASE COMMUNS 4
3. VERS UNE APPROCHE COHÉRENTE AU NIVEAU DE L'UE 11
4. CONCLUSIONS 15
ANNEXE 16

1. INTRODUCTION

La migration légale et l'intégration des ressortissants de pays tiers font aujourd'hui partie d'un débat important à travers l'Union européenne élargie. La plupart des États membres éprouvent actuellement des phénomènes migratoires et sont confrontés aux défis de l'intégration. Certains pays, y compris les nouveaux États membres, n'ont été que récemment confrontés à l'immigration. D'autres ont traité les défis de l'immigration et de l'intégration depuis des décennies mais pas toujours avec des résultats satisfaisants, et ils révisent donc leurs politiques. Reflétant les différentes histoires, traditions et dispositions institutionnelles, une grande variété d'approches est employée pour trouver des solutions aux problèmes qui doivent être abordés. Cette communication tire des conclusions des politiques effectuées jusqu'ici.

L'intégration des ressortissants de pays tiers vivant et travaillant dans l'UE a pris, ces dernières années, une place de plus en plus importante dans les programmes européens. À la demande du Conseil «Justice et affaire intérieures (JAI) de 2002 de créer des points de contact nationaux sur l'intégration, le Conseil européen de juin 2003 a confirmé ce mandat et invité la Commission à présenter, tous les ans, un rapport sur les migrations et l'intégration[1]. Dans sa Communication sur l'immigration, l'intégration et l'emploi[2], la Commission a présenté une approche globale de l'intégration. En novembre 2004, elle a publié la première édition d'un *Handbook on Integration for policy-makers and practitioners*.

Le programme de La Haye, adopté par le Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004, souligne la nécessité d'une plus grande coordination des politiques d'intégration nationales et des initiatives de l'UE dans ce domaine. Il indique aussi que toute initiative future de l'UE s'inscrira dans un cadre fondé sur des principes de base communs, ainsi que sur des objectifs et outils d'évaluation clairs[3]. Le Conseil JAI du 19 novembre 2004 a adopté des principes de base communs destinés à étayer un cadre européen cohérent en matière d'intégration des ressortissants de pays tiers[4]. Le programme de La Haye a invité la Commission à présenter un programme politique sur les migrations légales avant la fin de 2005. Dans un premier temps, la Commission a publié un livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques[5], soulignant que les mesures prises doivent être accompagnées par des politiques fortes pour intégrer les migrants admis.

L'intégration est une préoccupation majeure dans nombre de politiques européennes. L'intégration effective et responsable des immigrants dans le marché du travail est un élément important pour atteindre les objectifs de Lisbonne. La Commission encourage et soutient les efforts des États membres dans les domaines de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances, mettant l'accent sur la prise en compte des spécificités liées au sexe pour exploiter pleinement le potentiel qu'offrent les femmes immigrées dans le marché du travail. Les nouvelles Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi demandent aux États membres de prendre des mesures pour élargir les possibilités d'emploi des immigrants.

La promotion des droits fondamentaux, l'absence de discrimination et l'égalité des chances pour tous sont des éléments clés de l'intégration. La législation de l'UE fournit un cadre solide

---

1 Le premier rapport a été publié en 2004: COM(2004) 508.
2 COM(2003) 336.
3 Annexe I aux conclusions de la présidence, Conseil européen, 4 et 5 novembre 2004.
4 Document 14615/04 du Conseil du 19 novembre 2004.
5 COM(2004) 811.

de dispositions anti-discriminatoires[6]. Dans sa Communication intitulée «Stratégie-cadre pour la non-discrimination et l'égalité des chances pour tous»[7], la Commission souligne la nécessité de multiplier les efforts pour promouvoir l'égalité des chances pour tous et s'attaquer aux obstacles structurels que rencontrent les migrants, les minorités ethniques et d'autres groupes vulnérables. La proposition de consacrer 2007 Année européenne de l'égalité des chances pour tous et le projet de l'Année européenne du dialogue interculturel pour 2008 sont des initiatives de sensibilisation majeure qui contribueront à atteindre ces objectifs.

La mise en œuvre de mesures d'intégration nécessite des ressources financières adaptées. L'UE soutient les politiques d'intégration des États membres par plusieurs instruments financiers. Les actions préparatoires à l'intégration des ressortissants de pays tiers ont été essentielles à la promotion d'activités au niveau local, consolidant les réseaux et l'échange d'informations et de bonnes pratiques entre les États membres, les pouvoirs locaux et régionaux et d'autres parties intéressées. S'il est vrai qu'elles ont suscité un grand intérêt, elles manquaient néanmoins de ressources pour faire face aux besoins immenses dans ce domaine. Dans les perspectives financières pour 2007-2013, la Commission a proposé de nouveaux instruments de solidarité, notamment un Fonds européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers, à la lumière des principes de base communs.

Les objectifs de ce fonds complètent ceux du Fonds social européen (FSE), sur la base des expériences de l'initiative communautaire EQUAL soutenant les approches novatrices en matière de prévention des discriminations à l'égard des migrants sur le marché du travail. La proposition de la Commission pour le FSE au titre de la période 2007-2013 accorde une attention particulière au renforcement de l'intégration sociale des personnes défavorisées. Le Fonds européen de développement régional soutient, lui aussi, certaines mesures d'intégration.

