



Fondation européenne
pour l'amélioration
des conditions de vie et de travail

Égalité et diversité des emplois et des services pour les migrants dans les villes européennes: Guide des bonnes pratiques

> résumé <

«Nous devons tous prendre davantage conscience des atouts de la diversité. Il est important de s'assurer que chacun d'entre nous perçoive bien les avantages majeurs qu'offre la participation de tous les individus au sein de la société et sur le marché de l'emploi. Nous devons également tenir compte du contexte démographique, marqué par le vieillissement, et des défis posés par la mondialisation. Nous devons être concurrentiels en Europe, grâce à la participation de chacun, en n'excluant personne – nous ne pouvons plus nous le permettre! La discrimination à l'égard des personnes a un coût sur le plan tant humain qu'économique!»

Stefan Olsson, Direction générale Emploi, affaires sociales et égalité des chances de la Commission européenne, extrait de Equality News, automne 2006, The Equality Authority (Irlande)



Les villes européennes – employeurs et fournisseurs de services

Les villes européennes, en particulier les villes bénéficiant d'une économie forte, attirent des migrants du monde entier et sont confrontées au défi que constituent l'élaboration de politiques adéquates en matière d'intégration des migrants et la garantie de la cohésion sociale à tous leurs résidents. Bien que la politique en matière d'immigration se décide davantage au niveau national qu'au niveau municipal, ce sont souvent les villes et les municipalités qui doivent faire face aux conséquences d'une intégration non réussie. Les villes ont ainsi un réel intérêt à élaborer des pratiques d'intégration locales fructueuses au profit tant des migrants que des sociétés qui les accueillent. Fort heureusement, les villes d'Europe disposent déjà d'une expérience considérable quant à l'intégration de divers groupes d'immigrants dans la communauté locale; les villes européennes ont la possibilité de mettre leurs expériences en commun pour permettre aux municipalités de l'ensemble du continent d'appliquer les meilleures pratiques et de rendre ainsi possible une participation totale des groupes de migrants au sein de la société.

L'accès à l'emploi et aux services adéquats sont deux éléments essentiels d'une intégration réussie; il est indispensable que les migrants puissent avoir pleinement accès à l'un comme aux autres sans souffrir de discrimination. Les municipalités figurent parfois parmi les plus grands employeurs de leur ville (en fait, dans certaines villes, elles sont le principal et le seul employeur). Elles sont, à ce titre, susceptibles de représenter une source clé d'emplois pour les migrants, qu'ils soient de la première ou de la deuxième génération. Elles assument également la responsabilité de fournir les services qui comptent le plus sur le plan de l'intégration des migrants, notamment l'enseignement, le logement et, dans certains cas, les soins de santé. En d'autres

termes, les municipalités disposent d'un plus grand contrôle sur leurs propres politiques en matière de personnel et de services que sur d'autres moyens d'action qui peuvent promouvoir l'intégration.

Le deuxième module de la recherche du réseau européen des «Villes pour une politique locale d'intégration des migrants» (CLIP) a été consacré aux politiques et pratiques de 25 villes en termes de qualité et de diversité des emplois et services. Les résultats détaillés de cette recherche sont décrits dans un rapport intitulé «*Equality and diversity in jobs and services: City policies for migrants in Europe*» [Égalité et diversité des emplois et des services: les politiques des villes à l'égard des migrants en Europe] (Conseil de l'Europe et Eurofound, 2008)¹. Le présent guide des bonnes pratiques donne un aperçu des principales conclusions et recommandations de l'équipe de recherche aux décideurs politiques.

Contexte politique

L'Union européenne, le Conseil de l'Europe et, dans certains cas, les gouvernements nationaux attachent une importance capitale à l'intégration des migrants légaux, et notamment à la garantie d'une égalité des chances face à l'emploi et de l'accès aux services pour tous. Il est largement reconnu au niveau de l'UE qu'une intégration réussie passe, entre autres, par la promotion de la non-discrimination et de l'égalité des chances et par la gestion fructueuse de la diversité.

Les divers acteurs mettent l'accent sur des politiques différentes. L'une d'entre elles est la gestion de la diversité, c'est-à-dire, pour reprendre la définition de la Commission européenne, «comprendre comment les individus peuvent contribuer à l'essor collectif et apporter des qualités qui

¹ Disponible à l'adresse <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0871.htm>

peuvent être capitalisées et utilisées pour le plus grand bénéfice de tous, de l'entreprise et de la société en général.»² La gestion de la diversité se concentre sur les avantages et les coûts d'une main-d'œuvre diversifiée sur le plan culturel. Mais une politique axée exclusivement sur cette perspective coûts/avantages peut perdre de vue le droit fondamental à la liberté de discrimination des travailleurs et des utilisateurs de services; ce droit fondamental est toujours valable, que leur diversité soit considérée comme un avantage ou comme une responsabilité vis-à-vis d'une organisation³.

Les mesures politiques visant à garantir l'égalité des chances vont au-delà de la simple prévention de la discrimination. Une politique de lutte contre la discrimination peut accorder une égalité de traitement à tout individu (indépendamment de l'inégalité des résultats qui peuvent en découler). Par contre, une politique d'égalité reconnaît que chaque individu a des besoins différents et peut, à certains égards, nécessiter une différence de traitement afin qu'une plus grande égalité des chances lui soit garantie, ce qui entraînera une plus grande égalité des résultats. Il peut y avoir inégalité des chances lorsque les individus ne peuvent bénéficier de certaines possibilités, en raison d'obstacles auxquels ils doivent faire face. C'est ainsi qu'ils peuvent ignorer l'existence de certaines offres d'emploi pour lesquelles ils pourraient poser leur candidature; une politique d'égalité cherche à identifier et à lever ces obstacles: par exemple, les migrants peuvent avoir besoin d'une traduction dans leur propre langue des informations concernant un service.

