

# Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



## Chambre des pouvoirs locaux

16<sup>e</sup> SESSION PLENIERE  
CPL(16)2REP  
15 janvier 2009

### L'égalité et la diversité dans l'emploi et les services municipaux

Esther Maurer, Suisse (L, SOC)

Exposé des motifs  
Commission de la cohésion sociale

#### Résumé:

L'accès à l'emploi et les progrès réalisés en ce domaine, tout comme la prestation de services auxquels les immigrés peuvent accéder sans restriction ou discrimination aucune, sont essentiels au processus d'intégration.

Si les municipalités figurent parmi les principaux employeurs et prestataires de services, il est rare que leur rôle, notamment en tant qu'employeurs, soit analysé. Bien que la plupart soient conscientes de l'importance d'intégrer les immigrés dans le marché du travail, elles n'y sont cependant pas encore parvenues dans leurs propres effectifs.

Le présent rapport, fruit du travail du réseau CLIP ((Cities for Local Integration Policy), offre une vue d'ensemble de la pratique actuelle au sein de 25 collectivités locales européennes et fait des suggestions concrètes sur la manière dont les pouvoirs locaux peuvent contribuer à l'intégration des immigrés en la pratiquant au sein de leur personnel.

R : Chambre des régions / L : Chambre des pouvoirs locaux  
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès  
PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès  
SOC : Groupe Socialiste du Congrès  
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



## Contenu

<b>1.</b>	<b>Introduction</b>	<b>4</b>
1.1	Réseau de villes européennes pour une politique locale d'intégration (CLIP)	4
<b>2.</b>	<b>Politique en matière d'égalité et de diversité au niveau local</b>	<b>5</b>
2.1	Précisions terminologiques	5
	Gestion de la diversité	5
	Discrimination et égalité	5
	Action et discrimination positives	6
<b>3.</b>	<b>Au-delà de la théorie : mise en œuvre par les villes européennes</b>	<b>6</b>
3.1	Contexte	6
	Éléments moteurs de la réforme	6
	Groupes ciblés	7
	Responsabilité	8
	Engagement auprès de la société civile	8
	Respect des obligations contractuelles	8
	Contrôle et évaluation des données et de l'efficacité	8
	Lutte contre la discrimination	9
	Difficultés rencontrées par les villes	9
3.2	Emplois municipaux	9
	Obstacles au recrutement d'une main-d'œuvre culturellement diversifiée	10
	Formation à l'interculturalité et à la diversité	10
	Particularismes religieux ou culturels	11
	Santé et sécurité	11
	Résultats : profil du personnel	11
3.3	Services municipaux	12
	Services généraux ou spécifiques pour les immigrés?	12
	Collaboration dans la prestation de services	13
	Répondre aux besoins par les services existants	13
	Services spécifiques ou ciblés pour les immigrés	14
	Personnel immigré doté de compétences appropriées	14
	Suivi des résultats des services	14
<b>4.</b>	<b>Conclusions et recommandations</b>	<b>15</b>
4.1	Recommandations aux collectivités locales	15
4.2	Recommandations aux responsables politiques européens	17
4.3	Recommandations aux Etats membres du Conseil de l'Europe	17

## 1. Introduction<sup>1</sup>

On s'accorde largement à reconnaître que la promotion de la discrimination et de l'égalité des chances dans l'emploi et les services, ainsi que la gestion de diversité, jouent un rôle majeur dans le processus d'intégration des immigrés. On sait de même que l'intégration se fait d'abord au niveau local. Le présent rapport, fruit du travail du réseau CLIP, offre une vue d'ensemble de la pratique actuelle au sein de 25 collectivités locales européennes et fait des suggestions concrètes sur la manière dont les pouvoirs locaux peuvent contribuer à l'intégration des immigrés en la pratiquant au sein de leur personnel.

En 2004, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a adopté la Résolution 181: *Un pacte pour l'intégration et la participation des personnes issues de l'immigration dans les villes et les régions d'Europe*.<sup>2</sup> Il a observé que ces flux migratoires posent de véritables défis en termes d'intégration, mais favorisent également la diversité et la vitalité de nos villes et comportent de multiples avantages en termes démographiques, économiques et culturels. Le Congrès a fixé trois objectifs en la matière :

- Une intégration et une participation qui favoriseront l'égalité des chances et les mêmes droits et obligations pour tous
- une coexistence pacifique assurant les droits et libertés de la personne et
- l'utilisation de la diversité culturelle comme ressource en favorisant l'ouverture interculturelle de la vie urbaine et des services publics.

L'accès à l'emploi et les progrès réalisés en ce domaine, tout comme la prestation de services auxquels les immigrés peuvent accéder sans restriction ou discrimination aucune, sont essentiels au processus d'intégration. Si les municipalités figurent parmi les principaux employeurs et prestataires de services, leur rôle, notamment en tant qu'employeurs, est rarement analysé. On sait en outre que seuls 4,5% de la main-d'œuvre née à l'étranger sont employés par l'administration publique (Europe des 15, 2005), contre 7,5% dans l'ensemble de la main-d'œuvre et que le pourcentage de non ressortissants au sein de l'administration publique locale et nationale n'est que de 1,9%. Ces chiffres montrent que bien que les pouvoirs locaux puissent être conscients de l'importance d'intégrer les immigrés dans le marché du travail, ils n'y sont cependant pas encore parvenus dans leurs propres effectifs. Le partage d'expériences et de bonnes pratiques dans le domaine de l'emploi et de la prestation de services, à la base du présent rapport, a donc été une priorité des 25 collectivités locales qui se sont réunies sous les auspices du Réseau de Villes européennes pour concevoir une politique locale d'intégration.

### 1.1 Réseau de Villes européennes pour une politique locale d'intégration (CLIP)

En 2006, le Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, les villes de Stuttgart, de Vienne et d'Amsterdam, ainsi que la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, ont créé un réseau de villes européennes pour une politique locale d'intégration (*European network of Cities for Local Integration Policies* - CLIP). Ce réseau a pour but de favoriser l'intégration économique et sociale et la pleine participation des immigrés, de lutter contre les inégalités sociales et la discrimination, de créer des conditions engendrant une coexistence pacifique et le respect pour l'identité culturelle des immigrés. Pour ce faire, le réseau entend rassembler les collectivités locales européennes pour favoriser un processus d'apprentissage commun. Par des rapports et des ateliers par ville, le réseau permet aux collectivités locales de tirer les enseignements de l'expérience des autres et de formuler une politique d'intégration plus efficace. L'analyse menée sous les auspices du CLIP encourage aussi le nouveau débat politique européen par des idées et des concepts innovants sur la politique d'intégration au niveau local. Les villes sont assistées par un groupe de centres européens de recherche basés à Bamberg (EFMS), Oxford (COMPAS), Vienne (ISR), Liège (CEDEM) et Amsterdam (IMES). Les experts aident à la préparation des rapports par ville et fournissent un rapport récapitulatif.

Le premier module du CLIP s'est intéressé au logement<sup>3</sup> et le second, sur lequel se base ce report, à la politique en matière d'égalité et de diversité. Il visait à établir et comparer les pratiques des autorités locales dans le domaine de l'égalité et de la diversité, concernant l'emploi des immigrés et les services leur étant proposés, en diagnostiquant les difficultés rencontrées mais également les méthodes qu'ils ont trouvées les plus efficaces.

---

<sup>1</sup> Le Secrétariat souhaiterait remercier la consultante, Sarah Spencer, du *Centre on Migration, Policy and Society, University* d'Oxford, pour avoir rédigé ce rapport.

<sup>2</sup> Résolution 181 du Congrès (2004), 27 mai 2004

<sup>3</sup> *Logement et intégration des immigrés en Europe*, Conseil de l'Europe et Eurofound, 2007.