La présente communication est la première réponse que donne la Commission à l'invitation du Conseil européen d'établir un cadre européen cohérent pour l'intégration. Les piliers de ce cadre revêtent la forme de propositions de mesures concrètes visant à mettre en pratique les principes de base communs, mais aussi d'une série de mécanismes de soutien de l'UE. À la lumière des cadres politiques européens existants, la présente communication formule de nouvelles suggestions d'actions au niveau tant national que de l'UE. Les États membres sont encouragés à décupler leurs efforts en vue de mettre en place des stratégies d'intégration globales au niveau national, tandis que de nouvelles manières de garantir la cohérence entre les actions entreprises par l'UE et celles mises en œuvre au niveau national sont proposées.

2. RENFORCER L'APPLICATION DES PRINCIPES DE BASE COMMUNS

Les tableaux ci-dessous proposent des orientations pour les politiques d'intégration de l'UE et des États membres. Les actions suggérées (décrites en annexe) s'inspirent de l'ouvrage *Handbook on Integration*, des actions préparatoires à l'intégration et de la proposition de Fonds européen pour l'intégration. L'ordre dans lequel les actions sont présentées ne reflète pas un classement par ordre de priorité. Leur liste est indicative et non exhaustive et laisse aux États membres la tâche de fixer des priorités et de choisir les actions ainsi que la façon dont elles seront réalisées dans le contexte de leurs propres situations et traditions nationales. Ces

---

6 Directive 2000/43/CE du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique et directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

7 COM(2005) 224.

actions doivent être considérées comme des composantes importantes des politiques d'intégration nationales et de l'UE. Les actions en question doivent tenir compte des spécificités liées au sexe et une attention particulière doit être accordée à la situation des jeunes et des enfants parmi les migrants.

1. ***«L'intégration est un processus dynamique, à double sens, de compromis réciproque entre tous les immigrants et résidents des États membres»***

Niveau national	**Au niveau de l'UE**
Renforcer la capacité de la société d'accueil de s'adapter à la diversité en prenant des mesures en faveur de l'intégration axées sur la population d'accueil Élaborer des programmes nationaux de mise en œuvre d'une approche à double sens Améliorer la compréhension et l'acceptation des migrations par des campagnes de sensibilisation, des expositions, des manifestations interculturelles, etc. Promouvoir la connaissance, dans la société d'accueil, des conséquences des programmes d'accueil et d'admission Renforcer le rôle du secteur privé dans la gestion de la diversité Promouvoir la confiance et les bonnes relations dans les quartiers, par exemple par des initiatives d'accueil, des actions de «parrainage», etc. Coopérer avec les médias, par exemple en établissant des codes de conduite facultatifs pour les journalistes	Soutenir les actions transnationales, par exemple les campagnes ou les manifestations interculturelles visant à diffuser des informations précises et exactes sur les cultures, les religions et la contribution économique et sociale des immigrants Soutenir des projets pilotes et des études visant à trouver de nouvelles formes de coopération communautaire dans le domaine de l'entrée et de l'intégration dans l'UE

2. ***«L'intégration va de pair avec le respect des valeurs fondamentales de l'Union européenne»***

Niveau national	**Au niveau de l'UE**
Mettre l'accent sur le volet civique dans les programmes d'accueil et les autres activités destinés aux ressortissants de pays tiers nouvellement arrivés en vue d'assurer que les	Incorporer l'intégration des ressortissants de pays tiers dans les futurs programmes pluriannuels de l'Agence des droits

immigrés comprennent, respectent et bénéficient des valeurs communes européennes et nationales	fondamentaux Examiner comment sensibiliser au mieux le public aux valeurs fondamentales de l'UE

3. ***«L'emploi est un élément clé du processus d'intégration, essentiel à la participation et à la contribution des immigrants dans la société d'accueil et à la visibilité de cette contribution»***

Niveau national	**Au niveau de l'UE**
Définir des approches novatrices pour prévenir les discriminations sur le marché du travail Impliquer les partenaires sociaux dans l'élaboration et la mise en œuvre des mesures d'intégration Informer les employeurs et les établissements d'enseignement sur les certificats des cours d'introduction, pour promouvoir l'accès au marché du travail ou les possibilités de formation Envisager de nouvelles manières de reconnaître les qualifications, la formation et/ou l'expérience professionnelle des nouveaux arrivants, en s'inspirant de la législation existante Aider les petites entreprises, les organisations professionnelles et les syndicats de secteurs de l'économie employant un nombre important de migrants à développer leurs capacités de formation Promouvoir l'emploi des femmes immigrées, notamment en veillant à ce que les restrictions à l'accès au marché du travail soient limitées et ne fassent pas obstacle à l'intégration, lors de la transposition de la directive relative au droit au regroupement familial[8] Encourager le recrutement des migrants par	Procéder au suivi de l'impact des réformes nationales sur l'intégration des immigrants dans le marché du travail Encourager les États membres à mettre en place des politiques d'intégration dans le marché du travail Contrôler l'application des directives concernant la discrimination à l'emploi et le statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée[9]

[8] Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003.