Lorsqu'une organisation s'emploie à surmonter les obstacles et à promouvoir la participation des individus et des groupes sous-représentés, elle fait ce qu'il est convenu d'appeler une «action positive». Cibler les offres d'emploi de façon à attirer des candidats migrants est un exemple d'action positive; une telle action positive est légale au titre de la législation de l'UE. Elle se distingue de la discrimination positive, aux termes de laquelle des individus d'un groupe sous-représenté se voient accorder la préférence, au moment de la sélection, par rapport à d'autres candidats qui possèdent les mêmes qualifications; la discrimination positive est illégale dans la plupart des cas⁴.

Certaines villes élaborent une approche axée sur la lutte contre la discrimination ou l'égalité des chances, mettant en exergue les droits des migrants à ne pas être victimes de discrimination et à bénéficier de l'égalité des chances en matière d'emploi et de services. D'autres villes accordent une importance plus grande à une approche qui favorise la gestion de la diversité et souligne les avantages que la ville peut tirer du pluralisme culturel (et, en pratique, la nécessité de traiter les défis que celui-ci peut poser). Les dernières politiques élaborées par les villes dans le domaine de la diversité l'ont été le plus souvent dans le cadre plus large d'une politique de promotion de l'intégration des migrants (bien que certaines villes n'aient pas encore accordé aux migrants la priorité à l'emploi au sein de l'administration municipale ou à la fourniture de services).

Conclusions de la recherche

Principales conclusions

- Peu de migrants sont employés dans les administrations publiques: à titre d'exemple, 1,9% seulement des non-nationaux travaillent dans les services de l'administration publique et de la défense au sein de l'UE-15.
- Différents impératifs poussent les villes à mettre en œuvre des initiatives relatives à la diversité en matière d'emploi et de fourniture de services. Outre le désir de promouvoir l'égalité, il s'agit également de se conformer à la législation en vigueur, de faire face à des pénuries de main-d'œuvre, de combler un désavantage flagrant ou de répondre aux tensions communautaires et à la pression des utilisateurs de service.
- La consultation et la collaboration constituent une partie vitale du travail d'intégration de nombreuses municipalités qui travaillent avec des ONG, des groupes communautaires et les partenaires sociaux. D'autres ont établi des partenariats officiels avec des organisations externes afin de collaborer à la fourniture de services.
- Certaines villes telles que Copenhague, Stuttgart et Wolverhampton ont intégré les principes de l'égalité et de la diversité dans les contrats de sous-traitance de services qu'elles passent avec des fournisseurs externes.
- Plusieurs villes surveillent les retombées des pratiques d'emploi et de fourniture de services, par exemple, en évaluant la composition ethnique du personnel de la municipalité. Wolverhampton, par exemple, entreprend des évaluations de l'impact de l'égalité de ses politiques et services, en particulier celui des nouvelles initiatives avant même qu'elles soient prises.
- La plupart des villes proposent un mécanisme de dépôt de plaintes pour les travailleurs ou les demandeurs d'emploi qui ont l'impression de n'avoir pas été traités convenablement; certaines disposent également de mécanismes similaires pour les utilisateurs des services.
- De nombreuses villes ont une politique spécifique concernant le harcèlement au travail, ce qui inclut généralement, de manière implicite ou explicite, le harcèlement fondé sur des motifs raciaux.
- Dans la pratique, la fourniture de services ou l'accès des migrants aux services peut poser des problèmes résultant de barrières linguistiques, d'un manque de familiarité culturelle avec la structure de la fourniture de services, de l'absence d'attente à l'égard de la fourniture des services ou d'une attente irréaliste par rapport à ce qui peut être fourni.
- Les villes ont mis en œuvre une série d'approches visant à promouvoir la qualité du service qui est offert aux migrants. Certaines municipalités s'efforcent de répondre aux besoins spécifiques des migrants en les mettant en contact avec des fournisseurs de services. D'autres veillent à ce que les informations nécessaires soient traduites dans la ou les langues adéquates. D'autres approches encore incluent l'adaptation des services existants aux migrants (par exemple, prévoir des jours réservés aux femmes dans les piscines publiques), la simplification du signalement des crimes et délits de haine, et l'élévation du profil ethnique

² *Gérer la diversité: les impacts* http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/broch/fact4_en.pdf

³ La discrimination se définit comme étant la situation d'une personne ou d'un groupe de personnes, traitées moins favorablement que d'autres pour des raisons couvertes par la loi sur la discrimination, notamment le sexe, l'âge et le handicap. Le présent rapport se concentrera toutefois sur la race, la religion et les convictions: http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/faq/faq1_fr.htm.

⁴ Voir la présentation PowerPoint du Professeur Chris McCrudden, à l'adresse:

http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/events/romeconf07_en.htm

dans la fourniture des services municipaux (au sein de la police, par exemple).

- Pratiquement la moitié des villes ont soit mis en place des politiques de l'emploi proactives afin d'aider les migrants à surmonter les obstacles à l'emploi, soit appliqué à tout le moins des procédures antidiscrimination.

