

Chambre des régions

25^e SESSION
Strasbourg, 29-31 octobre 2013

CPR(25)3PROV
11 octobre 2013

L'accès des migrants au marché du travail régional

Commission des questions d'actualité
Rapporteur : Deirdre McGOWAN, Irlande (R, GILD¹)

Projet de résolution (pour vote)	3
Projet de recommandation (pour vote)	7
Exposé des motifs	10

Résumé

L'évolution rapide des sociétés européennes vers une diversité culturelle de plus en plus grande a mis sur le devant de la scène à la fois la question de l'intégration des immigrants dans la communauté d'accueil et celle de leur participation au développement économique, en particulier aux niveaux local et régional. L'accès des immigrants au marché du travail constitue un aspect central de cette intégration. Au cours de la période qui a précédé la crise économique, de 2000 à 2007, les ressortissants de pays tiers ont contribué pour un quart à l'augmentation globale de l'emploi en Europe. Toutefois, pendant la crise, leur situation en matière d'emploi s'est dégradée plus rapidement que celle de la population autochtone.

[.....]

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R: Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du parti populaire européen au Congrès
SOC : Groupe socialiste
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
CRE : Groupe des conservateurs et réformistes européens
NI : Non-inscrits

Selon les Perspectives des migrations internationales 2013 de l'OCDE, une hausse du taux d'emploi des immigrés au niveau de celui des autochtones aurait des retombées économiques positives importantes compte tenu du niveau d'études plus élevé et de la situation socioéconomique meilleure des immigrés d'aujourd'hui. Cependant, ce capital humain que représentent les immigrés reste largement sous-exploité en raison, dans une large mesure, de la non-reconnaissance des diplômes étrangers, de la complexité des procédures d'obtention d'un permis de travail ainsi que des attitudes discriminatoires et des préjugés contre le recrutement d'immigrés. La politique régionale peut influencer directement sur les conditions d'emploi des immigrés car, dans de nombreux pays, les autorités régionales sont dotées de compétences étendues en termes de réglementation de l'emploi et d'accès au marché du travail. Toutefois, dans de nombreuses régions, même des travailleurs immigrés hautement qualifiés n'ont pas la possibilité de travailler et de s'intégrer professionnellement.

Le présent rapport analyse le contexte du processus d'intégration ainsi que les obstacles à l'accès des migrants aux marchés régionaux du travail et propose un cadre général pour la mise en œuvre de mesures politiques destinées à améliorer cet accès et à faciliter l'emploi des immigrés. La résolution propose d'intégrer les politiques et stratégies pour l'emploi des immigrés dans les plans régionaux de développement économique et suggère des mesures visant notamment à faciliter l'évaluation des qualifications et les procédures d'obtention d'un permis de travail, à lutter contre la discrimination grâce à des politiques interculturelles, à l'éducation et à la formation des personnels, à appliquer des politiques de recrutement inclusives et à améliorer les possibilités d'éducation et de formation pour les immigrés. La recommandation appelle en particulier les gouvernements à mettre en œuvre des mesures législatives de non-discrimination en matière d'emploi, à raccourcir la durée des restrictions à l'emploi pour certaines catégories de migrants, ainsi qu'à réduire les obstacles bureaucratiques et les exigences excessives pour certaines catégories d'emplois.

PROJET DE RESOLUTION²

1. L'évolution rapide des sociétés européennes vers une diversité culturelle de plus en plus grande a mis sur le devant de la scène à la fois la question de l'intégration des migrants dans les communautés d'accueil et celle de leur participation au développement économique, en particulier aux niveaux local et régional. La population des migrants, en Europe, est de plus en plus diverse, non seulement en termes d'origine ethnique ou nationale, mais aussi du point de vue de la durée du séjour, du niveau d'enseignement et de la situation socio-économique, de sorte que les migrants d'aujourd'hui ont davantage de chances d'apporter une contribution effective à l'économie locale et régionale, laquelle est particulièrement précieuse en cette période de crise économique.