[9] Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003.

des actions de sensibilisation, des mesures d'incitation économique et d'autres mesures axées sur les employeurs Soutenir la création d'entreprises par les migrants, par exemple en leur facilitant l'accès aux services bancaires et de crédit	

4. ***«Des connaissances de base sur la langue, l'histoire et les institutions de la société d'accueil sont indispensables à l'intégration; permettre aux immigrants d'acquérir ces connaissances est un gage de réussite de leur intégration»***

Niveau national	**Au niveau de l'UE**
Renforcer le volet «intégration» des procédures d'admission, par exemple par des mesures préalables au départ, telles que l'offre de kits d'information et de cours de langue et d'éducation civique dans le pays d'origine Organiser des programmes et des activités d'introduction au pays d'accueil pour les ressortissants de pays tiers nouvellement arrivés, pour qu'ils acquièrent des connaissances de base sur sa langue, son histoire, ses institutions, ses aspects socio-économiques, sa vie culturelle et ses valeurs fondamentales Proposer différents niveaux de cours tenant compte de l'éducation des intéressés et de leurs connaissances préalables sur le pays Développer les programmes et activités d'introduction pour les personnes à la charge des personnes faisant l'objet des procédures d'admission, les femmes, les enfants, les personnes âgées, analphabètes et handicapées Améliorer la souplesse des programmes d'introduction en proposant des cours à temps partiel et des cours du soir, des modules accélérés, un apprentissage à distance et des formations en ligne Cibler les activités d'introduction sur les jeunes ressortissants de pays tiers ayant des problèmes sociaux et culturels spécifiques	Encourager les actions transnationales, par exemple l'adaptation des bonnes pratiques à différents contextes, l'échange de personnel, la mise en œuvre conjointe de programmes, la diffusion commune des résultats Soutenir des programmes ou des modèles d'intégration novateurs incluant une formation linguistique et des ateliers de communication, ainsi que les aspects culturels, politiques et sociaux du pays d'accueil

liés à des questions identitaires, notamment les programmes instituant un tuteur éducatif ou un «modèle». Mettre en commun les ressources permettant à des communes voisines d'offrir différents types de cours	

5. «Les efforts en matière d'éducation sont essentiels pour préparer les immigrants, et particulièrement leurs descendants, à réussir et à être plus actifs dans la société»

Niveau national	**Au niveau de l'UE**
Refléter la diversité dans les programmes scolaires Tenir compte des problèmes spécifiques des jeunes immigrés dans le cadre des mesures visant à prévenir l'échec et le décrochage scolaires Améliorer l'accès des jeunes migrants à l'enseignement supérieur S'attaquer efficacement à la délinquance des jeunes migrants	Incorporer les objectifs d'intégration dans les divers programmes de la Commission dans le domaine de l'éducation Promouvoir l'éducation des ressortissants de pays tiers dans le cadre du programme de travail Education et Formation 2010 Facilitation d'une reconnaissance transparente des qualifications, notamment à travers des propositions pour un Cadre européen de qualifications

6. ***«L'accès des immigrants aux institutions et aux biens et services publics et privés, sur un pied d'égalité avec les ressortissants nationaux et en l'absence de toute discrimination, est une condition essentielle à une meilleure intégration»***

Niveau national	**Au niveau de l'UE**
Renforcer la capacité des fournisseurs de services publics et privés d'interagir avec les ressortissants de pays tiers par l'interprétation et la traduction interculturelles, le parrainage, l'intermédiaire des communautés immigrées, la mise en place de guichets d'information uniques Élaborer des outils d'information globaux, par exemple des manuels, des sites Internet, des registres des compétences du personnel en matière de diversité Mettre en place des structures organisationnelles durables pour l'intégration	Contrôler l'application des directives sur le statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée et sur l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique Améliorer la coopération dans l'application du droit communautaire dans le domaine de l'immigration et des bonnes pratiques en matière d'intégration Soutenir la réalisation d'études et l'échange de meilleures pratiques Promouvoir le développement de formations

et la gestion de la diversité et élaborer des modes de coopération entre les services gouvernementaux intéressés, afin de permettre aux fonctionnaires d'échanger des informations et de mettre en commun leurs ressources Mettre en place des programmes pour recueillir et analyser les informations sur les besoins des différentes catégories de ressortissants de pays tiers aux niveaux local et régional, par le biais de plates-formes de consultation, d'échange d'informations entre parties intéressées et d'études sur les communautés immigrées Engager un débat avec les entreprises sur l'intégration et lier les programmes gouvernementaux aux programmes sociaux des entreprises Inclure la compétence interculturelle dans les politiques de recrutement et de formation	interculturelles transférables à l'attention des fonctionnaires

7. ***«Un mécanisme d'interaction fréquente entre les immigrants et les ressortissants des États membres est essentiel à l'intégration. Le partage d'enceintes de discussion, le dialogue interculturel, l'éducation pour mieux connaître les immigrants et leurs cultures, ainsi que l'amélioration des conditions de vie en milieu urbain renforcent les interactions entre immigrants et ressortissants des États membres»***

Niveau national	**Au niveau de l'UE**
Promouvoir l'utilisation d'espaces communs et les activités où les immigrants interagissent avec la société d'accueil Améliorer les conditions de vie en termes de logement, de santé, de structures d'accueil des enfants, de sécurité des quartiers et d'accès à l'éducation, le bénévolat et la formation professionnelle, l'état des espaces publics, l'existence de havres de paix stimulateurs pour les enfants et les jeunes	Renforcer le volet «intégration» des politiques d'intégration et de protection sociales Encourager l'échange d'informations et de bonnes pratiques avec les autorités régionales, locales et urbaines par le biais de réseaux au niveau de l'UE et renforcer le lien entre ces réseaux et les points de contact nationaux par une consultation ad hoc et le partage d'expertise Soutenir la coopération transnationale aux niveaux régional, local et municipal entre les autorités publiques, les entreprises privées et la société civile, y compris les associations de migrants