Les 25 collectivités locales ayant participé à ce module sont : Amsterdam (Pays-Bas), Arnsberg (Allemagne), Anvers (Belgique), Breda (Pays-Bas), Brescia (Italie), Budapest (Hongrie), Copenhague (Danemark), Dublin (Irlande), Francfort-sur-le-Main (Allemagne), Izmir (Turquie), Liège (Belgique), Luxembourg (Grand Duché du Luxembourg), Malmö (Suède), Mataró (Espagne), Prague (République tchèque), Sefton (Royaume-Uni), Stuttgart (Allemagne), Tallinn (Estonie), Terrassa (Espagne), Turin (Italie), Turku (Finlande), Valence (Espagne), Vienne (Autriche), Wolverhampton (Royaume-Uni) et Zagreb (Croatie).

Ces collectivités locales varient énormément de par leur expérience de la migration, leur géographie, la taille de leurs populations et leur proportion d'immigrés, la gamme des services offerts, le contrôle politique, leur importance en tant qu'employeurs sur le marché du travail local et la méthode adoptée pour assurer l'égalité et la diversité. Cela étant, la migration présente pour elles les mêmes avantages et les mêmes inconvénients et, conscientes de tout ce qu'elles peuvent apprendre les unes des autres, elles se sont réunies au sein du réseau CLIP.

## **2. Politique en matière d'égalité et de diversité au niveau local**

La politique du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne en matière d'égalité, de diversité et, plus largement, de l'intégration, est l'un des moteurs de l'action au niveau de la collectivité locale. L'approche adoptée par chaque ville est tributaire du contexte migratoire dans lequel les politiques ont été conçues et, par ailleurs, par les priorités qui leur sont imposées par les élus locaux et le secteur associatif dans l'application des orientations de l'Etat.

### **2.1 Précisions terminologiques**

La terminologie relative à l'égalité et à la diversité peut prêter à confusion. Alors que d'une ville à l'autre, l'emploi d'une terminologie différente peut révéler des priorités différentes, il peut aussi simplement être le signe d'un manque de clarté.

#### ***Gestion de la diversité***

Le terme de 'diversité' s'applique aux différences dans les attitudes, les valeurs, les cadres culturels, les langues, les modes de vie, les compétences et les expériences de groupes nationaux, ethniques et religieux variés et la gestion de la diversité quant à elle à la manière dont les différences peuvent être exploitées au profit de la personne, des organisations et de l'ensemble de la société. La gestion de la diversité est un terme de plus en plus employé en Europe depuis le milieu des années 1990. Il est notamment associé au secteur privé, mais il s'est pareillement développé au niveau municipal pour créer une valeur ajoutée tirée de la différence culturelle, pour récolter les bénéfices des multiples expériences et compétences linguistiques des employés, en veillant à ce que l'organisation recrute tous les talents, en améliorant l'image de l'organisation auprès des intervenants externes et en contribuant à la créativité et au pouvoir innovant de l'organisation. Cette approche présente l'avantage d'être positive et pluriculturelle au lieu de se focaliser plus négativement sur les pratiques discriminatoires. La gestion de la diversité peut cependant aussi être nécessaire pour surmonter les difficultés possibles, y compris les différences de valeurs et d'attentes d'un personnel hétérogène, en suscitant la confiance et en surmontant les barrières de la communication. La gestion de la diversité est donc utile non seulement à la politique de l'emploi d'une municipalité, mais aussi à la prestation de services qui répondent aux besoins divers de sa population locale.

#### ***Discrimination et égalité***

Alors que la gestion de la diversité se concentre sur les bénéfices (et les coûts) d'une main-d'œuvre et d'une population culturellement diverses, une politique uniquement axée sur ce point peut perdre de vue le droit fondamental à la liberté de ne pas subir de discrimination dont jouissent les employés et les usagers des services, que leur diversité soit *ou non* considérée comme un atout. Si la gestion de la diversité était l'unique cadre politique, les responsables pourraient argumenter qu'ils préfèrent sur un plan pratique employer une main-d'œuvre possédant une langue et une culture communes plutôt que de profiter des avantages que peut apporter la diversité. Concrètement, ces deux approches sont complémentaires: la coexistence d'une approche de la gestion de la diversité et de mesures destinées à lutter contre la discrimination est à la fois possible et souhaitable.

La discrimination se définit ainsi : une personne ou un groupe sont traités moins favorablement que d'autres pour des motifs prévus par la législation antidiscriminatoire, dont le sexe, l'âge, le handicap et la race. On parle de discrimination indirecte lorsqu'un critère apparemment neutre peut désavantager les membres d'un groupe donné parce qu'ils sont moins susceptibles, de manière disproportionnée, de pouvoir répondre à ce

critère. Il ne s'agit pas de discrimination si le critère est 'objectivement justifié'. Si, concernant les immigrés, la non discrimination se concentre traditionnellement sur la race – et nous avons la preuve que cette tendance est toujours d'actualité en Europe – on s'accorde de plus en plus à reconnaître qu'une discrimination subie, par exemple, par ceux que l'on peut identifier comme musulmans, peut également s'exercer pour des motifs de croyance ou de religion.

Lorsque qu'une organisation a pour objectif de garantir l'égalité des chances, se borner aux procédures ne suffit pas à éviter la discrimination. Certaines personnes peuvent avoir du mal à accéder à l'égalité - par exemple, en n'étant pas conscientes d'être qualifiées pour certains emplois ; une politique d'égalité cherche à identifier les obstacles qu'elles rencontrent et à les supprimer. Alors qu'une politique antidiscriminatoire peut traiter tout un chacun de la même manière (quelle que soit l'inégalité dans les résultats possibles), une politique d'égalité reconnaît que les personnes ont des besoins différents et peuvent à certains égards devoir être traitées différemment (par exemple, avoir accès à des informations sur un service traduites dans sa langue maternelle) pour offrir une véritable égalité des chances menant à une plus grande égalité dans les résultats.

### ***Action et discrimination positives***

Les mesures prises par une organisation pour surmonter les difficultés et accroître la participation des groupes sous-représentés, ainsi que la publicité ciblée destinée à attirer des candidats à l'emploi issus de ces groupes sont connues sous le terme d'action positive. Cette action est légale en droit communautaire ; elle est distincte de la discrimination positive qui veut que les individus de groupes sous-représentés aient la préférence au moment de la sélection par rapport à d'autres candidats tout aussi qualifiés. La discrimination positive est illégale dans la plupart des circonstances.

## **3. Au-delà de la théorie: mise en œuvre par les villes européennes**

### **3.1 Contexte**

Parmi les 25 collectivités locales qui ont participé à l'étude du CLIP, 17 disposent en matière d'égalité ou de diversité d'une politique écrite qui peut prendre différentes formes (ce texte peut par exemple s'inscrire dans une stratégie plus large ou à l'intention des catégories défavorisées), 2 sont en train d'élaborer un document et 6 ne disposent pas de politique écrite. La plupart ont néanmoins en cours des initiatives relatives à la diversité dans leurs effectifs et/ou leurs services.

### ***Éléments moteurs de la réforme***

Les éléments moteurs de la réforme dégagés par les autorités sont énumérés ci-dessous. Tandis que la législation et les pressions démographiques et économiques sont les premières à orienter les politiques en matière d'emploi, la réforme de la prestation de services est souvent une réponse 'ascendante' à la demande créée par une population de plus en plus variée d'utilisateurs de services.

- **Observation de la loi** : Dans tous les États de l'Union européenne, le droit requiert une protection contre la discrimination dans l'emploi pour des motifs de race, de religion et de croyance, et contre la discrimination raciale dans la fourniture de services. Dans certains cas, le droit national exige des organismes publics d'aller plus loin encore pour favoriser l'égalité des chances dans les domaines de l'emploi et de services. Le droit peut exiger une vérification de l'accès des minorités ethniques à l'emploi et aux services, permettre cette vérification mais ne pas l'exiger, ou ne pas l'autoriser.
- **Pénuries de main-d'œuvre**: Les effectifs vieillissants de certaines municipalités les contraignent à recruter des immigrés pour faire face à la pénurie de main-d'œuvre. Cette pénurie impose également sur le plan économique d'attirer les immigrés ; aussi des collectivités locales ont-elles souligné la nécessité de donner une image positive de la ville et le bon exemple au secteur privé. Les villes ont également évoqué l'innovation et la créativité que peuvent apporter les immigrés: 'l'intérêt économique' de la diversité.
- **Discrimination flagrante ou tensions intercommunautaires**: Certaines villes ont conçu leurs politiques sous une pression politique due à la constatation de tensions sociales, ou par peur d'une radicalisation en cas de mauvaise intégration des immigrés;

- **Principe:** Le principe moral de l'égalité et des droits de l'homme peut également jouer un rôle dans réforme s'est également révélé avoir de l'influence: des représentants élus et des fonctionnaires peuvent s'appuyer sur ce principe pour garantir une égalité de traitement pour les immigrés face à l'emploi et à l'offre de services.