2. En 2011, l'Union européenne comptait à elle seule 33,3 millions de résidents étrangers (6,6 % de sa population totale). La majorité d'entre eux (20,5 millions) étaient des ressortissants de pays tiers (4,4 % de la population totale). Environ 80 % des ressortissants de pays tiers présents dans l'Union européenne sont en âge de travailler (15-64 ans) et constituent un important vivier de main-d'œuvre. Dans la période qui a précédé la crise économique, entre 2000 et 2007, les ressortissants de pays tiers ont contribué pour un quart à l'augmentation globale de l'emploi³. Pourtant, ce capital humain des migrants reste largement sous-exploité, surtout en raison de la non-reconnaissance des diplômes étrangers, de la complexité des procédures permettant d'obtenir un permis de travail et de diverses pratiques discriminatoires. Pendant la crise économique, la situation en matière d'emploi s'est dégradée plus rapidement pour les travailleurs immigrés que pour la population autochtone.

3. Pour les migrants, l'accès au marché du travail ou la création de leur propre entreprise sont d'une importance cruciale pour la réussite de l'intégration, car l'exercice d'une activité rémunérée – en tant qu'employé sur le marché du travail ou en tant qu'entrepreneur – tient une place centrale dans leur intégration à la fois structurelle et sociale. L'emploi ou l'exercice d'une activité indépendante est la clé de nombreuses possibilités de participation à la société et aux processus économiques, et influence ainsi leur statut social en tant qu'individus. L'intégration réussie par le biais de l'emploi contribue à une meilleure cohésion sociale aux niveaux local et régional et bénéficie de multiples manières aux collectivités et à la population régionale, notamment en réduisant les coûts associés à l'aide sociale et à la résolution des conflits.

² Avant-projet de résolution et avant-projet de recommandation approuvés par la Commission des questions d'actualité le 26 Juin 2013

Membres de la Chambre des régions:

F. Mukhametshin (Président), E. Ozkarsli (4^{ème} Vice-Président), A. Boff (5^{ème} Vice-Président), C. Abela Baldacchino, E. Ampe, L. Andrysiak, E. Argiris, L. Blaskovicova, E. Campbell-Clark, L. Caveri, Y. Celik, P. Chesneau, Z. Dragunkina, N. Dirginciene, J.-N. Gaultier, J. V. Den Hout, K. Gloanec-Maurin, G. Grzelak, D. Healy-McGowan, M. Kazandzhiev (remplacant: H. Hristov), V. Konstantinov, H. Kuhn-Theis, V. Lazary (remplacant: A. Magyar), I. Linge, M. Mahnke, C. Naudi Baixench, J. Neumann, S. Orlova, I. Parea, L. Perikli C. Popa, C. Raimbert, P. Receveur, R. Rohr, Y. Renström (remplacant), N. Rybak, Y. Rzayeva, G. Tkemaladze, R. Toccaceli, M. Toscani, L. Vecchi, J. Watson, P. Weidig

N.B.: Les noms des membres qui ont pris part au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat de la commission : D. Marchenkov, J. Hunting

³ Commission européenne (CE) - Rapport sur l'emploi en Europe 2008, Luxembourg 2009.

4. Ainsi, l'emploi et l'exercice d'une activité indépendante ont largement été reconnus comme une étape déterminante dans le processus d'intégration des migrants et comme un élément essentiel pour établir des relations interculturelles et renforcer la cohésion sociale au sein des collectivités locales et régionales. Bien que le cadre réglementaire de l'intégration soit défini principalement au niveau national ou européen, les collectivités locales et régionales disposent d'une marge de manœuvre considérable pour mettre en œuvre les réglementations pertinentes et moduler leur impact et leurs résultats au niveau de leurs populations. Puisque l'intégration intervient toujours dans un contexte local concret, les collectivités locales et régionales ont en commun la responsabilité de l'inclusion des migrants dans les processus économiques locaux et régionaux⁴, et elles ont un rôle crucial dans la création de conditions spécifiques pour accéder aux marchés du travail locaux et régionaux ou à l'exercice d'une activité indépendante, ce que souligne également l'Agenda européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers⁵.

5. La question de l'intégration des migrants au niveau des collectivités territoriales, en tant que moteur d'une meilleure inclusion sociale et d'une plus grande harmonie interculturelle, et le rôle essentiel des pouvoirs locaux et régionaux dans ce processus ont également été soulignés dans le Rapport du Groupe d'éminentes personnalités intitulé « Vivre ensemble : conjuguer liberté et diversité dans l'Europe du XXI^e siècle », préparé en 2011 par ce Groupe à la demande du Conseil de l'Europe.