8. ***«La pratique des différentes cultures et religions est garantie par la Charte des droits fondamentaux et doit être protégée, sous réserve qu'elle ne heurte pas d'autres droits européens inviolables ou ne soit pas contraire à la législation nationale»***

Niveau national	**Au niveau de l'UE**
Développer un dialogue interculturel constructif et une réflexion publique Promouvoir des plates-formes de dialogue intra- et interconfessionnel entre communautés religieuses et/ou entre communautés et décideurs politiques	Faciliter le dialogue interculturel et interreligieux au niveau européen, avec les différentes parties intéressées Approfondissement du dialogue de la Commission avec les organisations religieuses et humanistes

9. ***«La participation des immigrants au processus démocratique et à la formulation des politiques et des mesures d'intégration, en particulier au niveau local, favorise leur intégration»***

Niveau national	**Au niveau de l'UE**
Renforcer la participation civique, culturelle et politique des ressortissants de pays tiers dans la société d'accueil et améliorer le dialogue entre les différents groupes de ressortissants de pays tiers, le gouvernement et la société civile pour promouvoir la citoyenneté active Soutenir des plates-formes de conseil à différents niveaux pour la consultation des ressortissants de pays tiers Encourager le dialogue et le partage d'expériences et de bonnes pratiques entre groupes et générations d'immigrants Renforcer la participation des ressortissants de pays tiers au processus démocratique, promouvoir une représentation équilibrée des sexes par des actions de sensibilisation, des campagnes d'information et le renforcement des capacités Réduire les obstacles à l'exercice des droits de vote, tels que les taxes administratives ou	Lancer une étude/esquisse des droits et obligations des ressortissants de pays tiers dans les États membres Encourager l'accès des organisations à caractère général aux immigrants et la création d'organisations représentant leurs intérêts à l'échelle de l'UE Favoriser la création d'une plate-forme d'organisations de migrants et d'organisations représentant leurs intérêts au niveau de l'UE Étudier l'intérêt de définir une notion de citoyenneté civique en tant que moyen de promouvoir l'intégration des ressortissants de pays tiers, y compris les droits et obligations nécessaires pour faire comprendre aux immigrants la signification de la participation citoyenne dans la société Promouvoir la recherche et le dialogue sur les questions identitaires et la citoyenneté

les formalités bureaucratiques Faciliter la participation des immigrants dans les organisations à caractère général, notamment en soutenant les programmes de bénévolat et les stages Renforcer la participation des ressortissants de pays tiers à l'apport de réponses sociales aux migrations Créer des associations de migrants capables de donner des conseils aux nouveaux arrivants et impliquer leurs représentants dans les programmes d'accueil en tant que formateurs et «modèles» Élaborer des programmes nationaux de préparation à la citoyenneté et de naturalisation	

3. VERS UNE APPROCHE COHÉRENTE AU NIVEAU DE L'UE

Il est essentiel, en tenant dûment compte des compétences propres aux États membres et à leurs pouvoirs locaux et régionaux, d'encourager une approche de l'intégration plus cohérente au niveau de l'UE. Il s'agit de consolider le cadre juridique relatif aux conditions d'entrée et au séjour des ressortissants de pays tiers incluant leurs droits et obligations, de mettre en place des activités de coopération particulières et de développer l'échange d'informations sur l'intégration, de recentrer les actions et de procéder à des évaluations.

3.1 Recentrage et évaluation: principes de base communs 10 et 11

La mise en œuvre réussie de politiques et mesures relevant des principes de base communs (PBC) 1 à 9 repose sur deux éléments. L'intégration n'est pas une question isolée, elle est à l'intersection de différents domaines politiques, tels que l'emploi, l'éducation et les politiques de la ville, et doit être présente dans un large éventail de politiques. (PBC 10). Par ailleurs, les politiques et mesures d'intégration doivent être évaluées en vue de leur amélioration constante (PBC 11).

PBC 10: ***«Le recentrage des politiques et mesures d'intégration dans toutes les politiques pertinentes et à tous les niveaux de l'administration et des services publics est un élément clé de la prise de décisions politiques et de leur mise en œuvre»***

Les actions à prendre au niveau national peuvent être les suivantes:

- Renforcer la capacité de coordination de la mise en œuvre de la stratégie d'intégration nationale aux différents niveaux de l'administration

- Veiller à ce que l'intégration soit une composante essentielle des politiques en matière de migrations économiques

- Recentrer le volet «intégration» dans toutes les politiques pertinentes, en mettant en place des stratégies d'intégration ciblées

- Accorder l'attention nécessaire à l'égalité des sexes et aux besoins spécifiques des jeunes et des enfants immigrés dans les politiques d'intégration

- Soutenir la coopération, la coordination et la communication entre parties intéressées

- S'assurer que les points de contact nationaux servent de centres nationaux et que les informations sont partagées et coordonnées à tous les niveaux de l'administration et avec les autres parties intéressées, en particulier aux niveaux régional et local

Actions à prendre au niveau de l'UE:

- Consolider le réseau des points de contact nationaux

- Développer la coopération entre institutions et services responsables des questions d'intégration

- Incorporer les objectifs d'intégration dans les programmes généraux pertinents au niveau européen