- **Pressions de la part des usagers de services:** Ces sont les prestataires de services qui ont poussé les services à s'adapter pour répondre aux différents besoins des usagers immigrés, et parfois, gérer les pressions que leur impose ce public. Les prestataires de soins de santé et les bibliothèques sont parmi les premiers à avoir réagi de la sorte. La réforme politique n'a donc pas toujours été un processus descendant de représentants élus et de cadres supérieurs, mais une réponse à des demandes ou des innovations des prestataires de services.

Pour illustrer ces divers facteurs politiques, les collectivités locales ont chacune leur équilibre entre objectifs et priorités. Bien que la plupart reconnaissent l'importance des aspects décrits ci-après, elles s'y attachent plus ou moins :

- **Droits et besoins des immigrés:** C'est là la principale préoccupation des villes qui abordent cette question d'un point de vue égalitaire et antidiscriminatoire. Ainsi, onze villes ont insisté sur le respect de la loi antidiscriminatoire ou la réussite plus éclatante que constitue une main-d'œuvre représentative et l'égalité dans l'accès aux services. Pour autant, l'égalité entre employés et usagers des services n'est jamais l'unique objectif.

- **Avantages pour la ville:** Selon huit villes, l'intégration sociale profite aux commerces et aux résidents locaux, et contribue à réduire les tensions communautaires. Certaines municipalités ont considéré que leurs politiques participaient à un sentiment de communion citoyenne et de cohésion communautaire; que la collecte de données sur les besoins des usagers et la concertation avec les groupes communautaires pouvaient permettre une 'alerte avancée' de tensions éventuelles; ou que créer une image positive de la ville permettrait aux employeurs d'attirer des travailleurs vers une ville vue comme accueillante pour les nouveaux arrivants.

- **Atouts de l'immigration en tant que ressource pour les administrations municipales dans leur rôle d'employeurs et de prestataires de services:** La stratégie prédominante pour les villes adoptant une démarche de 'gestion de la diversité' donne souvent la priorité au développement des compétences interculturelles du personnel. Deux villes ont attribué une grande importance à cette démarche.

Concrètement, bien que les différences de priorité soient patentes, les villes ont des objectifs complémentaires et combinent ces démarches. Par ailleurs, les objectifs ne sont pas systématiquement précisés et peuvent diverger entre les responsables de l'élaboration de la politique et les responsables du personnel ou de la prestation de services. Il peut donc y avoir des incohérences importantes entre la politique déclarée d'une ville et ce qui s'y passe réellement, et entre les progrès accomplis dans les différents départements et services.

### **Groupes ciblés**

Les groupes d'immigrés visés par les politiques des collectivités locales sont ciblés en fonction de leur histoire, de leur besoin d'aide ou de leur situation particulièrement difficile. Certaines villes s'intéressent surtout aux non Européens arrivés en tant que réfugiés, travailleurs immigrés ou pour se marier. Dans d'autres villes, des citoyens de pays d'Europe centrale et de l'Est membres de l'UE font désormais partie des populations cibles. Ailleurs encore, l'accent est mis sur la deuxième (ou la troisième) génération. Dans tous les cas, certains groupes d'immigrés peuvent faire l'objet d'une attention particulière, comme les femmes, les jeunes ou les personnes âgées. Si les politiques de la plupart des villes s'adressent aux résidents réguliers, certaines municipalités reconnaissent les besoins des immigrés irréguliers et y pourvoient en partie. Dans certains cas, les villes ciblent aussi les résidents locaux non immigrés, argumentant que l'intégration est un processus bilatéral dans lequel les non immigrés ont également besoin d'être informés et d'adapter leurs attitudes et leurs comportements. Certaines municipalités incluent les immigrés dans une stratégie plus large ciblant les groupes défavorisés.

## **Responsabilité**

La responsabilité de concevoir et mettre en œuvre les politiques relatives à l'égalité et à la diversité dépend de la structure des collectivités locales et du rôle de leurs représentants élus. Par ailleurs, certaines collectivités ont laissé toute latitude aux services pour développer des méthodes propres. D'autres collectivités ont appliqué les consignes venues d'en haut.

Certaines villes ont désigné un représentant élu (par exemple, l'adjoint au maire) et un service spécial pour traiter les questions d'intégration ou d'égalité, bien que la responsabilité de la diversité dans l'emploi demeure invariablement celle du service des ressources humaines/du personnel ou soit dévolue à des services particuliers. Cette séparation peut conduire à des approches très diverses allant par exemple du contrôle du respect de la non discrimination à un encouragement plus proactif de l'égalité des chances. Lorsqu'un service est désigné pour donner l'exemple, ses résultats sont en grande partie fonction de la marge de manœuvre dont il dispose par rapport à l'approche adoptée dans les services chargés de la prestation et dépendent également de son rôle - conseiller ou encourager, ou assurer que les questions relatives à la diversité trouvent un écho dans l'administration.

## **Engagement auprès de la société civile**

De nombreuses villes collaborent avec des organisations non-gouvernementales (ONG), des groupes communautaires et des partenaires sociaux en s'inspirant de leurs conseils et de leurs savoir-faire, en s'appuyant sur eux pour offrir une formation (par exemple sur la sensibilité culturelle de leur personnel) et en les finançant pour fournir des services aux immigrés. Dans les villes disposant d'une structure de consultation en place, le mode de représentation, le rôle et l'influence des immigrés varient selon que les municipalités financent ou facilitent l'implantation d'un organe consultatif pour les minorités ethniques et/ou les immigrés. Même en cas de bon fonctionnement de ces organismes, les municipalités peuvent avoir des difficultés à passer outre 'les représentants communautaires' pour accéder aux individus, y compris aux femmes. C'est pourquoi des moyens supplémentaires de consultation sur des services particuliers sont fréquemment organisés en dehors de l'organisme de consultation.

## **Respect des obligations contractuelles**

En 2002, la Commission contre le racisme et l'intolérance du Conseil de l'Europe (ECRI) a recommandé aux États membres de confier aux autorités publiques le devoir de veiller à ce que les parties auxquelles elles attribuent des marchés ou des subventions respectent et promeuvent une politique de non discrimination<sup>4</sup>. Six des villes du réseau CLIP qui recourent à des organismes externes pour la prestation de services ont instauré dans leurs contrats des principes d'égalité et de diversité pour garantir que le prestataire ne pratique pas de discrimination à l'encontre des immigrés, qu'ils soient employés ou usagers. Les ONG qui perçoivent des financements pour fournir des services ont elles aussi à prouver qu'elles appliquent la politique municipale en matière d'égalité et de diversité dans leur personnel et leur offre de services.

## **Contrôle et évaluation des données et de l'efficacité**

De nombreuses municipalités rapportent que le suivi de la mise en œuvre et des résultats, y compris à un niveau supérieur de l'administration, fait partie de leurs plans. L'engagement d'instaurer ou de renforcer les contrôles et les évaluations s'inscrit dans les plans futurs de nombreuses municipalités. Ainsi, le système de vérification du statut de migrant ou de l'origine ethnique du personnel est généralement totalement distinct de celui des usagers de services et relève souvent de la responsabilité du service lui-même. Les villes ont recours au contrôle comme moyen d'évaluer les progrès, y compris service par service, pour servir à un programme futur, de provoquer une prise de conscience au sein des services et de diagnostiquer des obstacles à l'égalité dans l'emploi ou la prestation de services. Les organismes publics du Royaume-Uni sont également supposés évaluer les répercussions *potentielles* des nouvelles politiques et services sur différents groupes ethniques.

