



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 20.7.2011
COM(2011) 455 final

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

Agenda européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers

{SEC(2011) 957 final}

TABLE DES MATIÈRES

1.	L'INTÉGRATION POUR CONCRÉTISER LE POTENTIEL DES MIGRATIONS	2
2.	LA GESTION DE L'INTÉGRATION EST UNE RESPONSABILITÉ PARTAGÉE.....	4
A.	L'INTÉGRATION PAR LA PARTICIPATION	4
B.	UN PLUS GRAND NOMBRE D' ACTIONS AU NIVEAU LOCAL	9
C.	LA PARTICIPATION DES PAYS D'ORIGINE.....	11
3.	LES PERSPECTIVES D'AVENIR.....	12

1. L'INTÉGRATION POUR CONCRÉTISER LE POTENTIEL DES MIGRATIONS

Au cours des dernières décennies, l'immigration a augmenté dans la plupart des États membres de l'Union européenne. Les migrants originaires de pays tiers représentent environ quatre pour cent de la population totale de l'UE¹. La composition de la population de l'Union est donc en train de changer, et les sociétés européennes se trouvent confrontées à une diversité croissante. Cette évolution inscrit dans un nouveau contexte la cohésion sociale et la réponse du gouvernement aux inquiétudes de la population.

L'évolution démographique, notamment le vieillissement de la population, l'allongement de l'espérance de vie et la diminution de la population en âge de travailler², a également une forte incidence sur l'Europe. L'immigration légale peut contribuer à résoudre ces problèmes, outre qu'elle maximise l'utilisation de la main d'œuvre et des compétences déjà disponibles dans l'Union européenne et améliore la productivité de son économie. Les tendances démographiques varient d'une région à l'autre et appellent des solutions sur mesure. Pour tirer pleinement parti des avantages des migrations, l'Europe doit trouver le moyen de mieux s'accommoder de la diversité et du multiculturalisme de ses sociétés en rendant l'intégration des migrants plus efficace.

La stratégie Europe 2020³ et le programme de Stockholm⁴ reconnaissent pleinement le rôle positif que pourraient jouer les migrations dans l'émergence d'une économie compétitive et durable, et ils définissent comme objectif politique clair la bonne intégration des migrants en situation régulière, sur la base du respect et de la promotion des droits de l'homme⁵.

Les États membres ont confirmé leur volonté de continuer à développer le concept central de l'intégration comme moteur du développement économique et de la cohésion sociale afin d'augmenter encore la contribution des immigrés à la croissance économique et à la richesse culturelle⁶. Il existe déjà un cadre pour la coopération en matière d'intégration au sein de l'Union européenne qui repose sur les principes de base communs de la politique d'intégration des immigrants dans l'Union européenne, adopté par le Conseil en 2004⁷. Il ressort de ces principes que l'intégration est un processus dynamique et réciproque d'acceptation mutuelle

¹ Une ventilation de la population par nationalité effectuée en 2010 a montré que 32,4 millions d'étrangers vivaient dans les 27 États membres de l'UE (6,5 % de la population totale). Parmi ceux-ci, 12,3 millions étaient des citoyens de l'UE-27 vivant dans un autre État membre et 20,1 millions étaient des ressortissants de pays hors UE-27 (4 % de la population totale), <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/introduction>.

² L'augmentation de la population totale de l'UE a principalement résulté d'une immigration nette. Parallèlement, l'Union enregistre depuis quelques années une tendance à la baisse de l'immigration, Eurostat, Statistiques en bref, 1/2011, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-001/EN/KS-SF-11-001-EN.PDF.

³ Conclusions du Conseil européen des 25 et 26 mars 2010, EUCO 7/10, CO EUR 4, CONCL 1.

⁴ Le programme de Stockholm — une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens, JO C 115 du 4.5.2010, p. 1.

⁵ L'examen annuel de la croissance 2011, qui regroupe différentes actions essentielles pour que l'UE progresse vers les objectifs définis dans la stratégie Europe 2020, a fait apparaître la nécessité de mener des réformes urgentes pour développer les compétences et créer des incitations au travail pour la population tant nationale qu'immigrée; COM(2011) 11 final, annexe 2, Rapport macroéconomique.

⁶ Conclusions du Conseil et des représentants de gouvernements des États membres sur l'intégration en tant qu'élément moteur du développement et de la cohésion sociale, document n° 9248/10 du Conseil.

⁷ Document n° 14615/04 du Conseil, 19.11.2004.

par lequel doivent passer les migrants et les sociétés qui les accueillent. Toutes les actions présentées par la Commission dans l'agenda commun pour l'intégration de 2005 ont été menées à bien⁸. Cependant, le contexte social, économique et politique a évolué et les mesures d'intégration n'ont pas toutes atteint leurs objectifs. Les politiques d'intégration exigent également de la part des migrants le souhait et la volonté de faire partie de la société qui les accueille.