PBC 11: ***«L'élaboration d'objectifs, d'indicateurs et de mécanismes d'évaluation est nécessaire pour adapter les politiques, mesurer les progrès en matière d'intégration et améliorer l'efficacité de l'échange d'informations»***

Les actions à prendre au niveau national peuvent être les suivantes:

- Renforcer la capacité de suivi et d'évaluation des politiques d'intégration, en mesurant par exemple les incidences nationales, en consultant les parties intéressées, en se dotant d'indicateurs et de mesures de suivi

- Renforcer la capacité de collecte, d'analyse et de diffusion des statistiques relatives à l'intégration

- Évaluer les procédures d'admission et les programmes d'accueil par des sondages auprès des participants et des parties intéressées

- Mettre en place des mécanismes d'évaluation pour les programmes d'intégration obligatoires

Actions à prendre au niveau de l'UE:

- Se doter d'outils statistiques et d'indicateurs communs

- Encourager l'échange d'informations sur les outils d'évaluation nationaux et, le cas échéant, élaborer des critères européens d'apprentissage comparé

- Encourager l'amélioration de la connaissance des processus d'intégration, y compris l'analyse de l'impact des composantes obligatoires des politiques d'intégration nationales

- Élargir, grâce à la recherche, la base de connaissances des politiques d'intégration

- Développer le réseau européen des migrations

3.2 Cadre juridique relatif à l'entrée et au séjour des ressortissants de pays tiers

Depuis que la Communauté a acquis des compétences dans le domaine de la migration en vertu du traité d'Amsterdam, elle a adopté une série d'instruments législatifs sur les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers (des directives concernant la réunification familiale, les étudiants, les chercheurs, et la résidence de longue durée). Ces directives créent un cadre juridique, prescrivant l'égalité du traitement et accordant des droits d'accès à l'emploi, et à l'enseignement/la formation, dont les éléments sont des composantes nécessaires non seulement d'une politique d'immigration crédible mais également de toute intégration réussie des ressortissants de pays tiers dans le cadre de cette politique. En outre, la législation de l'UE sur la lutte contre la discrimination soutient et développe ce cadre juridique sur les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers. A l'avenir, tout instrument migratoire devrait prendre en compte l'égalité du traitement et les droits pour les migrants.

3.3 Vers une approche cohérente de l'UE: coopération et échange d'informations sur l'intégration

3.3.1 Points de contact nationaux sur l'intégration

Les points de contact nationaux continueront de jouer un rôle important dans le suivi des progrès dans les différents domaines d'action et dans la garantie que les efforts déployés se renforcent mutuellement au niveau national et à celui de l'UE. Lors de l'élaboration de l'ouvrage *Handbook on Integration*, ils ont fait preuve d'efficacité dans l'échange d'informations et de bonnes pratiques et dans l'identification des domaines prioritaires. Le recentrage de leurs travaux sur les principes de base communs contribuera à la mise en place du cadre européen. La nature actuelle des points de contact nationaux doit être maintenue, car leur flexibilité et leur caractère technique facilitent l'échange d'informations et d'expériences. Pour mieux exploiter leurs connaissances spécialisées, les principaux résultats obtenus seront communiqués en temps voulu au Comité sur l'immigration et l'asile, présidé par la Commission, ainsi qu'à la présidence et aux structures du Conseil responsables des politiques liées à l'intégration.

3.3.2 «Handbook on Integration»

La première édition de cet ouvrage porte sur les stages d'introduction destinés aux immigrants et aux personnes reconnues comme réfugiées nouvellement arrivés, la participation civique et les indicateurs relatifs à l'intégration. Cet ouvrage, rédigé à l'attention des décideurs politiques et des praticiens aux niveaux local, régional, national et de l'UE, a été bien accueilli par les parties intéressées. La seconde édition, prévue pour 2006, sera axée sur le logement et les problèmes urbains, l'accès aux services sanitaires et sociaux, l'intégration dans le marché du travail, la prise en compte de l'égalité des chances et les structures d'intégration, et présentera des analyses dûment fondées sur les principes de base communs.

3.3.3 Site Internet sur l'intégration

Le programme de La Haye a expressément demandé la création d'un site Internet accessible au grand public. Les ministres responsables de l'intégration ont invité la Commission, en coopération étroite avec les points de contact nationaux, à établir un partenariat public-privé en vue de la création d'un site Internet sur l'intégration, afin de tenir l'inventaire des bonnes pratiques, de promouvoir leur échange dans toute l'UE et au-delà de ses frontières, et d'évaluer

constamment leur efficacité et leur transférabilité dans différents contextes[10]. Dans un premier temps, la Commission entend lancer un appel d'offres pour la création d'un portail Internet d'expériences européennes sur l'intégration des immigrants.

3.3.4 Participation des intéressés

Aux termes du programme de La Haye, l'intégration des ressortissants de pays tiers résidant légalement dans l'Union et de leurs descendants contribue à la stabilité et à la cohésion de nos sociétés. Une approche globale impliquant les parties intéressées à tous les niveaux est essentielle au succès des politiques d'intégration. Tandis que la participation effective des intéressés aux niveaux régional et local ne peut être assurée qu'au plan national, la Commission prendra, elle, les mesures appropriées au niveau de l'UE.