L'étendue de sa base de données est un facteur essentiel de la capacité d'une municipalité à mesurer ses progrès. Il y a une différence marquée entre les villes qui vérifient l'origine ethnique, le pays de naissance ou le statut national de leurs employés et des usagers de leurs services et celles qui n'ont pas l'habitude de le faire. Tandis que certaines municipalités considèrent que la collecte de données est indispensable pour

---

Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, adoptée le 13 décembre 2000, S111 (8-9).

identifier les obstacles à l'égalité et contrôler les progrès, d'autres considèrent les contrôles comme discriminatoires ou renforçant une perception de la différence. Onze des villes du réseau CLIP contrôlent actuellement la nationalité, le pays de naissance ou l'origine ethnique de leurs employés, deux ont l'intention de le faire et dix de ne pas le faire. Par ailleurs, 17 villes procèdent au contrôle des usagers de services.

### ***Lutte contre la discrimination***

Outre la protection juridique contre la discrimination, prévue par le droit national, certaines villes disposent d'un code interne de bonnes pratiques imposant au personnel de traiter également les gens, quel que soit leur origine sociale ou ethnique. La plupart ont même un mécanisme de plainte pour les employés et les demandeurs d'emploi qui estiment ne pas avoir été traités équitablement et les particuliers peuvent également avoir le choix de se plaindre auprès d'un médiateur ou d'un bureau national pour les droits à l'emploi ou l'égalité des chances. Les syndicats peuvent aussi reprendre des affaires au nom des particuliers concernés. Les systèmes de plaintes sont accessibles aux employés issus de l'immigration comme aux autres mais, le plus souvent, les autorités ne vérifient pas si les plaintes sont plus ou moins nombreuses à l'encontre des immigrés. Aucun rapport rédigé par ou contre des employés immigrés n'a jamais paru soulever de véritables questions, ce qui peut traduire un certain désintérêt. Il se peut aussi que les immigrés ne soient pas conscients d'être en droit de se plaindre et les villes ont pris des mesures pour susciter une prise de conscience de ce droit et rendre la procédure et le conseil accessibles.

### ***Difficultés rencontrées par les villes***

Il est possible de recenser certains points communs dans les difficultés rencontrées par les collectivités locales avant de se pencher plus avant sur leur expérience en matière d'emploi et de services:

- **L'absence de discernement et d'encadrement de la direction** limite la capacité du service responsable à faire son travail. Même quand l'encadrement est strict, instaurer une coopération entre la municipalité et ses partenaires extérieurs prend du temps;
- **La faiblesse de la prise de conscience et des compétences du personnel**, assortie d'une certaine résistance du personnel et d'une concentration des responsabilités et des compétences aux mains d'un petit nombre de personnes;
- **Le manque d'effectifs et de financements** pour alimenter de nouveaux projets ou services et certaines tensions quant à qui doit payer;
- **La résistance du public local**, exacerbée par les médias, due en partie au sentiment d'un traitement préférentiel des immigrés alors que les emplois ou les ressources sont rares;
- **Les incohérences entre les services**: des municipalités rapportent qu'elles disposent d'un excellent programme mais d'une capacité limitée à le mettre en œuvre, ou qu'une initiative positive prise dans l'un de ses services n'a pas été relayée par l'administration;
- **Les migrants sans-papiers** présentant des besoins sur le plan social, auxquels les autorités municipales peuvent ne pas être autorisées par la loi à fournir des services ou ne pas avoir les financements pour le faire;
- **Les contradictions entre la politique nationale et le discours politique** et la rapidité des changements dans les politiques nationales relatives aux problèmes d'intégration;
- **Le temps nécessaire à long terme**: inquiétudes quant au temps qu'il faudra (pour ces raisons et d'autres) pour parvenir à un certain degré d'égalité dans l'accès à l'emploi, à la formation, à la promotion et à des services répondant aux besoins particuliers de leur population locale.

## **3.2 Emplois municipaux**

La différence est nette entre les villes n'ayant pas encore étudié les possibilités qui s'offraient à elles en tant qu'employeur principal pour faciliter l'intégration des immigrés dans le marché du travail et celles qui ont pris des mesures pour exploiter ces possibilités. Ces dernières s'intéressent au premier chef lieu aux implications que cela suppose pour le recrutement du personnel et des apprentis, certaines réfléchissant à la nécessité

d'une compétence interculturelle du personnel et aux incidences éventuelles sur les conditions de travail. Quant aux actions de recrutement et de promotion, on peut diviser les villes en quatre groupes:

- **Aucune action:** Dix villes ont décidé (délibérément ou par défaut) qu'il n'était pas nécessaire d'avoir une politique en matière de diversité de l'emploi;
- **Intention d'action:** Trois villes ont fait savoir qu'elles avaient l'intention d'agir;
- **Action limitée:** Trois villes ont fait le premier pas, en ayant mis en place des procédures antidiscriminatoires pour veiller à ce que les immigrés ou les minorités ethniques ne soient pas désavantagés en postulant à des emplois ou en sollicitant une promotion;
- **Action proactive:** Les neuf villes restantes ont fait plus qu'éviter la discrimination pour identifier les difficultés que les personnes d'origine migrante peuvent rencontrer pour trouver un emploi dans l'administration et pour les résoudre dans leurs procédures d'emploi, en un mot, pour promouvoir l'égalité des chances. Le plus souvent, ceci suppose des mesures supposent d'adopter des mesures pour s'assurer que les personnes d'origine immigrée sont au courant des possibilités d'emploi et que leur candidature sera bien accueillie. Ces mesures peuvent consister à fournir des informations sur la manière de postuler à un emploi, à les afficher à des endroits où les immigrés sont susceptibles de les voir, à recourir à un réseau d'associations d'immigrés, à encourager explicitement sur le site Internet de la ville les immigrés à postuler, à transmettre des informations aux écoles qu'ils fréquentent, à informer les agences de conseils en recherche d'emploi, à proposer des programmes de formation dans des secteurs en manque de travailleurs compétents et des échanges aux étudiants des domaines techniques. Les villes ayant pris ce type 'd'actions positives' pour permettre aux immigrés d'obtenir un emploi ou une promotion ne favorisent aucunement (à de rares exceptions) les immigrés par rapport à d'autres candidats dans la procédure de recrutement.

Peu de villes ont pris des mesures pour garantir l'égalité dans l'accès aux promotions pour les employés immigrés. Celles qui ont vérifié la réalité de cet accès ont rapporté que les employés issus de l'immigration étaient généralement plus rares à bénéficier d'une promotion.

### **Obstacles au recrutement d'une main-d'œuvre culturellement diversifiée**

Outre les difficultés déjà mentionnées, les villes font face à des problèmes spécifiques à la procédure de recrutement:

- **Situation du marché du travail et réductions de personnel dans le secteur public:** Certaines villes ont rapporté que l'emploi dans le secteur privé offrait des salaires et des conditions plus attractifs; que la perspective d'un 'boulot de neuf heures à dix-sept heures' dans l'administration municipale ne séduisait pas les jeunes; qu'il pouvait être difficile de trouver des immigrés ayant les compétences requises pour des emplois ou des apprentissages qualifiés; ou que les réductions de personnel empêchaient la constitution d'une main-d'œuvre plus diversifiée;
- **Conditions juridiques:** Les barrières juridiques sont un obstacle important à l'emploi : en effet, dans l'administration locale, certains emplois sont exclusivement ouverts aux citoyens du pays et de l'EEE, une pratique qui a été taxée de 'discrimination légale'. C'est par exemple le cas dans certaines villes allemandes et italiennes, mais non en Autriche, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni ou en Irlande. Lorsque des restrictions sont en vigueur, les étrangers peuvent travailler pour des sous-traitants mais non pour la collectivité locale elle-même.
- **Compétences linguistiques:** elles sont indispensables à l'emploi, quel qu'il soit, mais le niveau linguistique exigé dépend de la nature du travail. Des critères de sélection requérant un haut niveau en langue ne sont pas toujours justifiés par les besoins du poste. Certaines villes vont jusqu'à exiger que les candidats à un poste donné parlent deux langues. Une minorité de villes offrent des cours de langues avancés pour les employés dont les lacunes linguistiques pourraient sinon compromettre les chances de promotion.
- **Non reconnaissance des qualifications:** Les administrations municipales exigent nécessairement des qualifications pour de nombreux postes. Les villes ont revu leurs procédures dans les cas où les critères de sélection étaient disproportionnés par rapport aux qualifications réclamées par le poste, imposant un obstacle inutile aux immigrés. Quand des qualifications particulières sont nécessaires, la non reconnaissance des diplômes obtenus à l'étranger est très problématique. Les municipalités ne peuvent

elles-mêmes décider de la comparabilité des qualifications ; les immigrés doivent donc s'adresser à un organisme national pour vérifier si leurs qualifications sont acceptables, une procédure bureaucratique pour laquelle certaines villes offrent leur aide.