6. Ces dernières années, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux s'est intéressé à plusieurs aspects de l'intégration des migrants, notamment dans sa Résolution 141 (2002) sur la participation des résidents étrangers à la vie publique locale : les conseils consultatifs, sa Résolution 181 (2004) sur « Un pacte pour l'intégration et la participation des personnes issues de l'immigration dans les villes et régions d'Europe », sa Résolution 280 (2009) sur « Les cités interculturelles », sa Résolution 281 (2009) sur « L'égalité et la diversité dans l'emploi et les services municipaux », sa Résolution 323 (2011) « Relever le défi des tensions interculturelles et interreligieuses au niveau local » et sa Résolution xxx (2013) sur « L'intégration par l'exercice d'une activité indépendante : promouvoir l'entrepreneuriat des migrants dans les municipalités européennes ». Si ces textes s'adressent en priorité aux collectivités locales, leurs dispositions pertinentes s'appliquent aussi au niveau régional, le cas échéant. L'amélioration de l'accès des migrants aux marchés régionaux du travail est un autre aspect crucial de leur intégration dans leur collectivité.

7. Les politiques régionales peuvent avoir une influence directe sur les conditions d'emploi des migrants, même lorsqu'elles doivent être mises en œuvre dans un cadre législatif et réglementaire défini aux niveaux national et fédéral. Dans de nombreux pays, les pouvoirs régionaux disposent de compétences étendues en matière d'emploi et d'accès aux marchés du travail, notamment en termes d'évaluation des compétences et des qualifications, de délivrance des permis de travail et d'offre d'une éducation et d'une formation adéquates, ainsi que d'assistance financière. Pourtant, dans de nombreuses régions, des travailleurs immigrés hautement qualifiés n'ont pas la possibilité de travailler et de s'intégrer professionnellement, en raison le plus souvent de la complexité des procédures, ainsi que des attitudes discriminatoires et des préjugés contre le recrutement de migrants.

8. Le Congrès est convaincu que la promotion de l'accès des migrants aux marchés régionaux du travail et aux activités économiques régionales requiert un large éventail d'actions et de mesures qui doivent s'inscrire dans une politique sociale et économique générale et être inspirées par les principes de l'égalité, de la non-discrimination et du respect des droits de l'homme. Ces actions et mesures doivent s'appuyer sur une approche intégrée englobant la plupart des aspects des politiques d'intégration traditionnelles, l'amélioration des relations interculturelles et la gestion de la diversité. Le défi que représente l'intégration des migrants dans des sociétés de plus en plus diverses appelle en effet à ce que des mesures innovantes soient adoptées dans toutes les institutions pertinentes de la société d'accueil, et l'échelon régional offre de ce point de vue un potentiel unique pour la mise en œuvre des innovations au plus près des collectivités.

⁴ CdR 212/2009 fin – Avis d'initiative du Comité des régions sur le thème « les collectivités territoriales aux avant-postes des politiques d'intégration », p. 4f, Bruxelles 2009.

⁵ COM(2011) 455 Final – Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions – Agenda européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers, p. 8-9, Bruxelles 2011.

9. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès invite les autorités régionales des Etats membres du Conseil de l'Europe à mettre en œuvre des mesures spécifiques pour améliorer et faciliter l'accès des migrants aux marchés régionaux du travail, et en particulier à concevoir des plans d'action régionaux basés sur approche intégrée visant à :

a. inscrire systématiquement des politiques et des stratégies d'emploi des migrants dans les plans régionaux de développement économique ;

b. permettre la collecte de données statistiques afin de décrire la situation des communautés de migrants en matière d'emploi et d'exercice d'une activité indépendante (entrepreneuriat) ;

c. adopter et mettre en œuvre des mesures législatives régionales de non-discrimination en matière d'emploi ;

d. réviser, le cas échéant, les procédures d'évaluation des compétences et des qualifications, en particulier pour les migrants moyennement et hautement qualifiés, afin de faciliter leur obtention de permis de travail sans retard injustifié ;

e. réviser et assouplir, le cas échéant, les procédures générales permettant aux migrants d'obtenir un permis de travail ;

f. réviser et assouplir les procédures de recrutement afin de réduire les obstacles bureaucratiques et de supprimer les exigences excessives pour certaines catégories d'emplois, en particulier le cas échéant les critères linguistiques ;