Défis à relever pour une meilleure fourniture de services

Les villes sont confrontées à un éventail de défis à relever dans la gestion de la diversité en ce qui concerne la fourniture de services:

- manque de vision et de leadership,
- manque de sensibilisation du personnel,
- dotation en personnel insuffisante pour la mise en œuvre des pratiques,
- résistance locale, en particulier lorsque les municipalités donnent l'impression d'accorder un traitement préférentiel aux migrants,
- incohérence entre les départements,
- difficulté à répondre aux besoins des migrants sans papiers,
- conflits avec la politique nationale.

Défis à relever pour de meilleures pratiques en matière d'emploi

Les villes ont été confrontées à de nombreux défis face au recrutement d'une main-d'œuvre diversifiée. Si de nombreux défis sont courants en ce qui concerne tant l'emploi que la fourniture de services, les défis spécifiques auxquels les politiques de l'emploi sont confrontées sont, entre autres:

- la concurrence des recruteurs du secteur privé qui offrent des conditions plus avantageuses,
- les réductions d'emplois dans le secteur public,
- la difficulté de trouver des candidats dûment qualifiés, en particulier lorsqu'une deuxième génération bien éduquée de personnes issues d'un milieu de migrants manque encore à l'appel,
- les obstacles au recrutement de non-nationaux pour des fonctions dans l'administration publique,
- le manque d'aptitudes linguistiques, une exigence que les caractéristiques de l'emploi ne justifient pas toujours,
- la non-reconnaissance des qualifications ou les complexités administratives pour les faire reconnaître.

Guide de bonne pratique

Recommandations à l'attention des décideurs politiques à l'échelon européen

Fournir une orientation sur les concepts, la terminologie, les obligations légales et les bonnes pratiques

Les villes pourraient profiter d'une orientation officielle et explicite qui leur serait donnée par la Commission européenne sur les concepts et la terminologie concernant, par exemple, la différence entre égalité et gestion de la diversité, et entre action positive et discrimination positive. Des conseils pourraient

également être fournis sur les avantages et les désavantages de l'adoption de cadres particuliers pour le développement de politiques. Ces conseils pourraient inclure une explication des complexités d'un cadre politique axé essentiellement sur la diversité (mettre exclusivement l'accent sur les avantages de la diversité peut impliquer la minimisation de l'importance des défis et des risques qu'elle présente ou encore signifier que les droits fondamentaux des migrants individuels à l'égalité de traitement sont ignorés).

Des conseils de la Commission sur les exigences et les contraintes légales au titre de la législation de l'UE - dans une forme accessible et compréhensible pour les villes - offriraient en outre quelque clarté sur les circonstances dans lesquelles l'action positive s'impose et celles dans lesquelles la discrimination positive peut être légitime. Ils pourraient également préciser dans quelle mesure les marchés passés avec des fournisseurs externes de services aux migrants peuvent inclure des exigences permettant de satisfaire aux normes de diversité et d'égalité sans enfreindre les règles de l'UE en matière de marchés publics. Une telle information pourrait être publiée sur les nouvelles pages du site Internet de la Commission consacrée à l'intégration des migrants et dans les brochures qui sont proposées dans différentes langues⁵.

Compte tenu de la priorité que le Conseil de l'Europe a accordée à l'égalité et à la promotion de l'intégration des migrants, le Comité des ministres pourrait chercher à attirer l'attention des gouvernements sur ces recommandations. De plus, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et le Conseil européen contre le racisme et l'intolérance pourraient envisager de prodiguer des conseils aux municipalités situées en dehors de l'UE en matière de bonnes pratiques.

Examen des restrictions légales à l'accès des ressortissants de pays non membres de l'EEE aux emplois au sein des municipalités

Les restrictions à l'accès des ressortissants de pays non membres de l'EEE aux emplois municipaux condamnent de nombreux migrants à des postes ou emplois temporaires par l'intermédiaire de contractants offrant souvent des conditions salariales moins élevées ou de moins bonnes conditions de travail. La Commission européenne pourrait financer une étude comparative et une analyse critique de ces restrictions, qui serait confiée au Conseil de l'Europe ou à l'Agence des droits fondamentaux (FRA). Une telle étude pourrait examiner la logique qui se cache derrière ces restrictions ainsi que l'impact de celles-ci et envisager de fournir aux gouvernements nationaux des lignes directrices en vue de leur limitation ou de leur suppression. Ceci pousserait les possibilités d'accès des migrants à de «bons» emplois au sein des autorités municipales.

Examen de l'impact de la directive de l'UE sur l'emploi

En ce qui concerne l'élaboration des politiques, la directive Emploi - qui interdit la discrimination fondée sur la religion et les convictions⁶ - est rarement évoquée au niveau municipal. Les villes adoptent en outre des approches très différentes à l'égard des conséquences des pratiques religieuses et culturelles sur le lieu de travail. Les municipalités profiteraient des orientations qui pourraient leur être données sur un domaine des relations d'emploi qui peut être sensible. Un large examen objectif des différentes approches adoptées par les employeurs publics et de l'impact de ces actions dans le contexte des exigences de la directive pourraient aider à formuler une telle orientation.