- **Restrictions officielles relatives aux annonces de vacance de postes:** Autre difficulté, un accord voulant que certains emplois manuels ne soient communiqués qu'aux seuls membres syndiqués ou annoncés en interne, ou encore que le recrutement s'effectue par l'intermédiaire de réseaux officiels d'employés. Ces pratiques vont à l'encontre de l'égalité des chances et, le recrutement n'étant pas ouvert à tous en fonction du mérite, elles sont préjudiciables à la municipalité.

### **Formation à l'interculturalité et à la diversité**

De nombreuses villes mettent l'accent sur l'importance de la formation interculturelle – pour que leur personnel de première ligne et leurs cadres aient connaissance des pratiques culturelles et religieuses et des besoins caractéristiques des communautés d'immigrés et qu'ils soient conscients de l'importance des procédures d'égalité des chances. Certaines municipalités veillent à ce que tous leurs cadres suivent cette formation ; ailleurs, ce point est laissé à l'appréciation des chefs de service. Lorsque le personnel a besoin d'un complément de formation, c'est souvent le bureau central chargé de l'intégration à qui l'on confie ce soin.

### **Particularismes religieux ou culturels**

La gestion de la diversité, qui considère la différence culturelle comme un atout, peut supposer la pratique d'une certaine souplesse dans l'environnement de travail afin de l'adapter aux diverses pratiques culturelles ou religieuses. Au sein de l'UE, l'élargissement de la protection contre la discrimination au travail à l'interdiction de la discrimination pour des raisons religieuses ou des croyances (Directive 2000 de l'UE) a mis en avant la nécessité de l'égalité de traitement des employés en matière de croyances. Concrètement, des différences frappantes sont apparues entre les villes du réseau CLIP qui considèrent comme une bonne pratique de faire preuve de flexibilité pour s'adapter aux différences religieuses (par exemple dans l'habillement) et les villes qui insistent sur la 'neutralité', notamment pour les personnels au contact direct du public. Certaines villes ont passé des accords officiels sur le droit de porter un foulard pour des raisons de religion, les menus des hôpitaux ou les écoles proposant un repas sans viande ou sans porc, les congés pour les fêtes religieuses, et les salles de prière. En revanche, d'autres villes ne jugent pas utile de discuter de possibles adaptations aux particularismes culturels ou religieux ou refusent les symboles et vêtements religieux.

### **Santé et sécurité**

La santé et la sécurité des employés immigrés peuvent poser des problèmes s'ils ne maîtrisent pas suffisamment la langue du pays pour lire ou entendre les instructions ou s'ils n'ont pas le même niveau de formation que les autres employés. Dans certaines villes, les employés reçoivent des instructions dans leur propre langue, en ce qui concerne par exemple le matériel dangereux, les mesures de prévention contre l'incendie et l'hygiène dans les hôpitaux. S'il est vrai que certaines villes ont opté pour une politique consistant à éviter dans la mesure du possible toute traduction ou interprétation, on admet que cela peut ne pas être possible dans ces domaines.

### **Résultats: profil du personnel**

De nombreuses municipalités ne sont pas en mesure de fournir de données sur le profil ethnique de leurs employés. Celles qui le peuvent et qui ont adopté des mesures énergiques pour s'adjoindre une main-d'œuvre représentative peuvent afficher des progrès significatifs ; elles augmentent la proportion de main-d'œuvre issue de l'immigration par rapport à la proportion constatée au sein de l'ensemble de la population active. A Wolverhampton (Royaume-Uni), où 22,2% de la population appartiennent à des minorités ethniques (2001), 14% de la main-d'œuvre de la municipalité font partie de minorités ethniques, dont 7,2% dont les salaires (pour un temps plein) sont dans les 5% les plus élevés. A Amsterdam, 49% de la population et 22,5% du personnel de la ville sont membres de minorités ethniques (2006). Pour sa part, Malmö a accru la proportion de personnes issues de l'immigration dans son personnel, passant de 13% en 1997 à 25% en 2006. En 2007, à Francfort, où 25% de la population sont des étrangers, 18% des nouveaux apprentis étaient nés à l'étranger ou étrangers.

### 3.3 Services municipaux

S'il est vrai que l'étendue des responsabilités des villes du réseau CLIP varie considérablement, toutes les municipalités offrent des services de qualité pour le processus d'intégration: soins de santé, éducation grâce aux bibliothèques publiques, et recouvrement de la taxe automobile. Dans leurs politiques en matière d'égalité et de diversité, certaines villes insistent sur le respect de la législation antidiscriminatoire et de son principe d'égalité dans l'accès aux services; d'autres sur la nécessité de remédier aux résultats négatifs (tels les mauvais résultats scolaires), ou de réduire les tensions que peuvent ressentir les prestataires de services face à des immigrés n'ayant pas les compétences linguistiques ou ne connaissant pas les services offerts.

Bien des raisons expliquent pourquoi les immigrés se heurtent parfois à des difficultés supplémentaires en tentant d'accéder aux services d'une municipalité : absence de connaissances linguistiques limitant l'accès à l'information écrite ou orale sur le service ; méconnaissance de la structure de l'offre de services (ils se rendent ainsi aux urgences à l'hôpital au lieu de consulter le médecin de quartier). Il peut aussi y avoir des barrières psychologiques dues à des expériences vécues dans leur pays d'origine (ayant suscité, par exemple, une méfiance vis-à-vis des fonctionnaires), ou pour des maltraitances subies après leur arrivée. Les immigrés peuvent aussi n'avoir aucune idée qu'un secteur public dont ils ignorent tout, ou, au contraire, dont ils croient pouvoir attendre des miracles leur offre des services. Les femmes peuvent montrer de la réticence à consulter un service employant des hommes, ou à des moments de la journée où elles doivent s'occuper de leurs enfants. Ce ne sont pas seulement l'arrivée récente, l'origine ethnique ou la religion des immigrés, mais aussi le sexe, l'âge ou la structure familiale qui peuvent expliquer leur approche différente des services.

#### ***Services généraux ou spécifiques pour les immigrés?***

Deux grandes stratégies sont adoptées par les villes pour répondre aux besoins en services des immigrés: elles consistent à

- Répondre aux besoins des immigrés au sein des services municipaux en place – en les adaptant et/ou en les affectant à un domaine ou à une partie du public (par ex., les chômeurs) qui profite dans les faits de manière disproportionnée aux immigrés.
- Offrir des services spécifiques à cette partie de la communauté ou à certains de ses éléments (qu'ils soient fournis par le service habituel ou externalisés dans une autre organisation).