L'introduction dans le traité d'une nouvelle disposition juridique concernant le soutien par l'UE de l'action visant à favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers⁹ en séjour régulier dans les États membres (article 79, paragraphe 4, du TFUE) permet une action concertée plus large tout en excluant l'harmonisation. Cette action doit tenir compte du fait que le contexte démographique, social, économique et politique n'est plus le même.

Les données chiffrées¹⁰ confirment que les défis les plus pressants sont notamment:

- le faible taux d'emploi actuel des migrants, en particulier des femmes;
- l'augmentation du chômage et les niveaux élevés de «surqualification»;
- l'augmentation des risques d'exclusion sociale;
- les écarts de niveau d'instruction;
- les inquiétudes de la population quant au manque d'intégration des migrants.

La nouvelle mouture de l'Agenda européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers est une contribution au débat sur les moyens de mieux comprendre et de favoriser l'intégration. Il est nécessaire d'adopter des approches variées, en fonction des différents problèmes d'intégration auxquels sont confrontés diverses catégories de migrants, qu'ils soient peu ou hautement qualifiés, ainsi que les personnes bénéficiant d'une protection internationale. L'Europe doit adopter une attitude positive à l'égard de la diversité et mettre en place des garanties solides concernant les droits fondamentaux et l'égalité de traitement, en se fondant sur le respect mutuel des différentes cultures et traditions. Des actions destinées aux groupes de migrants particulièrement vulnérables sont également nécessaires.

S'appuyant sur des expériences acquises dans toute l'UE, la présente communication met en lumière les enjeux européens en matière d'intégration. Pour relever ces défis, elle formule des recommandations et suggère des domaines d'action. Avec le document de travail des services de la Commission, elle fournit un aperçu des initiatives de l'UE visant à favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers. L'Union européenne peut contribuer à orienter et à guider les efforts des États membres grâce à différents instruments. L'agenda européen pour l'intégration ne peut être mis en œuvre exclusivement au moyen d'instruments européens. L'intégration est un processus dynamique à long terme qui nécessite les efforts d'un large éventail d'acteurs dans différents domaines politiques et à divers niveaux. C'est la raison pour laquelle les recommandations formulées dans la présente communication ciblent tous les acteurs impliqués dans le processus d'intégration.

⁸ COM(2005) 389 final; SEC (2010) 357 final.

⁹ L'expression «ressortissants de pays tiers» désigne les migrants venant de pays extérieurs à l'UE qui n'ont pas la nationalité d'un pays de l'UE. Cette catégorie inclut à la fois les personnes nées dans un pays extérieur à l'UE et les personnes nées dans l'UE mais n'ayant pas la nationalité d'un État membre.

¹⁰ Voir le document de travail des services de la Commission joint au présent document.

2. LA GESTION DE L'INTÉGRATION EST UNE RESPONSABILITÉ PARTAGÉE

Il ressort clairement des considérations qui précèdent que les politiques d'intégration devraient créer des conditions favorables pour la participation des migrants sur les plans économique, social, culturel et politique, de façon à concrétiser le potentiel des migrations. Des solutions efficaces aux défis liés à l'intégration doivent être trouvées dans chaque contexte national et local, or ces défis étant communs à de nombreux États membres, ceux-ci pourraient échanger leurs expériences. Bien qu'il n'appartienne pas à l'Union européenne de déterminer les stratégies d'intégration, elle peut établir un cadre pour le suivi, l'évaluation comparative et l'échange des bonnes pratiques et créer des incitations à l'aide des instruments financiers européens. Le document de travail des services de la Commission ci-joint fournit des exemples d'échanges de connaissances et de bonnes pratiques.

L'intégration est liée à un cadre législatif et politique défini et coordonné au niveau de l'UE¹¹. Les efforts visant à garantir l'existence d'un cadre législatif pour l'égalité de traitement et à accorder à tous les migrants un niveau de droits correct s'inscrivent dans l'action de l'UE en faveur de l'intégration. Les priorités en matière d'intégration devraient être pleinement prises en compte dans tous les domaines pertinents afin de contribuer de manière cohérente à relever les défis de l'intégration et à poursuivre les autres priorités politiques.

L'intégration est un processus en constante évolution, qui nécessite un suivi étroit, des efforts permanents, des approches innovantes et des idées audacieuses. Il n'est pas facile de trouver des solutions, mais la réussite de l'intégration des migrants dans l'Union européenne constituerait une contribution importante pour la réalisation des objectifs que cette dernière a fixés dans la stratégie Europe 2020, à savoir porter à 75 % le taux d'emploi d'ici à 2020, réduire les taux de décrochage scolaire à moins de 10 %, augmenter la proportion de personnes diplômées de l'enseignement supérieur et sortir 20 millions de personnes de la pauvreté ou de l'exclusion sociale¹².