⁵ http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/integration/fsj_immigration_integration_en.htm

⁶ Directive sur l'égalité de traitement en matière d'emploi, voir: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0078:FR:NOT>

Souligner, dans les lignes directrices de la politique européenne en matière d'emploi, le rôle joué par les municipalités dans l'intégration des migrants sur le marché du travail

Dans les lignes directrices de la stratégie européenne en matière d'emploi, la Commission européenne souligne l'importance de promouvoir l'intégration des migrants sur le marché du travail, en particulier de ceux qui sont issus de certaines régions (telles que l'Afrique du Nord) ou de ceux qui ont un statut légal ou démographique spécifique tels que les réfugiés ou les femmes en provenance de pays musulmans. Le rôle et la responsabilité des autorités locales en tant qu'employeurs ne sont toutefois pas cités explicitement dans ces lignes directrices. Ces dernières devraient être revues afin de recommander aux États membres de prendre en considération l'importance des villes en tant qu'employeurs directs sur les marchés locaux de l'emploi et de tenir compte de leur potentiel d'action en tant que modèles pour les entreprises du secteur privé.

Soutenir la poursuite du dialogue social sectoriel sur la gestion de la diversité et l'égalité de traitement au sein des autorités locales et régionales

Depuis plusieurs années, les employeurs publics au niveau des autorités locales et régionales représentées par le Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE) et les syndicats locaux des services publics représentés par la FSESP au sein de la CES entretiennent un dialogue social sectoriel à l'échelle européenne. Ce dialogue a pour objectif d'améliorer les conditions de travail et d'emploi des salariés au niveau des autorités européennes locales et régionales. Les partenaires sociaux de ce secteur ont récemment examiné la question de l'égalité de traitement et de la gestion de la diversité. La Commission européenne devrait soutenir ces initiatives en créant un inventaire des conventions collectives et pratiques innovantes, ce qui permettrait d'améliorer les possibilités d'emploi et les conditions de travail des travailleurs migrants au sein des autorités locales et régionales. La Commission devrait en outre exercer une pression sur les partenaires sociaux afin qu'ils parviennent à un accord sur des recommandations concrètes et pratiques.

Mieux sensibiliser les villes sur leur rôle en tant qu'employeurs clés

La Commission européenne pourrait envisager de sensibiliser davantage les autorités locales sur leur rôle d'employeurs clés en permettant un échange d'expériences entre les autorités locales concernant le rôle qu'elles jouent en tant qu'employeurs et fournisseurs de services aux migrants. Le fameux «processus de Rotterdam» pourrait, en sa qualité de co-entreprise entre Eurocités et la direction générale (DG) Justice, liberté et sécurité de la Commission, servir de plateforme pour de telles initiatives. À titre alternatif, un soutien financier pourrait être offert pour une série de séminaires régionaux dans le cadre du nouveau programme PROGRESS de la DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances.

Soutenir la formation des migrants employés par les autorités locales dans le cadre du Fonds social européen

Le Fonds social européen (FSE) et les programmes associés ont toujours joué un rôle important dans le développement du capital humain de groupes à risque sur le marché de l'emploi tels que les migrants. Les migrants employés par les municipalités étant surreprésentés aux échelons inférieurs de ces autorités locales, le soutien spécifique aux travailleurs migrants employés au sein des autorités locales devrait s'inscrire dans le cadre des activités du FSE. La Commission

européenne et les États membres devraient attirer l'attention des autorités locales sur l'existence de tels fonds.

Intensifier la coopération interinstitutionnelle au sein de l'UE

La question de l'emploi des migrants et de la fourniture de services à leur profit au sein des autorités locales concerne plusieurs agences de l'UE telles qu'Eurofound, le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (CEDEFOP) et l'Agence des droits fondamentaux (ADF). Ces agences devraient davantage coopérer sur la question et envisager une recherche et un dialogue conjoints avec les autorités locales en Europe. Elles devraient, en outre, coopérer davantage avec les instances de l'UE qui jouent un rôle, au niveau local, dans l'intégration des migrants sur le marché de l'emploi, en particulier le Comité économique et social européen (CESE) et le Comité des régions (CdR). Dans ce contexte, le CESE pourrait envisager de poser la question de l'emploi municipal et de la fourniture de services au profit des migrants dans le cadre du nouveau Forum européen pour l'intégration.

Recommandations à l'attention des gouvernements nationaux

Exiger des villes qu'elles encouragent l'égalité des chances

En 2002, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe a recommandé que les autorités publiques soient légalement tenues de promouvoir l'égalité et d'empêcher la discrimination et que cette obligation soit étendue aux organismes auxquels elles sous-traitent des services ou octroient des subventions. Les villes du réseau qui avaient mis en œuvre ces recommandations ont estimé que ces initiatives étaient susceptibles d'introduire un changement positif. Peu de pays ont mis en œuvre l'une ou l'autre des recommandations de l'ECRI au niveau national; les gouvernements nationaux devraient examiner dans quelle mesure ces éléments de levier peuvent modifier les comportements, en tirant les enseignements des pays qui ont commencé à adopter cette approche.

Inclure les employeurs publics locaux dans des plans d'intégration nationaux

Ces dernières années, de nombreux États membres ont développé au profit des travailleurs migrants des plans d'intégration nationaux qui définissent les principaux objectifs et programmes des activités nationales d'intégration. Dans leurs plans d'intégration, les États membres pourraient reconnaître l'importance de l'emploi et de la fourniture de services pour les migrants par les autorités locales. En outre, les gouvernements nationaux devraient encourager leurs autorités locales à témoigner d'une politique proactive et globale d'égalité pour les travailleurs migrants. Les États membres devraient, à cette fin, envisager de financer un échange d'expériences entre les autorités locales sur ces questions importantes.