Chaque approche présente à la fois des avantages et des inconvénients. Proposer des services spécialisés ciblés aux communautés d'immigrés peut être un moyen rentable de répondre aux besoins en concentrant les compétences et les structures spécialisées (traduction) dans un seul service au lieu de les répartir chez plusieurs prestataires de services. Le service est entièrement conçu pour répondre à des besoins particuliers, en un endroit et un moment accessible aux immigrés : cette solution peut être plus facile et moins onéreuse que d'adapter des services existants. Il pourrait aussi être plus efficace de communiquer avec les groupes d'immigrés pour sensibiliser les membres du service. D'autre part, offrir ce type de services spécifiques allège la pression exercée sur les services généraux pour qu'ils s'adaptent aux besoins d'une population hétérogène – une adaptation qui peut déjà se faire pour les besoins particuliers des femmes et des personnes âgées ou handicapées. La taille et la diversité des populations migrantes allant en augmentant, il deviendra peut-être impossible de répondre à leurs besoins par un service spécialisé, ce qui demandera aux services généraux de s'adapter. Supprimer les services ciblés peut aussi être bien vu politiquement lorsque le grand public désapprouve ce qu'il considère comme un traitement spécial réservé à une minorité. Enfin, l'adaptation des services généraux convient pour des municipalités tenant fortement à une politique de la diversité pour l'ensemble de la population et non pas seulement pour les immigrés.

C'est pourquoi sept villes du réseau CLIP n'offrent des services ciblés que s'ils sont indispensables, c'est-à-dire lorsque les besoins des immigrés diffèrent de ceux du grand public – surtout pour les nouveaux arrivants ayant besoin d'informations et d'une aide linguistique. Certaines villes, peu nombreuses, considèrent qu'il n'y a nul besoin d'accorder un traitement particulier aux besoins des immigrés, que ce soit en adaptant des services généraux ou spécifiques, leur argument étant qu'en traitant tout le monde de la même façon, il n'y avait eu aucun problème (bien qu'en pratique, un service ciblé ait été fourni par l'intermédiaire d'ONG pour répondre à un besoin particulier). Dans la plupart des cas, cependant, les collectivités locales ont constaté que pour parvenir à l'égalité dans l'accès aux services et satisfaire à divers besoins, dont ceux des immigrés, il peut être nécessaire de combiner services généraux et services spécifiques. Un changement plus radical des stratégies des municipalités visant à privilégier la 'clientèle' (en reconnaissant que des personnes d'âges, de sexes et de handicaps différents, par exemple, ont des besoins

différents et que des approches 'standardisées' ne donnent pas les mêmes résultats), a préparé le terrain pour que l'on reconnaisse que les immigrés, plutôt qu'ils ne la créent, ne font qu'ajouter une diversité nouvelle au sein des usagers de services.

### ***Collaboration dans la prestation de services***

Dans certains Etats membres, il est de tradition de fournir des services via des organisations externes qui sont pareillement engagées à offrir des services ciblés aux immigrés. Dans les pays où les services sociaux sont encore largement prodigués par des organismes publics, ce sont néanmoins des ONG, des syndicats et des associations communautaires qui fournissent une grande partie des services ciblés sur les immigrés. Etre prestataires de services pour les municipalités peut mettre des ONG en position de force pour influencer sur l'élaboration de la politique de la ville. Certaines villes ont constaté que sans l'engagement d'ONG ayant accès aux immigrés, beaucoup d'actions échouaient. Il peut être plus économique de fournir des services par le biais des ONG; cette méthode permet aussi à la municipalité d'offrir des services aux immigrés irréguliers si elles ne peuvent pas être vues le faire directement. La municipalité évite aussi de subir les plaintes des citoyens qui estiment que les immigrés ont accès à trop de services. Les villes bénéficient aussi de services fournis aux immigrés par des syndicats et par le secteur privé.

### ***Répondre aux besoins avec les services déjà en place***

Les services généraux accessibles aux immigrés sont notamment les écoles et les centres de jeunesse, les logements et services sociaux et les services pour les sans-abri, l'urbanisme, les services de loisirs et de la sécurité publique, ainsi que les services spécialisés pour les femmes, les personnes âgées et les personnes handicapées. Il existe aussi des services que les autorités locales peuvent gérer pour l'Etat, comme recueillir des données démographiques et recouvrer les taxes automobile. Même des services comme la collecte d'ordures peuvent poser des problèmes particuliers aux immigrés, en démontrant l'importance pour une ville d'intégrer transversalement dans tous ses services les objectifs de diversité. Certaines collectivités locales sont nettement plus avancées que d'autres dans l'intégration de la diversité et des objectifs dans la prestation de services – par exemple, en garantissant un égal accès aux services – et en s'adaptant aux besoins particuliers que peuvent présenter les immigrés usagers de services. Les mesures prises par les municipalités portent notamment sur:

- ***L'information et le conseil:*** pour garantir un égal accès aux services, certaines villes s'assurent que tout service d'information du public dispose aussi d'un guichet spécialement réservé aux immigrés, ou de membres du personnel possédant les compétences linguistiques et interculturelles leur permettant de répondre aux besoins des immigrés. Les pages Internet sont également traduites dans les langues voulues.
- ***Traduction et interprétation:*** de nombreuses villes fournissent des informations écrites sur les services en plusieurs langues, qui sont distribuées dans des endroits que les immigrés sont susceptibles de fréquenter et/ou un service d'interprétariat téléphonique. La communication n'est pas seulement essentielle pour des services à la personne comme les soins de santé. Le ramassage des ordures, par exemple, est une source fréquente de tensions communautaires si de nouveaux immigrés ne sont pas familiarisés avec le système local. Les autorités fournissent des informations aux journaux qui les publient dans les langues maternelles des immigrés ; elles traduisent aussi des dépliants et des publications officielles et veillent à ce que figurent des photos de personnes d'origines diverses parmi celles des usagers de services figurant sur les brochures. Le coût de la traduction et des services d'interprétation s'accroît en même temps que la diversité des immigrés et le nombre de langues; a contrario, il y a également un problème quand les immigrés sont trop peu nombreux pour justifier des frais de traduction. Les villes ont dû étudier dans quelles circonstances il est rentable de traduire un document, et l'on s'interroge au niveau national pour savoir si le fait de traduire les documents pourrait dissuader les immigrés résidents à long terme d'apprendre la langue.
- ***Adapter les services pour répondre aux besoins des immigrés:*** certaines municipalités sont allées plus loin en adaptant les services qu'elles offrent, par exemple en fixant une plage horaire d'ouverture de la piscine municipale uniquement réservée aux femmes ou en s'assurant que figurent dans les rayonnages des bibliothèques des ouvrages illustrant les langues et les cultures de la population de la ville. Un sondage effectué auprès des usagers de services révèle les répercussions positives de ces initiatives sur le recours des immigrés à ces services.
- ***Services généraux pour les défavorisés:*** les villes ne souhaitant pas offrir de services ciblés pourraient néanmoins prévoir un service pour les personnes défavorisées, par exemple pour les soins de santé primaire, dans un domaine qui touche une population largement migrante. Une autre solution est de

proposer une action en faveur des personnes défavorisées, dont pourraient en particulier bénéficier les immigrés (programmes éducatifs et régimes d'assurance-chômage).

### **Services spécifiques ou ciblés pour les immigrés**

De nombreuses villes évitent ainsi d'offrir des services ciblés si ceux-ci ne sont pas indispensables. D'autres proposent un large éventail de services spécialisés, réduisant ainsi dans une certaine mesure la pression exercée sur les services municipaux existants pour qu'ils s'adaptent. Ces services ciblés incluent:

- **L'accueil et les cours de langues pour les nouveaux arrivants:** Les services les plus répandus - conseil, orientation sociale, classes de langue et colis de bienvenue - sont destinés aux nouveaux arrivants. Les municipalités peuvent proposer un programme d'accueil coordonné ou des services ad hoc. De nombreuses villes bénéficient de l'aide d'ONG pour proposer cette aide.

- **L'éducation:** Les écoles offrent régulièrement un soutien ciblé aux enfants immigrés, dont des cours de langue et des informations sur le système éducatif à l'intention de leurs parents. Dans certaines villes, les écoles permettent aux enfants de suivre un enseignement dans leur langue natale. Pour les adultes, ce soutien peut comprendre des cours obligatoires de langue et de citoyenneté liés au renouvellement du statut de résident.