Les actions proposées sont axées sur les domaines prioritaires suivants:

A. L'intégration par la participation.

B. Un plus grand nombre d'actions au niveau local.

C. La participation des pays d'origine.

A. L'INTÉGRATION PAR LA PARTICIPATION

L'intégration est un processus qui commence sur le terrain, aussi les politiques d'intégration devraient-elles être élaborées dans le cadre d'une approche véritablement «ascendante», proche du niveau local. Ces politiques comprennent entre autres le soutien à l'apprentissage linguistique, des programmes d'introduction, l'accès à l'emploi, à l'éducation et à la formation professionnelle et la lutte contre les discriminations, autant de mesures dont le but est d'accroître la participation des migrants à la société.

¹¹ Un récapitulatif des récentes initiatives lancées par l'UE en faveur de l'intégration des ressortissants de pays tiers est présenté dans le document de travail des services de la Commission ci-joint.

¹² Conclusions du Conseil européen des 25 et 26 mars 2010, EUCO 7/10, CO EUR 4, CONCL 1.

L'intégration requiert un engagement de la part de la société d'accueil à prendre en compte les besoins des migrants, à respecter leurs droits et leur culture et à les informer de leurs obligations. Parallèlement, les migrants doivent se montrer disposés à s'intégrer ainsi qu'à respecter les règles et les valeurs de la société dans laquelle ils vivent.

1. La contribution socio-économique des migrants

1.1. L'acquisition de connaissances linguistiques

On s'accorde généralement sur le fait que l'acquisition de compétences linguistiques joue un rôle essentiel dans l'intégration. Une meilleure maîtrise de la langue ouvre de meilleures possibilités d'emploi et conduit à une plus grande indépendance et à une participation accrue des immigrées au marché du travail.

La formation linguistique, de même que les programmes d'introduction, doivent être accessibles tant financièrement que géographiquement. Il est important de proposer des cours de langues de différents niveaux en fonction des connaissances et des conditions d'apprentissage des participants. Il peut être intéressant d'utiliser le Cadre européen commun de référence (CECR) pour les langues, qui est une base élaborée par le Conseil de l'Europe pour la reconnaissance mutuelle des qualifications linguistiques, pour déterminer les niveaux de compétence linguistique¹³.

1.2. Le taux d'activité

Dans de nombreux États membres, il existe un écart considérable entre le taux d'emploi des ressortissants de pays tiers et celui des citoyens de l'Union. En 2010, le taux d'emploi des ressortissants de pays tiers âgés de 20 à 64 ans était inférieur de dix points de pourcentage à celui de la population totale de la même tranche d'âge, au niveau de l'Union européenne¹⁴. Les taux d'emploi des immigrées, en particulier, sont sensiblement inférieurs au taux d'emploi moyen ainsi qu'à celui de la population immigrée masculine¹⁵. La participation au marché de l'emploi étant l'un des moyens les plus efficaces et les plus concrets de s'intégrer dans une société, les efforts visant à réduire ces écarts doivent cibler aussi bien les migrants venus chercher du travail que ceux arrivés dans l'UE dans le cadre du regroupement familial ou en tant que bénéficiaires d'une protection internationale.

On observe une surqualification des ressortissants de pays tiers, en particulier des femmes¹⁶, par rapport à l'emploi qu'ils occupent dans tous les États membres où des données sont disponibles. Les migrants au chômage ou qui occupent des postes pour lesquels ils sont surqualifiés sont autant de ressources sous-employées et représentent une perte de capital humain. En outre, cette situation peut être perçue comme dégradante par les migrants. Des

¹³ Voir CECR, http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/cadre_FR.asp.

¹⁴ En 2010, le taux d'emploi moyen de la population totale de la tranche des 20 à 64 ans était de 68,6 % (contre 69,1 % en 2009) et celui des ressortissants de pays tiers âgés de 20 à 64 ans, de 58,5 % (contre 59,1 % en 2009).

¹⁵ Dans la tranche d'âge de forte activité, c'est-à-dire de 25 à 54 ans, le taux d'emploi des ressortissantes de pays tiers était inférieur de 20 points de pourcentage à celui de l'ensemble des femmes de la même tranche d'âge, en 2010. Eurostat, Enquête sur les forces de travail de l'UE, données trimestrielles sur les taux d'emploi par sexe, tranche d'âge et nationalité – comparaison des taux d'emploi concernant les ressortissants nationaux et les citoyens de pays extérieurs à l'UE-27; http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_ifs/data/database.

¹⁶ La minorité ethnique et les femmes roms en Europe: une affaire d'égalité entre hommes et femmes? Rapport de synthèse préparé pour la Commission européenne en 2009.

services devraient être créés dans le but de permettre la reconnaissance des qualifications et des compétences acquises dans le pays d'origine afin de faciliter la possibilité pour les migrants d'accéder à des emplois qui correspondent à leurs compétences.