Encourager le dialogue social national

Les États membres devraient encourager les partenaires sociaux des autorités publiques locales à initier ou poursuivre une consultation et des négociations collectives sur la gestion efficace de la diversité et de l'égalité pour les travailleurs migrants.

Examiner les procédures de reconnaissance des qualifications des migrants

Pour les migrants, l'accès à l'emploi - et le développement de carrière - au sein des administrations publiques locales peut dépendre de la reconnaissance rapide, adéquate et juste de

leurs qualifications et de leur expérience professionnelle. Il est prouvé que des procédures nationales inadéquates engendrent un important gaspillage de capacités et de capital humain. Toutefois, les autorités locales ne sont pas responsables, en tant qu'employeurs, de l'établissement de procédures de normalisation et de reconnaissance des qualifications, qui relèvent de la responsabilité des gouvernements nationaux. Ces derniers pourraient à juste titre revoir leurs systèmes actuels de reconnaissance des qualifications de façon à garantir qu'ils n'entravent pas inutilement une bonne intégration des migrants sur le marché de l'emploi, en particulier de l'emploi municipal.

Informers les migrants de leurs droits

Les gouvernements nationaux pourraient mettre à la disposition des migrants des brochures dans les langues adéquates pour les informer de leurs droits en matière d'emploi et souligner les possibilités d'emploi dans l'administration publique locale. De même, les migrants devraient être tenus informés des services fournis par les autorités locales auxquels ils peuvent prétendre.

Recommandations à l'attention des villes

Assurer le leadership et garantir la cohérence entre les départements

La pression exercée pour lancer des initiatives en matière de diversité vient souvent directement des utilisateurs de services ou découle de l'obligation de se conformer à la législation nationale. Le personnel municipal peut lancer lui-même des initiatives de la base au sommet, mais celles-ci peuvent ne pas être adoptées par d'autres sections de l'autorité locale. Il est rare que les initiatives en matière de diversité soient le résultat d'un cadre politique central qui identifie des objectifs clairs et dont la responsabilité relève du niveau des hauts représentants élus et des hauts fonctionnaires. Il en résulte un manque de cohérence qui est perçu au sein de nombreuses autorités locales. Par contraste, lorsque cette question «relève des attributions» des hauts fonctionnaires et lorsque la responsabilité de sa mise en œuvre est supervisée par la haute direction (c'-à-d. quand les départements sont invités à faire des rapports sur les progrès réalisés), il existe une plus grande clarté concernant les objectifs et une plus grande cohérence dans leur mise en œuvre au sein de l'autorité.

Pour commencer, les villes devraient - au plus haut niveau - revoir leurs objectifs en termes d'emploi des migrants et de fourniture de services. Ensuite, elles devraient mettre en œuvre des systèmes de leadership et de gestion afin de garantir la cohérence dans la réalisation de ces objectifs; ceci devrait couvrir l'ensemble des départements et des services concernés. Enfin, il conviendrait de souligner et d'avaliser les bonnes pratiques lorsqu'elles sont déjà d'actualité à l'initiative de membres du personnel

Aller au-delà des procédures de lutte contre la discrimination

Tous les États membres de l'UE - et par extension, leurs villes - sont invités à se conformer aux directives de l'UE en matière de prévention de la discrimination raciale ou religieuse dans l'emploi et de discrimination raciale dans la fourniture de services. Au sein de certains services des municipalités, le respect de la législation antidiscrimination est considéré comme étant à la limite de la responsabilité municipale. D'autres, par contre, se sont rendu compte que lorsque les besoins des migrants diffèrent de ceux d'autres résidents ou

lorsque d'autres obstacles à l'accès à l'emploi et aux services leur sont opposés, le seul fait d'éviter la discrimination ne suffit pas: les municipalités doivent entreprendre une action positive (et non une discrimination positive) afin de surmonter ces obstacles. De telles actions positives pourraient consister, par exemple, à bien cibler les annonces d'emploi sur les travailleurs migrants en rédigeant les avis de vacance dans leur langue, en proposant des cours de langue avancés, en traduisant les informations sur les services fournis et en formant le personnel pour qu'il aide les travailleurs migrants à remplir les formulaires de candidature.

Les villes devraient se poser la question de savoir si les migrants - qu'ils soient de la première ou de la deuxième génération - parviennent à accéder aux emplois et aux services qu'elles offrent et elles devraient identifier tout obstacle susceptible de les en empêcher. Les villes devraient ensuite définir les mesures à prendre pour surmonter ces barrières et permettre ainsi aux migrants de postuler à des emplois (et des promotions) sur un pied d'égalité et d'accéder aux services adéquats.