g. développer des politiques interculturelles visant à favoriser le dialogue et l'interaction entre les migrants et la communauté d'accueil, afin d'agir sur les préjugés de la population locale (en particulier les employeurs) concernant le recrutement de migrants, et mener des politiques de communication efficaces à ce sujet ;

h. fournir une formation aux personnels régionaux afin d'améliorer leurs compétences interculturelles et de promouvoir le respect de la diversité et les attitudes et pratiques non discriminatoires, y compris la formation des personnels d'encadrement intermédiaires aux questions de diversité afin de garantir l'égalité de traitement des employés d'origine immigrée ;

i. veiller à ce que la population immigrée soit représentée proportionnellement parmi les personnels des institutions et services publics régionaux, en appliquant des pratiques de recrutement inclusives et en mettant en œuvre les dispositions relatives à l'égalité de traitement dans les procédures de promotion, et appliquer à cet égard les dispositions pertinentes de la Résolution 281 (2009) du Congrès sur l'égalité et la diversité dans l'emploi et les services municipaux ;

j. inclure des clauses relatives à la diversité et à l'égalité dans les contrats avec les fournisseurs externes ;

k. par la coopération intrarégionale et interrégionale, élaborer des mesures pour faciliter la mobilité de la main-d'œuvre, ce qui bénéficierait aussi à la population immigrée, en particulier en supprimant les exigences excessives en matière de requalification professionnelle lors d'un changement de région de résidence ;

l. promouvoir l'entrepreneuriat des migrants en tant que mesure permettant d'augmenter la création d'emploi et d'élargir les marchés régionaux du travail, ce qui bénéficierait aussi à l'emploi des migrants, en particulier en soutenant la création d'entreprises par les migrants, grâce à l'accès au microcrédit et à l'apport d'informations sur les démarches à effectuer pour créer une entreprise, et appliquer à cet égard les dispositions pertinentes de la Résolution xxx (2013) du Congrès sur « L'intégration par l'exercice d'une activité indépendante : promouvoir l'entrepreneuriat des migrants dans les municipalités européennes » ;

m. fournir à la population des migrants, en particulier aux nouveaux arrivants, des informations, une assistance et des conseils sur les procédures de recrutement et les possibilités d'emploi ;

n. aider les migrants à recevoir une formation adéquate pour se préparer à l'emploi, en particulier pour ce qui concerne l'apprentissage linguistique et le développement des compétences, y compris en coopération avec les établissements de formation professionnelle ;

o. améliorer les possibilités de formation des migrants et leur accès aux établissements d'enseignement, y compris si nécessaire au moyen de cours de langue et d'une assistance financière ;

p. promouvoir, de la part des responsables politiques de haut niveau, un engagement visible en faveur des mesures d'intégration des migrants adoptées par les administrations et conseils régionaux, ainsi que la coopération avec les groupes ethniques, culturels et religieux concernés et leurs organisations ;

q. inciter les associations de migrants à garantir la communication avec la communauté immigrée et promouvoir la coopération et l'interaction entre les associations de migrants et d'autres acteurs (tels que les entreprises sociales à but non lucratif, les organisations professionnelles et les associations d'employeurs, les syndicats et les chambres de commerce) ;

r. développer la coopération et la coordination entre les différents services régionaux impliqués dans la mise en œuvre des politiques d'intégration, ainsi qu'avec les collectivités locales, la société civile et divers autres partenaires, pour l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'action régionaux.

10. Le Congrès réaffirme également la pertinence des propositions qu'il a formulées pour l'intégration des migrants dans les résolutions mentionnées au paragraphe 6 ci-dessus, et il appelle les autorités régionales européennes à mettre en œuvre les dispositions de ces résolutions applicables au niveau régional.

11. Le Congrès charge par ailleurs sa Commission de la gouvernance et sa Commission des questions d'actualité de suivre la question de l'accès des migrants aux marchés du travail et de veiller à la diffusion des bonnes pratiques pertinentes auprès des pouvoirs régionaux, notamment par l'intermédiaire de leurs associations nationales et européennes.