L'une des premières étapes consisterait à renforcer les outils dont nous disposons pour recenser les études suivies et l'expérience professionnelle antérieure, à établir une correspondance entre les diplômes et les qualifications et à identifier la nécessité éventuelle d'une formation.

Ensuite, la transparence des informations sur les emplois disponibles et le soutien des services publics de l'emploi sont également importants. Les employeurs et les partenaires sociaux jouent un rôle crucial dans la promotion de la diversité et la lutte contre les discriminations. Le rôle important des migrants dans la création d'entreprises de même que leur créativité et leur capacité d'innovation devraient également être renforcés¹⁷, avec le soutien des autorités, sous la forme d'informations sur les conditions régissant la création d'entreprises.

Enfin, des programmes d'introduction devraient être organisés afin de favoriser l'insertion des migrants récents sur le marché de l'emploi et dans d'autres domaines essentiels des sociétés d'accueil. Les mesures d'introduction peuvent s'inscrire dans le cadre d'un accord contractuel destiné à garantir l'engagement pris et comprendre des obligations et des droits pour les deux parties.

1.3. Des efforts au niveau du système d'enseignement

La plupart des pays de l'Union ont une proportion de plus en plus grande d'élèves issus de l'immigration¹⁸. Les systèmes scolaires doivent s'adapter à la diversité croissante de leur public pour offrir à tous un enseignement de qualité et mettre à profit le potentiel de cette diversité. Pour faciliter l'apprentissage de la langue, il est utile de prendre des mesures à l'intention des jeunes enfants, dès l'âge préscolaire.

Le niveau d'instruction moyen des ressortissants de pays tiers est inférieur à celui des citoyens de l'UE¹⁹. Les jeunes issus de l'immigration sont également plus susceptibles d'abandonner le système d'enseignement et de formation sans obtenir de diplôme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire. De nouvelles mesures sont nécessaires pour prévenir l'abandon scolaire chez les jeunes migrants²⁰.

Les enseignants et les autres membres du personnel devraient recevoir une formation à la gestion de la diversité. Le recrutement de migrants au sein du personnel enseignant ou de celui des structures d'accueil des jeunes enfants peut également être utile tant pour encourager l'apprentissage dans les classes où les migrants sont nombreux que pour contribuer à ouvrir plus largement les systèmes d'enseignement nationaux à d'autres cultures européennes et non

¹⁷ Des statistiques récentes fournies par la Chambre de commerce de la région de Lombardie indiquent que 60 % des nouvelles entreprises créées dans la région le sont par des migrants, www.lom.camcom.it.

¹⁸ Rapport d'avancement, SEC(2011) 256. Dans l'ensemble de l'UE, la proportion de non-nationaux dans la tranche d'âge des 6 à 17 ans est de 5,7 % et de 7,9 % dans la tranche d'âge des 18 à 24 ans. En Allemagne et en Autriche, plus de 9 % des enfants âgés de 6 à 17 ans sont des non-nationaux, en Espagne et en Irlande, ce pourcentage atteint plus de 11 %, tandis qu'au Luxembourg, il dépasse 45 %.

¹⁹ L'Enquête sur les forces de travail de l'UE montre que les migrants sont sensiblement sous-représentés au niveau d'enseignement moyen et surreprésentés dans une mesure beaucoup plus large au niveau d'enseignement le plus bas. Parallèlement, le taux de surqualification des ressortissants de pays tiers était de 45 % en 2009, alors qu'il s'élevait à 29 % pour les citoyens de l'Union européenne, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/data/database.

²⁰ COM(2010) 296; COM(2011) 18.

européennes. Parmi les exemples d'actions utiles figurent les cours de langue destinés aux parents en lien avec l'orientation scolaire de leurs enfants, l'encadrement et le tutorat. Les établissements scolaires implantés dans des quartiers particulièrement défavorisés, où vivent de nombreux jeunes migrants, pourraient élaborer des programmes spécialisés, des systèmes de tutorat et faciliter l'accès à la formation pour disposer d'avantages concurrentiels.

1.4. Garantir de meilleures conditions de vie

Les mesures d'inclusion sociale ciblant les migrants devraient viser à éliminer les obstacles éventuels qui empêchent un accès réel aux services sociaux et de santé et lutter contre la pauvreté et l'exclusion des plus vulnérables²¹. L'intégration des bénéficiaires de la protection internationale nécessite une attention particulière. Ils ont souvent vécu des expériences traumatisantes et ont donc besoin d'une attention particulière sur le plan social et psychologique. Les politiques devraient donc être conçues pour minimiser leur isolement et la limitation de leurs droits, et prévoir un apprentissage linguistique efficace, un accès au logement et aux soins de santé dans des systèmes de santé qui favorisent l'intégration, ainsi que des programmes de promotion de la santé adaptés à différentes cultures. Il convient également de cibler l'accès à la formation professionnelle et l'aide à la recherche d'un emploi.