Mise en œuvre d'une surveillance efficace et obligation de rendre des comptes

Dans de nombreuses villes, il existe peu, voire pas de données concernant l'accès des migrants aux emplois et notamment aux fonctions élevées au sein des administrations publiques locales, ou indiquant s'ils sont représentés proportionnellement parmi les utilisateurs de services. Dans de nombreux cas, il n'existe pas non plus de données sur les besoins des migrants ou le niveau de satisfaction des migrants avec les services ou les retombées de ces services par rapport à ceux d'autres utilisateurs, par exemple, en termes de performance éducative, de normes de logement ou de statut sanitaire. Tandis que la collecte de données relatives aux non-nationaux ou aux minorités ethniques est obligatoire dans certains pays, elle est jugée discriminatoire dans d'autres. Un manque de données rend toutefois quasiment impossible pour les villes de mesurer les obstacles que les migrants rencontrent lorsqu'il s'agit d'accéder aux emplois et aux services municipaux. En 2007, dans le cadre d'un rapport relatif à l'application de la directive sur l'égalité raciale, le Parlement européen a souligné l'importance d'une collecte de données adéquate et fiable. Il a également souligné la nécessité de disposer de données statistiques ventilées afin de prouver la discrimination indirecte et d'informer les mesures antidiscriminatoires⁷.

De nombreuses administrations municipales sont invitées à prendre les mesures qui s'imposent pour faire rapport sur les progrès qu'elles ont réalisés dans la réduction de la discrimination ou la lutte contre celle-ci. Certaines ont toutefois été plus loin et ont institué des mesures les obligeant à rendre des comptes sur l'état d'avancement de leurs travaux dans la mise en œuvre des politiques sur l'égalité et la diversité. Les dirigeants peuvent avoir une obligation de rendre des comptes en interne concernant la mise sur pied d'une équipe diversifiée et/ou la fourniture réussie de services à une communauté diversifiée. Des évaluateurs externes - nommés par la ville ou des instances nationales - peuvent imposer à l'administration municipale l'obligation de rendre des comptes sur des aspects de ses performances en la matière. Sans les données permettant à la fois au personnel et à la municipalité de surveiller les progrès, il est difficile de mettre de telles mesures en place.

Les villes devraient tout d'abord déterminer si elles disposent des données suffisantes leur permettant de surveiller leurs

⁷ Rapport sur l'application de la 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 [2007/2094(INI)]

progrès lorsqu'elles emploient des migrants et fournissent des services. À défaut, elles devraient envisager des méthodes rentables de collecte des données; la mise en œuvre de telles méthodes dans toute l'administration éviterait que chaque service ait à développer sa propre approche. Ensuite, elles devraient examiner les critères qu'elles utiliseront pour mesurer l'étendue de cette mise en œuvre et évaluer l'impact des mesures déjà prises. Plusieurs questions doivent être posées. Quels sont les besoins des migrants? Les activités de l'autorité locale correspondent-elles aux objectifs politiques qu'elles se sont fixées? Les politiques – et les progrès réalisés vers la réalisation des objectifs politiques – sont-elles adéquates, efficaces et durables? Enfin, les villes pourraient envisager d'adopter des formes complémentaires de reddition de comptes, tant en interne qu'en externe, afin de garantir un retour d'informations sur la performance et la possibilité de tirer des enseignements de l'expérience.

Examiner les procédures de recrutement et les obstacles procéduraux à l'emploi

Les migrants rencontrent de nombreux obstacles procéduraux lorsqu'ils se mettent en quête d'un emploi dans les administrations municipales. Certains sont nécessaires: le personnel doit avoir à la fois des aptitudes linguistiques démontrables et les qualifications professionnelles adéquates pour occuper le poste. Mais il en est parfois d'autres qui placent les migrants au devant d'exigences plus strictes que ce qui est strictement nécessaire pour garantir que la personne est dûment armée pour occuper le poste - l'obligation de maîtriser deux langues officielles, par exemple, ou l'exigence de parler couramment une langue pour un emploi manuel, alors que cela n'est pas nécessaire dans la pratique. La reconnaissance des qualifications est un autre obstacle: au niveau national, des complexités procédurales et des délais trop longs ont pour conséquence que les migrants sont souvent surqualifiés pour les emplois qu'ils occupent.

Les villes devraient revoir l'éligibilité des migrants à un emploi à tous les niveaux de leurs administrations; en outre, elles devraient se demander si les critères généraux qui défavorisent les migrants de manière disproportionnée, tels que des exigences de maîtrise linguistique, sont nécessaires dans tous les cas. Deuxièmement, les villes pourraient faire valoir à l'autorité nationale compétente toutes les difficultés qu'elles ont rencontrées en rapport avec la reconnaissance des qualifications, l'objectif étant de mettre en place un système capable de reconnaître officiellement les qualifications des migrants dans un cadre raisonnable. Enfin, les municipalités pourraient revoir les approches proactives qui ont été intégrées par d'autres villes du réseau pour attirer des migrants et, le cas échéant, pour piloter de telles approches au sein de leur propre stratégie de recrutement.

Veiller à ce que l'environnement de travail soit accueillant pour les travailleurs migrants

Les municipalités désireuses de recruter des travailleurs migrants peuvent prendre des mesures visant à garantir que l'environnement de travail soit accueillant et réponde aux besoins particuliers des travailleurs migrants sans affecter indûment le reste de la main-d'œuvre ou encourir des coûts excessifs. Au nombre de ces démarches:

- veiller à ce que la cantine du personnel tienne compte des diverses exigences alimentaires,

- prévoir un local de prière pour les personnes souhaitant prier pendant les temps de pause,
- permettre de prendre congé à l'occasion des fêtes religieuses,
- mettre sur pied un groupe de soutien informel pour le personnel des minorités,
- traduire les informations de santé et de sécurité.