PROJET DE RECOMMANDATION⁶

1. L'évolution rapide des sociétés européennes vers une diversité culturelle de plus en plus grande a mis sur le devant de la scène à la fois la question de l'intégration des migrants dans les communautés d'accueil et celle de leur participation au développement économique, en particulier aux niveaux local et régional. La population des migrants, en Europe, est de plus en plus diverse, non seulement en termes d'origine ethnique ou nationale, mais aussi du point de vue de la durée du séjour, du niveau d'enseignement et de la situation socio-économique, de sorte que les migrants d'aujourd'hui ont davantage de chances d'apporter une contribution effective à l'économie locale et régionale, laquelle est particulièrement précieuse en cette période de crise économique.

2. En 2011, l'Union européenne comptait à elle seule 33,3 millions de résidents étrangers (6,6 % de sa population totale). La majorité d'entre eux (20,5 millions) étaient des ressortissants de pays tiers (4,4 % de la population totale). Environ 80 % des ressortissants de pays tiers présents dans l'Union européenne sont en âge de travailler (15-64 ans) et constituent un important vivier de main-d'œuvre. Dans la période qui a précédé la crise économique, entre 2000 et 2007, les ressortissants de pays tiers ont contribué pour un quart à l'augmentation globale de l'emploi⁷. Pourtant, ce capital humain des migrants reste largement sous-exploité, surtout en raison de la non-reconnaissance des diplômes étrangers, de la complexité des procédures permettant d'obtenir un permis de travail et de diverses pratiques discriminatoires. Pendant la crise économique, la situation en matière d'emploi s'est dégradée plus rapidement pour les travailleurs immigrés que pour la population autochtone.

3. Pour les migrants, l'accès au marché du travail ou la création de leur propre entreprise sont d'une importance cruciale pour la réussite de l'intégration, car l'exercice d'une activité rémunérée – en tant qu'employé sur le marché du travail ou en tant qu'entrepreneur – tient une place centrale dans leur intégration à la fois structurelle et sociale. L'emploi ou l'exercice d'une activité indépendante est la clé de nombreuses possibilités de participation à la société et aux processus économiques, et influence ainsi leur statut social en tant qu'individus. L'intégration réussie par le biais de l'emploi contribue à une meilleure cohésion sociale aux niveaux local et régional et bénéficie de multiples manières aux collectivités et à la population régionale, notamment en réduisant les coûts associés à l'aide sociale et à la résolution des conflits.

4. Ainsi, l'emploi et l'exercice d'une activité indépendante ont largement été reconnus comme une étape déterminante dans le processus d'intégration des migrants et comme un élément essentiel pour établir des relations interculturelles et renforcer la cohésion sociale au sein des collectivités locales et régionales. Bien que le cadre réglementaire de l'intégration soit défini principalement au niveau national ou européen, les collectivités locales et régionales disposent d'une marge de manœuvre considérable pour mettre en œuvre les réglementations pertinentes et moduler leur impact et leurs résultats au niveau de leurs populations. Puisque l'intégration intervient toujours dans un contexte local concret, les collectivités locales et régionales ont en commun la responsabilité de l'inclusion des migrants dans les processus économiques locaux et régionaux⁸, et elles ont un rôle crucial dans la création de conditions spécifiques pour accéder aux marchés du travail locaux et régionaux ou à l'exercice d'une activité indépendante, ce que souligne également l'Agenda européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers⁹.

5. La question de l'intégration des migrants au niveau des collectivités territoriales, en tant que moteur d'une meilleure inclusion sociale et d'une plus grande harmonie interculturelle, et le rôle essentiel des pouvoirs locaux et régionaux dans ce processus ont également été soulignés dans le Rapport du Groupe d'éminentes personnalités intitulé « Vivre ensemble : conjuguer liberté et diversité dans l'Europe du XXI^e siècle », préparé en 2011 par ce Groupe à la demande du Conseil de l'Europe.

⁶ Voir note de bas de page 2

⁷ Commission européenne (CE) - Rapport sur l'emploi en Europe 2008, Luxembourg 2009.

⁸ CdR 212/2009 fin – Avis d'initiative du Comité des régions sur le thème « les collectivités territoriales aux avant-postes des politiques d'intégration », p. 4f, Bruxelles 2009.

⁹ COM(2011) 455 Final – Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions – Agenda européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers, p. 8-9, Bruxelles 2011.