À cette fin, elle entend mettre en place un forum européen sur l'intégration. Sa valeur ajoutée sera de réunir plusieurs parties intéressées actives dans le domaine de l'intégration au niveau de l'UE. Il pourrait s'agir par exemple d'organisations coordinatrices, disposant d'adhérents dans plusieurs États membres. Les fonctions principales de ce forum seront la consultation, l'échange d'expertise et la formulation de recommandations sur le site Internet «intégration». Des liens étroits devront aussi être établis avec les points de contact nationaux.

Le Parlement européen, le Comité économique et social européen et le Comité des régions seront invités à participer au forum européen sur l'intégration. Leurs représentants seront aussi encouragés à présenter des contributions ad hoc lors des réunions pertinentes des points de contact nationaux. Ils seront invités à participer aux conférences préparatoires dans le cadre proposé par l'ouvrage *Handbook on Integration*.

3.3.5 Rapport annuel sur les migrations et l'intégration

Le rapport annuel de la Commission sera un outil important pour suivre l'évolution des politiques d'intégration dans l'Union européenne.

4. CONCLUSIONS

L'immigration légale et l'intégration sont indissociables et doivent se renforcer mutuellement. Le Cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne décrit dans la présente communication constitue un engagement majeur et prouve que la Commission place l'intégration parmi les priorités de son programme politique. Une large série de politiques et d'instrument financiers européens actuels peuvent contribuer à soutenir les efforts des autorités nationales et de la société civile. Le défi de l'avenir sera de promouvoir des efforts concertés de la part de tous les acteurs relevants afin de maximiser l'impact et l'efficacité de ces instruments.

Les États membres doivent prendre, avec la Commission, les mesures nécessaires pour définir le programme commun pour l'intégration de manière prospective et ciblée. Les ministres responsables de l'intégration devront tenir, en coopération étroite avec la Commission, un débat politique annuel sur l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'UE et évaluer la nécessité d'actions complémentaires. La Commission espère aussi que les autres institutions et les parties intéressées mettront leurs efforts en commun pour réussir l'intégration des ressortissants de pays tiers dans nos sociétés.

---

[10] Conférence ministérielle de Groningue, 9-11 novembre 2004.

ANNEX

I. POLICY CONTEXT

All levels of government are involved in developing and implementing integration policy. Experience over the last few years, and particularly since the adoption of the Tampere conclusions, has shown the usefulness of the exchange of information and good practice. This has taken place between Member States and at different levels of government. As a result, there has already been a certain amount of convergence in terms of policy and objectives for integration across the EU. A great deal of common ground has in fact been identified as far as key dimensions of integration are concerned. This is reflected in the Common Basic Principles (CBPs) on integration adopted by the Council in November 2004. They represent a major step forward in developing a common approach to integration and they have, therefore, been taken as the focus of this Communication. The adoption of the CBPs also underlines that in spite of the efforts made in recent years, both within the Member States and at EU level, integration policies need to be strengthened further. The adoption of these principles is also a recognition of the fact that failure in one individual Member State may have negative consequences for the others and for the European Union as a whole, and that it is in the interests of all Member States to pursue effective integration strategies.

Primary responsibility for the development and implementation of integration policy and measures nevertheless remains at the level of Member States. However, the Council has called on the Commission to support national efforts in this domain, particularly in view of the implications which one Member State's policy can have on the others. There are many benefits which can accrue from both exchanging information and co-operating together to tackle what are, so often, common problems.

II. ACTIONS TO STRENGTHEN THE IMPLEMENTATION OF THE COMMON BASIC PRINCIPLES

The actions suggested at national level are given as possible guidelines designed to help in the conception of national policies and programmes. They are also actions which can be supported under the proposals which the Commission has made for the European Fund for Integration to succeed INTI. The actions proposed at European level extend and develop activities which have shown their usefulness over recent years, in particular the promotion and support of networking amongst practitioners, the transfer of good practice and the exchange of information.

CBP 1 'Integration is a dynamic, two-way process of mutual accommodation by all immigrants and residents of Member States'

This principle, which was already identified and adopted by the European Council in the conclusions of its meeting in Thessaloniki in June 2003, underlines that integration is a process of mutual accommodation requiring the **participation of both immigrants and the host society**. Strengthening the capacity of the receiving society to accommodate growing diversity by targeting integration actions at the host population is therefore of paramount importance. In reality integration takes place at the local level as part of daily life and everyone has a part to play. To be successful, integration must involve the receiving society in the provision of opportunities for the full participation of third-country nationals. Engaging local communities in working together is thus crucial. An important way of doing this is to

ensure that national programmes implementing a two-way approach and involving immigrants and the native population are set up.

Essential elements in this process are **accurate information about migrants** in their neighbourhood and possibilities for local people and immigrants to meet. Among possible actions that could be envisaged are awareness-raising campaigns, intercultural events involving local residents, migration exhibitions, all intended to project accurate information about both the local society and immigrants. These actions cover issues such as cultural traditions, religious practices, and social and economic contributions which immigrants can make to the host society. As openness and good neighbourliness are important elements of successful integration, promoting 'bridging capital', trust and friendly relations with the neighbouring community, for instance by means of **welcoming committees or mentoring**, is very valuable as has been shown by experience in immigration countries elsewhere in the world. **The media play an essential role** in providing balanced coverage and responsibly informing the public debate on immigration and integration. Thus various forms of co-operation with the media, including voluntary codes of practice offering guidance to journalists, are needed.