Toutes les villes n'ont pas jugé ces démarches adéquates, souvent parce qu'elles ne répondaient pas à un souhait formulé par les travailleurs eux-mêmes. Cependant, même en l'absence de demandes directes du personnel, une telle adaptation du poste de travail peut envoyer aux travailleurs potentiels le signal que l'administration est un environnement de travail accueillant et inclusif. Les villes devraient évaluer la mesure dans laquelle l'environnement de travail est adéquat et accueillant pour les migrants dans l'ensemble des services et, dans la négative, elles devraient envisager de l'adapter afin d'encourager les migrants à postuler pour un emploi dans le secteur municipal et y rester.

Étendre la formation à la gestion de la diversité et à la pratique en matière d'égalité

Gérer la diversité, ce n'est pas seulement offrir aux migrants la garantie de l'égalité des chances dans l'emploi. Les villes doivent veiller à s'assurer le bénéfice maximal d'une force de travail culturellement diversifiée et à gérer efficacement les défis posés par cette diversité. Certaines villes développent leur stratégie de gestion de la diversité en reconnaissant davantage le besoin de servir une population qui est diversifiée sur le plan du genre, de l'âge, de l'ethnicité, du handicap et de l'orientation sexuelle, tout en garantissant que leurs travailleurs sont formés de manière à se conformer à la loi et à garantir l'égalité des chances.

Le personnel migrant ne devrait pas être cantonné à des postes spécialisés de travail avec les migrants, il faudrait plutôt lui permettre de contribuer à réhausser les normes à travers les services d'intégration offerts à la population locale diversifiée. Les dirigeants doivent veiller à ce que tous les travailleurs disposent d'une formation suffisante en sensibilisation interculturelle pour leur permettre de garder confiance lorsqu'ils travaillent avec des personnes de cultures et convictions différentes et leur fournissent des services. Par ailleurs, dans le processus de recrutement, les dirigeants devraient, le cas échéant, reconnaître la compétence interculturelle comme une aptitude à l'emploi. Ils devraient également promouvoir un environnement dans lequel les travailleurs n'ont pas peur d'admettre leur manque de connaissance des besoins ou des sensibilités culturelles d'un groupe particulier.

Construire la diversité et les normes d'égalité dans les contrats conclus avec les fournisseurs externes

Plusieurs villes passent des marchés de services avec des organisations privées ou bénévoles. Dans une minorité de cas, les villes ont précisé, dans les contrats qu'elles signent avec leurs fournisseurs de services, que ceux-ci doivent observer les meilleures pratiques en matière de discrimination et d'égalité des chances au sein de leur main-d'œuvre et dans les services qu'elles offrent. Ceci permet aux villes de garantir qu'elles satisfont à leurs propres objectifs et obligations même si elles ne fournissent pas directement les services. Les guides de passation des marchés publics montrent comment suivre cette approche tout en adhérant aux règles de l'UE en matière de marchés publics⁸. Les villes devraient réfléchir à la façon d'inclure au mieux ces clauses dans leurs contrats avec leurs fournisseurs de services et les organisations auxquelles elles attribuent des marchés.

⁸ *Public procurement and race equality: Guidance for local government*, [Marchés publics et égalité raciale: Guide à l'attention des gouvernements locaux], Commission pour l'égalité raciale, http://www.equalityhumanrights.com/Documents/Race/Public%20sector/Race%20equality%20duty/Procurement/RED_local_government_procurement_guidelines.pdf

Garantir que les objectifs d'égalité et de diversité se reflètent dans des accords de partenariat

Les villes travaillent avec un éventail d'organisations externes dans l'intégration des migrants. Ces organisations peuvent être des municipalités voisines, des antennes régionales des pouvoirs publics, des chambres de commerce, des ONG, des syndicats et des organisations confessionnelles. Dès lors que les villes fixent elles-mêmes des objectifs d'égalité et de diversité dans leurs politiques d'emploi et de fourniture de services, elles sont en mesure d'encourager leurs partenaires à le faire. L'expérience des entreprises du secteur privé est instructive: les autorités locales pourraient appliquer les enseignements tirés de leur expérience de partenariat avec des représentants syndicaux locaux et des comités du personnel pour développer une politique fructueuse de diversité et d'égalité à l'égard des migrants.

Si les villes sont membres de partenariats stratégiques locaux, il leur appartient de veiller à ce que les questions d'égalité et de diversité en rapport avec l'emploi au sein des organisations membres et la fourniture de services fassent partie du plan opérationnel de partenariat. Les villes qui ne participent pas encore à de tels partenariats devraient se poser la question de savoir si leurs objectifs ne seraient pas dynamisés par une collaboration plus étroite avec les organisations voisines au niveau local.

Étendre la consultation et la participation avec les migrants

Les villes se sont rendu compte que la consultation des migrants sur les problèmes qu'ils rencontrent pour accéder à l'emploi et aux services les a aidées à mettre en place de meilleures politiques et initiatives. Il n'est pas toujours aisé d'établir les contacts et la communication voulus, en particulier lorsque les migrants proviennent de pays d'origine de plus en plus diversifiés et arrivent avec des langues, des bagages culturels et des contextes religieux très différents. Néanmoins, plusieurs villes sont parvenues à établir des comités consultatifs permanents ou des moyens de consultation ponctuels pour informer sur leurs travaux.