La situation des Roms ressortissants de pays tiers en séjour légal dans l'UE mérite une attention particulière.

1.5. Améliorer l'utilisation des fonds de l'UE

Une meilleure utilisation des instruments existants de l'UE devrait par conséquent favoriser la participation des migrants et la mise en œuvre de politiques d'intégration partant de la base. Le Fonds européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers et le Fonds européen pour les réfugiés soutiennent des mesures telles que des programmes d'accueil et d'introduction, la participation à la vie sociale et civique et l'égalité d'accès aux services. Celles-ci sont complétées par des mesures visant à faciliter l'accès et l'intégration au marché du travail, financées au titre du Fonds social européen. Le Fonds européen de développement régional peut quant à lui soutenir un large éventail de mesures d'intégration dans le contexte du développement régional.

Recommandations

Les États membres devraient veiller à:

- organiser des cours de langues tenant compte de la diversité des besoins des migrants aux différents stades de leur intégration;*
- mettre en place des programmes d'introduction à l'intention des migrants nouvellement arrivés, notamment des cours de langue et des cours d'éducation civique. Ils devraient répondre aux besoins spécifiques des migrantes afin de promouvoir leur participation au marché du travail et de renforcer leur indépendance économique;*
- adopter des mesures visant à recenser et à évaluer les besoins de chacun et à valider les qualifications et l'expérience professionnelle;*

²¹ COM(2010) 758.

- *accroître la participation des migrants au marché du travail par le biais de politiques actives du marché du travail;*
- *réaliser des efforts au niveau des systèmes éducatifs afin de doter les enseignants et les chefs d'établissement de compétences leur permettant de gérer la diversité; de recruter des enseignants issus de l'immigration; de favoriser la participation des enfants de migrants aux activités d'éducation de la petite enfance; et*
- *accorder une attention particulière aux besoins propres aux catégories vulnérables de migrants;*

La Commission devrait favoriser:

- *l'échange de pratiques et la coordination des actions dans les domaines de l'emploi, de l'éducation et des politiques sociales; et*
- *une meilleure utilisation des instruments financiers en place dans l'UE qui visent à encourager la participation des migrants.*

2. Les droits et les obligations – instaurer l'égalité de traitement et un sentiment d'appartenance

Le respect des valeurs universelles et des droits humains fondamentaux est consacré par le traité. Il faudrait intensifier les efforts pour lutter contre la discrimination et donner aux migrants des outils qui leur permettent de se familiariser avec les valeurs fondamentales de l'Union européenne et des États membres.

La participation des migrants au processus démocratique est importante pour leur intégration. Les obstacles à caractère législatif et structurel qui entravent la participation politique des migrants doivent le plus possible être écartés. La participation de leurs représentants, y compris des femmes, à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques et de programmes d'intégration devrait être renforcée.

Les programmes de sensibilisation et les stages professionnels peuvent contribuer à renforcer les compétences des organisations de migrants, et encourager et soutenir la participation de ces dernières à des organismes de niveau local tels que les conseils d'établissements scolaires, les syndicats, etc.

Parmi les mesures visant à renforcer la participation démocratique pourraient figurer la formation et le tutorat, l'octroi aux migrants du droit de vote aux élections locales, la création d'organismes consultatifs locaux, régionaux et nationaux ainsi que des dispositions visant à encourager la création d'entreprises, la créativité et l'innovation²².

Recommandations

Les États membres devraient veiller à:

²² Rapport récapitulatif de la quatrième réunion du forum européen sur l'intégration, organisée les 6 et 7 décembre 2010, http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_812142537.pdf.

- *adopter des mesures afin de mettre en pratique le principe d'égalité de traitement et de prévenir la discrimination, qu'elle soit institutionnelle ou quotidienne; et*
- *consentir des efforts pour lever les obstacles entravant la participation politique des migrants. L'association des représentants des migrants à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques et des programmes en matière d'intégration devrait être encore renforcée.*

La Commission devrait soutenir:

- *la mise en œuvre intégrale et correcte des directives qui existent au sujet de la non-discrimination et dans le domaine de l'immigration légale.*

B. UN PLUS GRAND NOMBRE D' ACTIONS AU NIVEAU LOCAL

Les politiques d'intégration devraient être formulées et mises en œuvre avec la participation active des autorités locales. Celles-ci sont responsables d'un large éventail de services et d'activités, et elles jouent un rôle important dans la forme que revêtent les interactions entre les migrants et la société d'accueil.