CBP 2 'Integration implies respect for the basic values of the European Union'

The Charter of Fundamental Rights describes the civil, political, economic and social rights of European citizens and of all persons resident in the EU. These are based on the values which all the Member States adhere to: human rights standards and values such as equality, anti-discrimination, solidarity, openness, participation and tolerance. Member States are responsible for assuring that all residents, including immigrants, understand, respect and benefit from common European and national values. In this context, putting strong emphasis on **civic orientation in introduction programmes and other activities** for newly arrived third-country nationals is necessary. EU values provide a framework within which individual Member States can develop their own codes based on their national laws and traditions. A first and essential element in this process is an understanding by immigrants of the nature of the society which they are joining. This underlines the importance of including civic orientation and other information in introduction programmes as soon as immigrants arrive.

At the European level, the proposed Fundamental Rights Agency can play a role by including the integration dimension into its future Pluriannual Programmes.

CBP 3 'Employment is a key part of the integration process and is central to the participation of immigrants, to the contributions immigrants make to the host society, and to making such contributions visible'

Access to the labour market is an essential ingredient of successful integration. One of the failures of current policies in many Member States can be shown by the significantly higher rate of unemployment of immigrants with respect to the native population. This is of particular concern with the second and third generation of young migrants in many countries. Much work is already being done throughout the EU to remedy this situation and it is one of the priorities of the **European Employment Strategy**. However, there are a number of areas which have perhaps not been given the attention they deserve at national level and which could be very useful in ensuring that the potential of immigrants is fully utilised. One of them is ensuring **recognition of qualifications** from third countries, making wider use of **certificates obtained by immigrants from initial introduction and training courses** and ensuring the value of **such courses as tools to access the labour market.** For regulated

professions, it is important to take into account professional qualifications obtained by the holder in third countries, as well as training undergone and/or professional experience, in procedures of professional recognition, while respecting minimum training requirements established by the relevant EU Directives. Decisions in this regard should be taken within a reasonable delay, reasons shall duly be given and the applicant shall have the right of appeal before the courts under national law.

There is an important role also for the **private sector** much of which recognises today the importance of diversity management. However, more could be done, especially at the local level, to involve small companies and businesses in particular by helping them to improve training for immigrants and by building up their capacity to manage a more diverse workforce. Further incentives to **engage employers in recruiting immigrants** and providing greater **support to migrant entrepreneurs** are equally important**.** In fact, a large potential of migrant entrepreneurship is still unused. **Employment of immigrant women** should be actively promoted.

At the EU level, the Commission will **monitor the impact of the National Reform Programmes** on the labour market integration of immigrants, encourage Member States to develop labour market integration strategies and monitor the **legislation which safeguards immigrant rights**, notably on the status of long-term residents; on combating discrimination, racism and xenophobia.

CBP 4 'Basic knowledge of the host society's language, history, and institutions is indispensable to integration; enabling immigrants to acquire this basic knowledge is essential to successful integration'

Enabling immigrants to acquire basic knowledge of the host society's language, history and institutions is essential for their integration. Knowledge of the language of the Member State concerned is seen as crucial not only for migrant workers but also for their family members and for their children to ensure they do not fall behind in their schools. **Introduction programmes** play an important role in helping newly arrived third-country nationals to gain skills and knowledge needed for full participation in society. They are an important investment in the future that both immigrants and the receiving society should be ready to make. Introduction courses provide immigrants with a better start on their way to self-sufficiency and facilitate their prospective contribution to the host society. For this reason, a number of suggestions are made for actions to increase their efficiency, for their organisation at various levels, taking into consideration divergent educational background and experience of immigrants; for enhancing their flexibility via part-time courses, evening courses, distance and e-learning, allowing participants to work or study at the same time and for achieving synergies by greater co-operation between service providers.

However, as managed migration schemes are established, and within the context of developing a European approach to the admission of labour migrants, there is scope for paying more attention to **pre-departure measures** which can improve the integration process on arrival. Such measures can be part of comprehensive migration and development strategies[11].

[11] On issues of migration and development, see Commission Communication COM(2005) 390.

Since this principle concerns such a key part of the integration process, the Commission should play an active role at EU level in stimulating the exchange of information and good practice and supporting innovative approaches.

CBP 5 'Efforts in education are critical to preparing immigrants, and particularly their descendants, to be more successful and more active participants in society'

The education and training systems in the Member States play a major role in the integration of new young immigrants and continue to do so with the second and third generation, particularly with respect to language learning. The success of the second and third generations of third-country nationals depends to a large extent on their level of attainment and the qualifications they obtain. Schools play an additional role as a place of acquiring knowledge of society and as a cultural bridge and can also encourage pluralism and diversity.

The systems themselves must adjust to manage increasing ethnic, cultural and religious diversity amongst their pupils and students. A number of actions related to the education of children and adolescents are necessary, including reflection of **diversity in the curriculum**. It is equally important to make **academic underachievement and early school-leaving**, as well as all forms of migrant youth delinquency, **priority areas for intervention**.

At EU level, reflecting diversity and issues concerning the integration of migrants should be better incorporated into the various educational programmes. Moreover, Strategic Objective 2 of the Education and Training 2010 Work Programme 'Facilitating the access of all to education and training systems', encompasses the promotion of measures to increase social cohesion, of which the integration of migrants is a part[12]. Additionally, the Maastricht Communiqué of December 2004 encourages Member States to develop Vocational Education and Training (VET) systems which meet the needs of groups at risk of social and labour market exclusion, including migrants. Further, the Commission will shortly bring forward proposals for a European Qualifications Framework (EQF) which will facilitate cross-border transparency and recognition of qualifications and thus aid migrants' access to education, training and work in the EU.