- **Les services ciblés pour les femmes et les groupes vulnérables**

Certains services visent spécialement les groupes vulnérables auxquels ils proposent par exemple une intervention en période de crise en cas de rupture familiale, une assistance juridique pour les questions liées à l'immigration mais aussi à la famille, et un soutien pour accéder au marché du travail et aux conseils. S'inscrivent dans cette catégorie les immigrés irréguliers auxquels certaines villes assurent un accès aux soins de santé, un abri et une formation.

- **Les demandeurs d'asile et les réfugiés**

De nombreuses villes ont pour responsabilité de fournir aux réfugiés un logement, des services d'accueil et une aide à long terme.

### **Personnel immigré doté de compétences appropriées**

Nombre de villes proposent une formation à l'interculturalité ou à la diversité pour préparer les prestataires de services à travailler avec les immigrés. Lorsque les services sont fournis par la municipalité elle-même, les responsables prennent de plus en plus conscience de l'intérêt d'un personnel diversifié pour offrir des services à une population diversifiée. Alors que les personnes issues de l'immigration n'étaient à l'origine assez souvent employées que dans les services ciblés sur les immigrés, les villes commencent à faire en sorte que les immigrés soient recrutés dans la police, la santé, les services pédiatriques et sociaux, pratique qui accroît aussi les compétences interculturelles de leurs collègues.

Quand certaines municipalités sont ainsi capables de progresser dans ce domaine, il est vrai également qu'elles sont pour beaucoup incapables de dire si chaque service compte des personnes issues de l'immigration ; en effet, aucune donnée n'est collectée sur le pays de naissance, la nationalité ou l'origine ethnique des employés. Parmi les villes disposant de ce type de statistiques, peu sont en mesure de donner une répartition précise du personnel immigré dans les différents services.

### **Suivi des résultats des services**

En contrôlant l'accès aux services, les villes peuvent s'assurer que leurs objectifs ont été atteints: par exemple la proportion d'immigrés ayant réussi les examens de fin d'études ou ayant accès à des services médicaux particuliers. Il leur est alors possible de découvrir quels sont les écueils à l'égalité et de se fixer des priorités pour de meilleurs résultats. Cependant, les villes sont nombreuses à réaliser que l'absence de données sur les usagers de services – concernant les besoins, l'accès aux services, la satisfaction et les résultats – est une difficulté majeure. Ne sachant pas quels immigrés ont accès à quels services, elles ne peuvent identifier les obstacles que rencontrent des groupes particuliers d'immigrés comme les femmes, les travailleurs ruraux ou les personnes dont la langue n'est pas traduite. Certaines municipalités s'appuient sur des informations anecdotiques fournies par le personnel du guichet; d'autres disposent de quelques données sur la fréquentation par des ressortissants étrangers ou des minorités ethniques de certains ou de l'ensemble de leurs services, informations qui les renseignent sur les progrès réalisés par leurs services. Le

manque d'informations sur les résultats des services signifie que les villes financent des services qui ne font pas remonter d'informations sur la réussite de leurs objectifs.

Il est donc manifeste que la politique et la pratique dans la prestation de services révèlent de nombreux exemples de bonnes pratiques mais aussi des difficultés à résoudre quant à l'égalité et la diversité en matière d'emploi.

#### **4. Conclusions et recommandations**

Les villes dont traite ce rapport présentent des caractéristiques variées, notamment dans leur expérience de la migration, dans leur importance en tant qu'employeurs et dans leurs responsabilités. Il n'est donc pas surprenant qu'elles en soient à différents stades de l'élaboration des politiques et pratiques dans le domaine de l'emploi des immigrés (et des personnes issues de l'immigration) et de la prestation de services à destination de ces mêmes personnes. Il existe plusieurs cas de figure, depuis les villes qui n'ont aucune politique en passant par celles qui appliquent ponctuellement certaines mesures, jusqu'à celles qui s'efforcent de mettre en place une stratégie dans l'administration. A la différence des traditions nationales en matière de diversité, d'égalité et d'intégration, ceci illustre en partie dans quelle mesure les villes se sont senties contraintes par des pressions externes et internes de donner la priorité à cette question, et leurs objectifs divergents.

Si certaines villes ont conçu leur approche dans un esprit d'égalité ou de lutte contre la discrimination – en soulignant qu'il importait de protéger les droits des immigrés contre toute discrimination et d'assurer l'égalité des chances dans l'emploi et les services, d'autres ont davantage insisté sur une approche axée sur la gestion de la diversité et sur les bénéfices que retirerait la ville du pluralisme culturel (et sur la nécessité de résoudre les problèmes que peut poser ce pluralisme). Les municipalités les plus novices en ce domaine l'ont souvent fait dans le cadre d'une politique plus large de promotion de l'intégration des immigrés. Il reste cependant des villes pour lesquelles l'emploi des immigrés dans l'administration municipale ou les services qui leur sont offerts ne sont pas encore une priorité. Pourtant, les villes sont souvent l'un des employeurs les plus importants de leur région – voire le plus important et - alors qu'elles offrent des gammes de services variés - la plupart sont responsables des services les plus vitaux pour l'intégration (éducation, logement et parfois soins de santé, etc.). De plus, les villes contrôlent mieux leur propre politique du personnel et leurs services que d'autres moyens d'action susceptibles de favoriser l'intégration et certaines ont aujourd'hui beaucoup progressé dans cette voie. Les recommandations suivantes sont donc conçues pour aider les collectivités locales à donner davantage la priorité à des pratiques qui valorisent l'emploi des immigrés et s'attaquent aux difficultés que ces derniers peuvent rencontrer pour accéder aux services.

##### **4.1 Recommandations aux collectivités locales**

- ***Assurer l'encadrement et la cohérence entre les services***

Les collectivités locales doivent revoir leurs objectifs en matière d'emploi des immigrés et de prestation de services et mettre en place des systèmes d'encadrement et de gestion assurant une cohérence entre tous les services et départements concernés, en adoptant les bonnes pratiques, si celles-ci existent déjà grâce à l'initiative de leur personnel.

- ***Aller au-delà des procédures antidiscriminatoires***

Les collectivités locales doivent réétudier les éléments à leur disposition sur l'accès réel des immigrés et des personnes issues de l'immigration à leurs services et à leurs effectifs et mettre au jour les obstacles qui pourraient les en empêcher. Elles doivent prendre des mesures pour supprimer ces obstacles, afin de permettre aux immigrés de postuler à des emplois (et des promotions) sur un pied d'égalité avec d'autres citoyens et d'accéder à des services répondant à leurs besoins (par exemple, des annonces d'emploi ciblées dans la langue des immigrés, des cours de langues avancés, la traduction d'informations sur les services offerts et un personnel formé à les assister pour remplir des formulaires de demande d'emploi ou autres).

- ***Fournir des données et mettre en œuvre un suivi et une obligation de rendre des comptes***

Il faut que les collectivités locales vérifient si elles disposent de suffisamment de données pour pouvoir surveiller leurs progrès dans le domaine de l'emploi et de la prestation de services. Dans la négative, elles doivent s'enquérir de l'existence d'autres formes de collecte économique de données qui pourraient être instaurées au sein de l'administration, évitant ainsi à chaque service de devoir imaginer sa propre méthode. Les collectivités locales doivent s'interroger sur les critères qu'elles utiliseront pour mesurer les progrès et les répercussions des mesures adoptées en tenant compte d'éléments relatifs aux besoins des immigrés. Elles doivent se demander si les activités de l'administration correspondent à ses objectifs politiques et

vérifier l'adéquation, l'effectivité et la durabilité de ses politiques, ainsi que les progrès réalisés. Enfin, les villes doivent se demander s'il existe des formes adaptées d'obligation de rendre des comptes en interne pour les départements et le personnel afin d'assurer un retour d'information sur les résultats et la possibilité de s'inspirer régulièrement des enseignements tirés.