1. Les mesures destinées aux zones urbaines particulièrement défavorisées

De nombreux migrants s'installent dans des zones urbaines, où ils sont confrontés à des problèmes d'intégration particuliers. Les politiques d'intégration doivent traiter spécifiquement les problèmes des quartiers défavorisés afin que les zones urbaines puissent stimuler l'activité économique et culturelle et contribuer à la cohésion sociale. Des contrats ou d'autres accords entre les autorités nationales, régionales et locales ont été conclus avec succès dans plusieurs États membres pour soutenir le développement urbain. L'association de représentants des organisations locales et des habitants à ces accords est fondamentale. Une intégration efficace exige aussi des mesures de soutien destinées à garantir les infrastructures sociales et la rénovation urbaine en s'appuyant sur une approche intégrée, de manière à éviter la ségrégation.

2. L'amélioration de la coopération à plusieurs niveaux

Même si les mesures d'intégration sont principalement du ressort des autorités locales, il est important que les différents niveaux de gouvernance coopèrent étroitement pour coordonner la mise en place, le financement et l'évaluation des services. L'intégration ne peut se réaliser de manière efficace que par un partenariat entre toutes les parties concernées, comme les institutions européennes, les États membres et les acteurs nationaux, régionaux et locaux. L'UE peut fournir un cadre pour le contrôle, l'évaluation comparative et l'échange de bonnes pratiques entre les différents niveaux de gouvernance et créer en outre des incitations visant à promouvoir des modèles régionaux et locaux performants.

Des «pactes territoriaux» entre les acteurs concernés de différents niveaux devraient laisser à tous les participants la souplesse nécessaire quant aux moyens pour atteindre certains objectifs, tout en donnant la possibilité de rationaliser les instruments politiques ainsi que les voies et procédures de financement. Le Comité des régions pourrait avoir un rôle à jouer à cet égard.

Exemples:

Le projet INTI-Cities a été conçu pour évaluer les politiques, pratiques et mesures de gouvernance locales en matière d'intégration en s'appuyant sur un point de référence, et a été testé avec succès dans les municipalités d'Helsinki, de Rotterdam, de Malmö, de Düsseldorf, de Gênes et de Lyon. Le projet DIVE, quant à lui, a été élaboré pour évaluer la manière dont les municipalités appliquent les principes de la diversité et de l'égalité lorsqu'ils agissent comme employeur, acheteur de biens et de services, décideur et fournisseur de services. Les critères DIVE ont été appliqués sur le terrain à Amsterdam, Leeds, Berlin et Rome. Les villes participant à ce projet se sont engagées à respecter une charte des villes d'intégration²³.

La Région de Valence dispose d'un cadre juridique qui prévoit la coopération active de toute une série d'acteurs en vue de l'intégration des nouveaux venus. En outre, un «pacte pour l'immigration» a été conclu entre le gouvernement régional, les syndicats et l'organisation patronale en vue de gérer la diversité sur le lieu de travail et de favoriser la participation active des travailleurs immigrés, et un «pacte local pour l'intégration» réunissant les autorités publiques locales, provinciales et régionales vise à stimuler la coopération et à garantir la cohérence des actions mises en place dans différents domaines pour favoriser l'intégration.

3. Le soutien financier de l'UE à l'action locale

Le Fonds européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers a apporté un soutien précieux aux efforts déployés par les États membres pour permettre aux ressortissants de pays tiers de remplir les conditions de résidence et pour faciliter leur intégration²⁴. Pour le prochain cadre financier pluriannuel, la Commission propose de simplifier la structure des instruments de dépenses en réduisant le nombre de programmes pour aboutir à une structure à deux piliers, comprenant un fonds pour les migrations et l'asile²⁵. Elle inclura notamment les actions favorisant l'intégration des ressortissants de pays tiers. Le financement revêtira également une dimension extérieure en couvrant tant les actions menées dans l'UE que celles menées dans les pays tiers.

Le futur financement de l'UE consacré à l'intégration devrait mettre l'accent sur une approche locale plus ciblée, soutenant des stratégies cohérentes conçues spécifiquement pour promouvoir l'intégration au niveau local. Ces stratégies seraient mises en œuvre principalement par les autorités locales ou régionales et par des acteurs non gouvernementaux en tenant compte de leur situation particulière. Les résultats seraient mesurés à l'aune de leur contribution à l'objectif global qu'est l'accroissement de la participation, sur la base des critères suivants: 1) accroissement du taux d'activité; 2) niveau d'instruction supérieur; 3) meilleure inclusion sociale; et 4) citoyenneté active.

Recommandations

Les États membres devraient veiller à:

- *concevoir et mettre en œuvre des stratégies d'intégration globales impliquant efficacement tous les acteurs locaux et régionaux, au moyen d'une approche ascendante.*

Les acteurs concernés à tous les niveaux de gouvernance devraient soutenir:

²³ Voir le site internet Integrating Cities, à l'adresse suivante: <http://www.integratingcities.eu>.