CBP 6 'Access for immigrants to institutions, as well as to public and private goods and services, on a basis equal to national citizens and in a non-discriminatory way is a critical foundation for better integration'

An important aspect of the integration process is ensuring that immigrants have access to public and private institutions and services without discrimination. This often requires specific measures to **build up the capacity of public and private service providers** to interact with third-country nationals and to understand and respond to their needs. Such strategies can be strengthened by improving the participation in the host society of organisations representing migrants. Experience has shown that service providers can be made more accessible for third-country nationals via intercultural interpretation and translation as well as intermediary services by representatives of immigrant communities and other similar measures.

Another area which could benefit from further support is the reinforcement and development of **consultation mechanisms at local and regional level** to maintain a dialogue between

[12] Point 43 of the Presidency Conclusions, European Council, 15/16 March 2002.

migrant communities and local people, institutions and others involved in the integration process. This is particularly important in the towns and cities where many immigrants settle.

In these areas there are already many interesting initiatives although they are not always well known outside of the town or region concerned. The Commission can therefore play an important role by supporting **research and exchange of good practice**. It also has an important role in **monitoring relevant EU legislation** concerning immigrants' rights.

CBP 7 'Frequent interaction between immigrants and Member State citizens is a fundamental mechanism for integration. Shared forums, intercultural dialogue, education about immigrants and immigrant cultures, and stimulating living conditions in urban environments enhance the interactions between immigrants and Member State citizens'

Since the majority of immigrants in the EU live in the larger towns and cities, they are in the front line when it comes to devising and implementing integration measures. The process of integration goes on very largely in an urban context since this is where the daily interaction - which is at its core - takes place. **Measures which can improve the urban environment** and help to promote a shared sense of belonging and participation may, therefore, be instrumental in promoting integration. It is in this context that actions can be taken to establish **common forums for discussions** between different communities, to make available spaces and provide for activities (e.g. for sports or cultural activities) in which immigrants and the host society can interact together in a positive way. At the same time, low-quality housing and over representation of immigrants in deprived urban neighbourhoods create problems for integration in most Member States. Dealing with such issues requires close co-operation between regional, local and municipal authorities and underlines the central role of municipal authorities in the process of integration. At EU level, **strengthening the integration dimension in Social Inclusion and Social Protection Policies** is important.

CBP 8 'The practice of diverse cultures and religions is guaranteed under the Charter of Fundamental Rights and must be safeguarded, unless practices conflict with other inviolable European rights or with national law'

Member States increasingly stress the importance of the socio-cultural dimension of integration. Both immigrants and nationals can be mobilised around intercultural and inter-religious dialogue. Most Member States are faced with the phenomenon of increasing ethnic, cultural and religious diversity and the need to manage intercultural challenges. The cultures and religions that immigrants bring with them have enriched our societies in many ways. However, difficulties can arise where religious or cultural beliefs or practices conflict with European fundamental values or with national law. In such cases each Member State must look for solutions which will necessarily reflect the national situation and the need to respect European fundamental values and national laws. This principle sets the boundaries within which such arrangements can be made.

The existence of **mechanisms for dialogue** between different ethnic and religious groups will greatly facilitate dialogue and discussion on such issues and on daily problems which may arise. Developing intercultural dialogue and contributing to the **creation of inter- and intra-faith dialogue platforms** between religious communities and/or between communities and policy-making authorities are among possible measures to be taken. Such dialogue is particularly necessary since strong religious beliefs can be one of the factors which contribute

to the development of radicalisation especially among young immigrants looking for a new sense of identity.

Such activities should be continued at EU level involving religious and humanist organisations and other stakeholders, pursuant to Declaration 11 to the Amsterdam Treaty.

CBP 9 'The participation of immigrants in the democratic process and in the formulation of integration policies and measures, especially at the local level, supports their integration'

The involvement of migrants' associations and organisations representing their interests in the development and implementation of integration measures has been shown to increase the value of such strategies. The participation of immigrants in the democratic process, particularly at the local level, enhances their role as residents and as participants in society. Providing for their participation and for the exercise of active citizenship is needed, most importantly at the political level and especially at the local level. Political rights provide both a means of expression and also bring with them responsibilities. In order to increase the participation of third-country nationals in local elections, actions such as **awareness-raising campaigns** and the **removal of obstacles** to the use of voting rights such as fees or bureaucratic requirements can be helpful. A **balanced gender representation** should be promoted.

Other examples of useful action concern the development of advisory platforms for consultation at all levels. The adaptation of many kinds of organisations to intercultural reality and efforts to engage immigrants in their work can also promote integration. Special volunteer programmes and internship schemes may be particularly helpful.

Building on activities at national level, the Commission can contribute by creating **platforms for dialogue at the EU level** to complement the national fora. Information is also needed about the **state of participation of immigrants** both in the political process and in the development of integration policies in the different Member States. Such a mapping exercise will contribute to ongoing reflections at EU level on the value of developing a **concept of civic citizenship** as a means of promoting the integration of immigrants who do not have national citizenship. Problems of identity lie at the heart of the difficulties which many young immigrants in particular seem to face today. Further exploration of these issues at EU level may therefore be helpful.