Les villes devraient envisager des moyens plus efficaces pour garantir que les voix des migrants soient entendues lorsque de nouvelles approches politiques et réformes de services sont en cours d'examen; une telle approche devrait aller au-delà de la

consultation pour impliquer activement les migrants et les personnes ayant un passé de migrant dans le processus de planification politique. Les villes devraient envisager de mener des évaluations d'impacts sur l'égalité et des consultations avec les migrants sur l'impact potentiel des nouvelles politiques et des nouveaux services. Une telle consultation pourrait aider à anticiper les impacts négatifs possibles; elle pourrait également aider à offrir des possibilités de promotion de l'égalité qui pourraient autrement ne pas avoir été envisagées.

Veiller à ce que tous les migrants puissent avoir accès aux conseils, à l'information et à l'enseignement des langues

Les villes sont très différentes les unes des autres dans leur offre de services visant à aider l'intégration des migrants; de plus, elles risquent parfois de ne le faire que pour certaines catégories. Une intervention rapide, dès l'arrivée de nouveaux venus en ville, peut réduire le temps qui leur est nécessaire pour trouver un emploi, accéder aux services essentiels et contribuer à la société. Une telle approche peut également les aider à se sentir les bienvenus, stimulant de ce fait un sens d'appartenance et de citoyenneté partagée.

Lors de la consultation des migrants, des ONG ou des syndicats, les municipalités devraient déterminer si les besoins des nouveaux venus sont satisfaits et envisager les manières dont elles peuvent étendre la gamme de services disponibles et promouvoir la connaissance qu'en ont les migrants; il peut s'avérer nécessaire de cibler la fourniture ou simplement d'adapter les services généraux existants.

Développer une stratégie de communication publique efficace

Plusieurs villes du réseau ont rencontré de la part de l'opinion publique une réaction hostile à la fourniture de services aux migrants. Elles ont également dû faire face à la résistance de certains membres de leur personnel non convaincus de l'utilité des politiques de la diversité dans l'emploi ou les services.

Les municipalités devraient réfléchir à la manière de sensibiliser au mieux leur personnel et le grand public à la philosophie qui sous-tend les politiques en matière de diversité. Parallèlement, elles doivent lutter contre les fausses informations concernant l'accès des migrants aux services lorsqu'ils représentent une source potentielle de tension communautaire.

À propos du réseau CLIP

En septembre 2006, le Congrès des autorités locales et régionales du Conseil de l'Europe, la ville de Stuttgart et la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound) ont créé le réseau CLIP. L'objectif était de rassembler les grandes villes européennes dans un processus d'apprentissage commun sur plusieurs années. Par le biais d'un échange d'expériences structuré, le réseau permettra aux autorités locales d'apprendre les unes des autres, et d'élaborer une politique d'intégration des migrants plus efficace. En outre, des analyses soutiendront le débat de politique européenne émergeant avec des concepts de politique d'intégration innovants à l'échelle locale.

En tout, vingt villes européennes et cinq instituts de recherche du réseau d'excellence Migrations internationales, intégration et cohésion sociale (IMISCOE - International Migration, Integration and Social Cohesion in Europe), financé par l'UE, ont participé au premier module sur le logement. Les villes qui ont participé activement à l'étude sont Amsterdam, Anvers, Arnberg, Breda, Brescia, Budapest, Copenhague, Dublin, Francfort-sur-le-Main, Izmir, Liège, Luxembourg, Marseille, Prague, Sefton, Stuttgart, Terrassa, Turku, Vienne et Zagreb.

Le premier module du réseau CLIP en 2007 portait sur le logement et impliquait une coopération avec le Comité des régions et le Conseil des communes et régions d'Europe (CEMR), ainsi que la direction générale Justice, liberté et sécurité et la direction générale Emploi, affaires sociales et égalité des chances de la Commission européenne.

Le deuxième module d'étude du réseau CLIP en 2007-2008 s'est concentré sur la politique relative à la diversité, abordant ainsi un aspect clé de l'Année européenne de l'égalité des chances 2007. Le troisième module, en 2008-2009, portera sur le dialogue interculturel et interreligieux avec les communautés musulmanes à l'échelle locale, tandis que le quatrième module, en 2009-2010, abordera divers aspects de l'esprit d'entreprise ethnique et le rôle des autorités locales.

Pour les besoins de la mise en œuvre du deuxième module de recherche et des modules suivants, le réseau a été étendu à vingt-cinq villes qui participent activement. Le réseau global implique près de trente villes.

Groupe de recherche européen CLIP

Centre d'études de l'ethnicité et des migrations (CEDEM), Université de Liège

Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), Université d'Oxford

Eurofound

European Forum for Migration Studies (efms), Université de Bamberg

Institute for Migration and Ethnic Studies (IMES), Université d'Amsterdam

Institute for Urban and Regional Research (ISR), Académie autrichiennes des Sciences

Coordinateur de recherche: efms, Université de Bamberg

Les conclusions et recommandations contenues dans le présent guide ont été préparées par Sarah Spencer du Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS) de l'université d'Oxford sur la base de rapports rédigés par des chercheurs représentant les établissements ci-dessus.

Informations complémentaires

Teresa Renehan, chargée de liaison de l'information
ter@eurofound.europa.eu

Informations de base concernant le réseau CLIP:
<http://www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/clip.htm>

Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound)
Wyattville Road, Loughlinstown, Dublin 18, Irlande
Téléphone: (+353 1) 204 31 00
Email: information@eurofound.europa.eu
Internet: <http://www.eurofound.europa.eu>



Office des publications

Publications.europa.eu