²⁴ Décision du Conseil du 25 juin 2007 portant création du Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers pour la période 2007-2013 dans le cadre du programme général Solidarité et gestion des flux migratoires (2007/435/CE). Un montant de 825 millions d'euros est disponible pour l'ensemble de la période.

²⁵ COM (2011) 500 final.

- l'élaboration de «pactes territoriaux», servant de cadre à la coopération entre les acteurs concernés à différents niveaux, en ce qui concerne la conception et l'application de politiques en matière d'intégration.

La Commission devrait soutenir:

- la participation des acteurs locaux et régionaux à la définition des politiques en matière d'intégration dans le cadre des programmes de l'UE, au moyen d'un partenariat stratégique avec le Comité des régions et les réseaux européens de villes et de régions; et
- une meilleure coordination de la programmation des instruments financiers existants de l'UE pour cibler l'action locale. Il conviendrait pour ce faire d'utiliser le Fonds européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers, le Fonds européen pour les réfugiés, le Fonds social européen et le Fonds européen de développement régional.

C. LA PARTICIPATION DES PAYS D'ORIGINE

Les pays d'origine peuvent jouer un rôle pour favoriser le processus d'intégration, et ce, de trois manières: 1) en préparant l'intégration avant même le départ des migrants; 2) en soutenant les migrants lorsqu'ils sont dans l'UE, par exemple par l'intermédiaire des ambassades; 3) en préparant le retour temporaire ou définitif des migrants ayant acquis de l'expérience et des connaissances.

1. Mesures de soutien à l'intégration précédant le départ

Les pays d'origine pourraient aider les migrants en leur fournissant avant leur départ des informations sur les visas et les permis de travail requis, par exemple, mais aussi en leur proposant des cours de langue ou en leur offrant une formation professionnelle destinée à renforcer leurs compétences. À cet effet, un soutien pourrait être accordé aux pays tiers en ce qui concerne les mesures précédant le départ, ainsi que pour l'amélioration des méthodes relatives à la reconnaissance des qualifications et compétences des migrants.

Pour aider les personnes désirant émigrer vers l'UE à accéder aux informations nécessaires sur les procédures de demande, la Commission lancera cette année le «portail de l'Union européenne sur l'immigration».

2. Contacts bénéfiques entre les communautés issues de la diaspora et leur pays d'origine

Les envois de fonds ainsi que le transfert de compétences, d'innovations et de connaissances peuvent favoriser des investissements durables et le développement des pays d'origine.

La promotion de l'entrepreneuriat transnational par le biais d'une stratégie plus dynamique offrira un soutien aux entrepreneurs qui exercent leurs activités à la fois dans les États membres de l'UE et les pays partenaires. Ces entreprises peuvent créer des emplois dans les pays d'origine et apporter des avantages tant sur le plan de l'intégration des migrants que par l'augmentation des échanges entre les pays.

3. Les migrations circulaires et le développement des pays d'origine

Les migrants temporaires et circulaires devraient être soutenus par un cadre fondé sur les droits qui leur garantisse un statut juridique clair et facilite la mobilité. Des partenariats pour

la mobilité conclus avec les pays partenaires pourraient constituer un cadre approprié pour la promotion d'initiatives relatives à l'intégration dans les États membres de l'UE qui seraient également avantageuses pour les pays d'origine. L'envoi de messages politiques positifs par chacune des parties pourrait contribuer à créer un environnement plus favorable à l'intégration, mais aussi aux migrations temporaires et circulaires.

Recommandations

Les États membres et les pays d'origine devraient veiller à:

- inclure dans les cadres de dialogue et de coopération entre l'UE et les pays partenaires des mesures de soutien aux migrants avant leur départ destinées à faciliter l'intégration de ces derniers. À cet égard, il est crucial d'améliorer les méthodes de reconnaissance des qualifications et des compétences des migrants.*

3. LES PERSPECTIVES D'AVENIR

La gestion de l'intégration est essentielle pour concrétiser pleinement le potentiel des migrations, tant du point de vue des migrants que de celui de l'Union européenne. Il est fondamental d'appliquer des politiques efficaces en matière d'intégration pour concilier la croissance économique et la cohésion sociale, ainsi que pour faire face à la diversité croissante des sociétés européennes. Ce processus requiert un débat structuré, reposant sur des informations fiables. Des stratégies cohérentes sont nécessaires pour parvenir à améliorer la participation des migrants aux sociétés dans lesquelles ils vivent.

3.1. Renforcement de la coopération, de la consultation et de la coordination

Les défis liés à l'intégration devront être relevés dans le cadre de partenariats entre les gouvernements nationaux et les autorités régionales et locales, ainsi que dans celui d'un dialogue avec les acteurs concernés à tous les niveaux de gouvernance. Une coopération plus intense avec les pays d'origine est également nécessaire. L'approche fondée sur un processus trilatéral impliquant les migrants, les sociétés d'accueil et les pays d'origine pourrait être renforcée. L'UE devrait fournir le soutien nécessaire à ce processus.