- **Revoir les procédures de recrutement et les obstacles de procédure à l'emploi**

Il faut que les collectivités locales reconsidèrent les conditions exigées des immigrés pour obtenir un emploi dans l'administration et se demandent si des critères qui s'appliquent à l'ensemble des postulants mais qui désavantagent de manière disproportionnée les immigrés, comme les connaissances linguistiques, sont systématiquement nécessaires. Elles pourraient soulever avec les autorités nationales compétentes les difficultés rencontrées par les demandeurs d'emploi pour faire reconnaître leurs qualifications, afin de mettre en place un système national capable de confirmer la comparabilité des qualifications dans un délai raisonnable. Enfin, elles devraient analyser la pertinence des méthodes proactives adoptées par d'autres autorités locales pour attirer les candidats migrants et, le cas échéant, expérimenter ces méthodes dans leur propre stratégie de recrutement.

- **Donner aux employés migrants un environnement de travail accueillant et constructif**

Les collectivités locales doivent vérifier si l'environnement de travail est adapté et accueillant pour les immigrés dans l'ensemble des services et envisager tout aménagement qui, sans encourir de frais supplémentaires excessifs ou avoir un effet négatif sur les effectifs d'autres secteurs, encouragerait les immigrés à postuler à des emplois et à s'y maintenir.

- **Elargir la formation sur la gestion de la diversité et la pratique en matière d'égalité**

Garantir l'égalité des chances des immigrés devant l'emploi n'est pas l'unique objectif. Il faut que les municipalités fassent en sorte de tirer le meilleur parti d'une main-d'œuvre culturellement variée et de gérer efficacement tous les problèmes qu'elle pose. Le personnel migrant ne doit pas être cantonné à des postes spécialisés dans le travail avec les immigrés, mais contribuer à améliorer les critères dans les services généraux ouverts à une population locale aux origines diverses. Les responsables doivent garantir que tous les employés sont suffisamment formés à la sensibilisation interculturelle afin qu'ils puissent en confiance travailler avec – et fournir des services à – des personnes de cultures et de confessions différentes et reconnaître l'utilité des compétences interculturelles dans la procédure de recrutement.

- **Fixer des critères de diversité et d'égalité dans les contrats avec des prestataires externes et les accords de partenariat**

En sous-traitant des services ou en signant des partenariats officiels avec des organisations externes, les collectivités locales doivent trouver la manière appropriée d'inclure dans les contrats et accords de partenariat une clause garantissant que ces organisations remplissent les objectifs de la municipalité en garantissant l'égalité dans l'accès des immigrés aux services fournis et aux emplois des prestataires de services.

- **Elargir la participation et la concertation avec les immigrés**

Il faut que les collectivités locales recherchent les moyens les plus efficaces pour permettre aux immigrés de s'exprimer sur les nouvelles stratégies politiques et réformes des services en cours d'étude, pour les faire participer – ainsi que les personnes issues de l'immigration – à l'élaboration de la politique. Les municipalités doivent envisager de procéder à une concertation sur les *répercussions potentielles* des politiques et services nouveaux en rapport avec les immigrés (nommée Etude d'impact en matière d'égalité), comme moyen d'anticiper les impacts négatifs et de s'assurer que sont saisies toutes les occasions de promouvoir l'égalité qui autrement n'auraient pu l'être.

- **Veiller à ce que tous les nouveaux immigrés puissent avoir accès à l'information, aux conseils et à la formation linguistique**

En concertation avec les immigrés, les ONG et les syndicats concernés, les collectivités locales doivent vérifier si les besoins des nouveaux arrivants sont satisfaits et envisager des moyens grâce auxquels, si possible par l'adaptation des services généraux ou, le cas échéant, par des dispositifs ciblés, elles pourraient développer les services disponibles et mieux les faire connaître aux immigrés.

- **Mettre au point une stratégie efficace de communication auprès du public**

Les collectivités locales doivent envisager différents moyens de sensibiliser leur personnel et le public aux raisons qui justifient leurs politiques en faveur de la diversité et aux mesures qu'elles peuvent adopter pour lutter contre la désinformation relative à l'accès des immigrés aux services quand ceux-ci sont source de tensions communautaires.

## 4.2 Recommandations aux responsables politiques européens

- ***Orientations sur les concepts, la terminologie, les obligations légales et les bonnes pratiques***

Les municipalités pourraient bénéficier d'orientations sur les concepts et la terminologie, par exemple concernant la différence entre la gestion de l'égalité et de la diversité et entre l'action positive et la discrimination positive et sur les atouts et les inconvénients de l'adoption d'un cadre politique particulier.

- ***Réexamen des restrictions juridiques à l'accès de non-ressortissants de l'EEE aux emplois municipaux***

Des restrictions sévères à l'accès aux emplois municipaux pour les non- ressortissants de l'EEE limitent considérablement leur admissibilité et confinent nombre d'entre eux à des postes ou des emplois temporaires par l'intermédiaire de prestataires extérieurs proposant de bas salaires et de mauvaises conditions de travail. Un examen comparatif de ces restrictions pourrait en analyser les raisons, la nécessité et les effets, en vue de prodiguer des conseils aux autorités nationales sur la limitation de ces restrictions.

- ***Réexamen de la nécessité d'une protection contre la discrimination religieuse***

Contrairement à la discrimination raciale, phénomène connu, on parle peu de la discrimination religieuse et des recours juridiques pour y remédier. Les pratiques concernant l'habillement, la nourriture, les jours fériés religieux et les salles de prière, diffèrent aussi grandement d'une administration à l'autre. Un réexamen des différentes méthodes appliquées par les employeurs locaux permettrait sans doute de définir des orientations pouvant être utiles aux collectivités locales dans un domaine parfois sensible des relations de l'emploi.

## 4.3 Recommandations aux Etats membres du Conseil de l'Europe

- ***Envisager d'obliger juridiquement les villes à promouvoir l'égalité des chances***

En 2002, l'ECRI (Conseil de l'Europe) a recommandé que la loi prévoie 'l'obligation pour les autorités publiques de promouvoir l'égalité et de prévenir la discrimination dans l'exercice de leurs fonctions'.<sup>5</sup> Jusqu'à présent, peu d'Etats membres ont mis cette recommandation en œuvre. Pourtant, les villes membres du réseau CLIP qui l'ont fait ont constaté que cette approche proactive – prendre des mesures de promotion de l'égalité n'impliquant aucune discrimination positive – pouvait potentiellement changer bien des choses. Les Etats membres doivent étudier cette possibilité pour changer de pratiques en s'inspirant des Etats qui ont commencé d'adopter cette approche.

- ***Inscrire la responsabilité des employeurs publics locaux dans les programmes nationaux d'intégration***

Dans leurs programmes d'intégration, les Etats membres doivent reconnaître l'importance de l'emploi municipal et des services pour immigrés. Il faut qu'ils encouragent les collectivités locales à devenir les modèles d'une politique proactive et globale en matière d'égalité pour les travailleurs migrants au sein de leur propre administration, et envisagent de financer un échange d'expériences entre autorités locales sur ces questions.

- ***Reconnaître les qualifications des immigrés***

Les Etats membres peuvent souhaiter repenser leurs systèmes actuels de reconnaissance des qualifications, afin de s'assurer qu'ils ne présentent pas d'obstacles superflus à une pleine intégration des immigrés dans le marché du travail et, notamment, dans l'emploi municipal.

- ***Informers les immigrés de leurs droits à l'emploi et à l'accès aux services***

Les autorités nationales doivent prévoir de fournir des brochures en différentes langues, informant les immigrés de leurs droits en matière d'emploi et décrivant les possibilités d'emploi au sein de l'administration publique, pour qu'ils soient informés des services offerts par les collectivités locales et auxquels ils ont droit.

---

<sup>5</sup> Recommandation de politique générale de l'ECRI n° 7 relative à la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, adoptée le 13 décembre 2002, S111 (8-9).

Les responsables politiques locaux, nationaux et européens pourraient jouer un rôle important dans le processus d'intégration en adoptant ces mesures pratiques pour favoriser l'intégration des immigrés au sein des services municipaux et garantir leur accès aux services. Les succès rencontrés par les administrations au sein du réseau CLIP grâce à leur approche proactive en ce domaine – souvent en dépit d'un manque cruel de ressources ou de personnels compétents - devraient encourager d'autres municipalités à intégrer ces mesures dans leurs prochains plans opérationnels.