6. Ces dernières années, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a adressé au Comité des Ministres un certain nombre de recommandations sur divers aspects de l'intégration des migrants au niveau local, parmi lesquelles : la Recommandation 115 (2002) sur « la participation des résidents étrangers à la vie publique locale : les conseils consultatifs », la Recommandation 153 (2004) sur « un pacte pour l'intégration et la participation des personnes issues de l'immigration dans les villes et les régions d'Europe », la Recommandation 252 (2008) « Améliorer l'intégration des migrants par les politiques locales de logement », la Recommandation 261 (2009) sur les Cités interculturelles, la Recommandation 262 (2009) sur l'égalité et la diversité dans l'emploi et les services municipaux, la Recommandation 304 (2011) « Relever le défi des tensions interculturelles et interreligieuses au niveau local » et la Recommandation xxx (2013) sur « L'intégration par l'exercice d'une activité indépendante : promouvoir l'entrepreneuriat des migrants dans les municipalités européennes ». L'amélioration de l'accès des migrants aux marchés régionaux du travail est un autre aspect crucial de leur intégration dans leur collectivité.

7. Les politiques régionales peuvent avoir une influence directe sur les conditions d'emploi des migrants, même lorsqu'elles doivent être mises en œuvre dans un cadre législatif et réglementaire défini aux niveaux national et fédéral. Dans de nombreux pays, les pouvoirs régionaux disposent de compétences étendues en matière d'emploi et d'accès aux marchés du travail, notamment en termes d'évaluation des compétences et des qualifications, de délivrance des permis de travail et d'offre d'une éducation et d'une formation adéquates, ainsi que d'assistance financière. Pourtant, dans de nombreuses régions, des travailleurs immigrés hautement qualifiés n'ont pas la possibilité de travailler et de s'intégrer professionnellement, en raison le plus souvent de la complexité des procédures, ainsi que des attitudes discriminatoires et des préjugés contre le recrutement de migrants.

8. Le Congrès est convaincu que la promotion de l'accès des migrants aux marchés régionaux du travail et aux activités économiques régionales requiert un large éventail d'actions et de mesures qui doivent s'inscrire dans une politique sociale et économique générale et être inspirées par les principes de l'égalité, de la non-discrimination et du respect des droits de l'homme. Ces actions et mesures doivent s'appuyer sur une approche intégrée englobant la plupart des aspects des politiques d'intégration traditionnelles, l'amélioration des relations interculturelles et la gestion de la diversité. Le défi que représente l'intégration des migrants dans des sociétés de plus en plus diverses appelle en effet à ce que des mesures innovantes soient adoptées dans toutes les institutions pertinentes de la société d'accueil, et l'échelon régional offre de ce point de vue un potentiel unique pour la mise en œuvre des innovations au plus près des collectivités.

9. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux demande au Comité des Ministres d'inviter les Etats membres du Conseil de l'Europe à réviser leurs cadres réglementaires nationaux relatifs à l'emploi des migrants, en vue d'améliorer et de faciliter l'accès de ces derniers aux marchés du travail, ainsi que de promouvoir et de soutenir les actions et mesures régionales visant à faciliter l'accès des migrants à l'emploi, et en particulier à :

a. encourager les autorités régionales à inscrire systématiquement des politiques et des stratégies d'emploi des migrants dans les plans régionaux de développement économique ;

b. adopter et mettre en œuvre des mesures législatives de non-discrimination en matière d'emploi ;

c. envisager de supprimer les restrictions à l'emploi pour certaines catégories de migrants (telles que les réfugiés et les demandeurs d'asile) ou de raccourcir leur durée ;

d. réviser, le cas échéant, les procédures d'évaluation des compétences et des qualifications, en particulier pour les migrants moyennement et hautement qualifiés, afin de faciliter leur obtention de permis de travail sans retard injustifié ;

e. réviser et assouplir, le cas échéant, les procédures générales permettant aux migrants d'obtenir un permis de travail ;

f. réviser et assouplir les procédures de recrutement afin de réduire les obstacles bureaucratiques et de supprimer les exigences excessives pour certaines catégories d'emplois, en particulier le cas échéant les critères linguistiques ;

g. soutenir le développement de politiques interculturelles régionales visant à favoriser le dialogue et l'interaction entre les migrants et la communauté d'accueil, afin d'agir sur les préjugés de la population locale (en particulier les employeurs) concernant le recrutement de migrants ;