La Commission joue un rôle important dans la mise en contact des acteurs concernés par le dialogue sur les principaux défis liés à l'intégration. L'échange de connaissances et de bonnes pratiques entre les États membres se déroule au sein du réseau des points de contact régionaux sur l'intégration, qui pourrait être développé plus avant au moyen de réunions ciblées et d'évaluations comparatives. La coordination et le suivi de l'évolution des politiques dans les cadres existants au sein des institutions de l'UE, et en coopération étroite avec les États membres peuvent contribuer à améliorer l'efficacité et l'efficience des actions en matière d'intégration.

Les représentants de la société civile au niveau des États membres et de l'UE se réunissent au sein du Forum européen sur l'intégration, établi par la Commission en coopération avec le Comité économique et social européen. Les processus de consultation devraient être encore renforcés par des rencontres stratégiques avec le Comité des régions et des associations de villes, par exemple. Ce forum devrait bénéficier du soutien de forums nationaux, régionaux ou locaux. Le portail européen sur l'intégration recueille des informations importantes auprès de différentes catégories de parties prenantes et constitue un outil interactif pour l'échange d'informations qu'il convient de perfectionner au moyen de profils en ligne.

3.2. *Élaboration d'une panoplie flexible d'outils européens*

Pour renforcer la coordination et l'échange des connaissances, une panoplie flexible d'outils européens est en cours de préparation. Elle permettra aux autorités des États membres de choisir les mesures qui ont le plus de chance de donner de bons résultats dans leur contexte. Des «modules européens» sont en train d'être conçus pour étayer les politiques et les pratiques. Ces modules s'appuient sur les expériences d'États membres et d'autres acteurs et peuvent être adaptés aux besoins de chaque État membre, région ou ville²⁶. Les modules constitueraient un cadre européen de référence pour la conception et la mise en œuvre de pratiques d'intégration dans les États membres. Ils sont élaborés dans trois domaines thématiques: 1) cours d'introduction et de langues; 2) engagement massif de la société d'accueil; et 3) participation active des migrants à tous les aspects de la vie collective.

3.3. *Suivi des résultats*

Les politiques relatives aux migrations et à l'intégration dépendent largement de la bonne qualité des statistiques pour leur définition et le contrôle des résultats. Les institutions de l'UE et les États membres devraient collaborer à l'élaboration d'un cadre intégrant pleinement les statistiques relatives aux migrations à l'amélioration de la capacité de collecte et de publication des statistiques relatives aux migrants et à leur situation socio-économique.

Des «indicateurs» européens communs ont été identifiés dans quatre domaines importants pour l'intégration: l'emploi, l'éducation, l'inclusion sociale et la citoyenneté active²⁷. Ils seront utilisés pour contrôler les résultats des politiques d'intégration, dans le but d'augmenter la comparabilité et de renforcer le processus d'apprentissage européen. Ces indicateurs communs permettront d'évaluer les efforts déployés pour favoriser l'intégration par rapport aux objectifs européens dans les domaines de l'emploi, de l'éducation et de l'inclusion sociale et renforceront ainsi la coordination des politiques nationales et européennes. La Commission suivra leur mise en place et formulera des recommandations, en concertation avec les États membres.

Recommandations

La Commission devrait soutenir:

- *une plus grande utilisation et coordination des plates-formes européennes de consultation et d'échange de connaissances (y compris les points de contacts nationaux sur l'intégration, le forum européen sur l'intégration et le portail européen sur l'intégration) afin d'améliorer leur contribution au processus décisionnel, au suivi et à la coordination des politiques;*

²⁶ Les modules sont une évolution naturelle du «Manuel sur l'intégration à l'intention des décideurs politiques et des praticiens» (la 3^e édition de ce manuel est disponible sur le portail européen sur l'immigration à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/ewsi/fr/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=12892).

²⁷ Conclusions du Conseil «Justice et affaires intérieures» des 3 et 4 juin 2010, document du Conseil n° 9248/10; Eurostat Methodologies and Working Papers, Indicators of Immigrant Integration - A Pilot Study (méthodes et documents de travail d'Eurostat, Indicateurs relatifs à l'intégration des immigrants - étude pilote), http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-SF-11-030..

- *la poursuite de l'élaboration d'une panoplie d'outils flexible comportant des «modules européens» pour soutenir les politiques et pratiques nationales et locales. Elle sera mise en œuvre, dans le cadre d'une alliance stratégique avec le Comité des régions, par les autorités nationales, régionales et locales ainsi que par la société civile; et*
- *l'utilisation d'«indicateurs» européens communs dans les domaines de l'emploi, de l'éducation, de l'inclusion sociale et de la citoyenneté active pour superviser les résultats des politiques d'intégration, indicateurs qui devraient servir de base à un suivi systématique.*