h. soutenir la formation des personnels régionaux afin d'améliorer leurs compétences interculturelles et de promouvoir le respect de la diversité et les attitudes et pratiques non discriminatoires ;

i. soutenir le développement de la coopération intrarégionale et interrégionale visant à faciliter la mobilité de la main-d'œuvre, ce qui bénéficierait aussi à la population immigrée ;

j. promouvoir l'entrepreneuriat des migrants en tant que mesure permettant d'augmenter la création d'emploi et d'élargir les marchés régionaux du travail, ce qui bénéficierait aussi à l'emploi des migrants ;

k. améliorer les possibilités de formation des migrants et leur accès aux établissements d'enseignement, y compris si nécessaire au moyen d'une assistance financière ;

10. Le Congrès réaffirme également la pertinence des propositions qu'il a formulées pour l'intégration des migrants, contenues dans les recommandations mentionnées au paragraphe 6 ci-dessus, et demande au Comité des Ministres d'inviter les Etats membres du Conseil de l'Europe à garantir leur pleine mise en œuvre.

EXPOSE DES MOTIFS¹⁰

I. Introduction

1. L'évolution rapide des sociétés européennes vers une diversité culturelle de plus en plus grande a mis sur le devant de la scène à la fois la question de l'intégration des migrants dans les communautés d'accueil et celle de leur participation au développement économique, en particulier aux niveaux local et régional. La population des migrants, en Europe, est de plus en plus diverse, non seulement en termes d'origine ethnique ou nationale, mais aussi du point de vue de la durée du séjour, du niveau d'enseignement et de la situation socio-économique, de sorte que les migrants d'aujourd'hui ont davantage de chances d'apporter une contribution effective à l'économie locale et régionale, laquelle est particulièrement précieuse en cette période de crise économique.

2. En 2011, 33,3 millions de ressortissants étrangers vivaient dans les États membres de l'Union européenne, soit 6,6 % de la population totale de ces États. Une majorité (20,5 millions) était des immigrés de pays tiers (4,4 % de la population totale). Près de 80 % d'entre eux sont en âge de travailler (15-64 ans) et constituent un important vivier de main-d'œuvre. En 2000-2007, avant la crise, les ressortissants des pays tiers ont bénéficié pour un quart de l'augmentation globale de l'emploi.¹¹

3. Cependant, le capital humain des immigrants est largement sous-exploité, surtout en raison de la non reconnaissance des diplômes étrangers et de pratiques discriminatoires. En période de crise économique, les travailleurs migrants sont les premiers touchés.

4. L'importance de l'accès des immigrés au marché du travail ou à la création d'entreprise est largement reconnue comme une composante clé des processus d'intégration et de prévention de l'exclusion. L'accès à l'emploi et l'évolution professionnelle sont une composante essentielle du processus d'intégration parce que les activités rémunérées – que l'on soit salarié ou entrepreneur – sont une dimension centrale de l'intégration structurelle et de l'inclusion sociale des immigrés. Avoir des revenus grâce à une activité rémunérée ouvre de multiples perspectives et permet de participer à la société. Participer à la société et avoir sa place dans les processus professionnels et économiques sont deux facteurs déterminants du statut de l'individu dans la société.

5. Bien que la plupart des conditions-cadres en la matière se mettent en place au niveau national ou suprarégional, les collectivités territoriales ont toute latitude pour appliquer les réglementations afférentes et atténuer les effets au niveau local. L'intégration se faisant toujours dans un contexte local donné, elles sont coresponsables de l'intégration des immigrés dans les processus économiques régionaux et locaux,¹² et jouent un rôle crucial dans la création des conditions spécifiques de l'accès aux marchés régionaux et locaux du travail ou à l'activité entrepreneuriale – un avis partagé par l'Agenda européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers.¹³

6. Les bénéfices d'une intégration réussie et de la promotion de la cohésion sociale au niveau local et régional sont nombreux pour les immigrés comme pour la population majoritaire, y compris en termes des coûts réduits associés avec l'assistance sociale et la résolution des conflits.

7. Malgré ces bénéfices induits, l'intégration des immigrés et en particulier leur accès à l'emploi se heurte à des obstacles qui doivent être pris en compte – ainsi que leur impact – dans les politiques régionales ; des stratégies et des mesures doivent être élaborées et mises en œuvre pour résoudre activement ces problèmes. Pour y parvenir, il faut des ressources adaptées, instaurer une coopération et un échange d'expériences entre les différents niveaux de gouvernance et impliquer les acteurs concernés. Enfin, les répercussions des politiques sociales doivent être régulièrement évaluées pour corriger le tir et répartir efficacement les ressources.

¹⁰ Le présent exposé des motifs est basé sur la contribution par le consultant du Conseil de l'Europe le professeur Wolfgang Bosswick, Directeur du Forum européen d'études sur les migrations, l'Université de Bamberg (Allemagne) (cette contribution est disponible auprès du Secrétariat sur demande).

¹¹ Commission européenne (CE) - Rapport sur l'emploi en Europe 2008, Luxembourg 2009.

¹² (2009/C 120/03) - Avis d'initiative du Comité des régions sur le thème «les collectivités territoriales aux avant-postes des politiques d'intégration».

¹³ COM(2011) 455 Final – Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Agenda européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers, p. 8-9, Bruxelles 2011.

8. Encourager l'accès des immigrés au marché du travail régional et aux activités entrepreneuriales exige donc un large éventail de mesures politiques qui doivent s'inscrire dans le cadre général du développement économique et de la politique sociale, et doivent être guidées par les principes de l'égalité, de la non-discrimination et du respect des droits de l'homme. Ces mesures doivent se baser sur une approche intégrante qui prenne en compte les aspects traditionnels de la politique d'intégration, l'amélioration des relations interculturelles et la gestion de la diversité. Le défi que représente l'intégration des migrants dans des sociétés de plus en plus diverses appelle aussi l'adoption de mesures innovantes dans toutes les institutions pertinentes de la société d'accueil, et l'échelon régional offre de ce point de vue un potentiel unique pour la mise en œuvre des innovations au plus près des collectivités.

9. Ces dernières années, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux s'est intéressé à plusieurs aspects de l'intégration des migrants, notamment dans sa Résolution 141 (2002) sur la participation des résidents étrangers à la vie publique locale : les conseils consultatifs, sa Résolution 181 (2004) sur « Un pacte pour l'intégration et la participation des personnes issues de l'immigration dans les villes et régions d'Europe », sa Résolution 280 (2009) sur « Les cités interculturelles », sa Résolution 281 (2009) sur « L'égalité et la diversité dans l'emploi et les services municipaux », sa Résolution 323 (2011) « Relever le défi des tensions interculturelles et interreligieuses au niveau local » et, plus récemment, dans son rapport sur la promotion de l'entrepreneuriat des migrants dans les municipalités européennes. Si ces textes s'adressent en priorité aux collectivités locales, leurs dispositions pertinentes s'appliquent aussi au niveau régional, le cas échéant.

10. La question de l'intégration des migrants au niveau des collectivités territoriales, en tant que moteur d'une meilleure inclusion sociale et d'une plus grande harmonie interculturelle, et le rôle essentiel des pouvoirs locaux et régionaux dans ce processus ont également été soulignés dans le Rapport du Groupe d'éminentes personnalités intitulé « Vivre ensemble : conjuguer liberté et diversité dans l'Europe du XXI^e siècle », préparé en 2011 par ce Groupe à la demande du Conseil de l'Europe.

11. Le présent rapport s'intéresse au cadre conceptuel du processus de l'intégration ainsi que les obstacles à leur accès au marché du travail régional, et propose un cadre général pour la mise en œuvre des mesures politiques afin d'améliorer cet accès et de faciliter l'emploi des migrants.

II. Importance de la participation des immigrés au marché du travail

12. L'intégration est un processus d'inclusion et d'acceptation des immigrés dans les institutions de la société d'accueil et dans leurs relations avec cette la société. Pour les immigrés, l'intégration renvoie à l'apprentissage d'une nouvelle culture, à l'acquisition de droits, à l'accès à un statut social, aux relations personnelles avec les autres membres de la société d'accueil, et ainsi à la formation d'un sentiment d'appartenance à la société. Mais l'intégration est un processus dynamique à double sens.

La société d'accueil doit apprendre de nouvelles manières d'interagir avec les nouveaux arrivants et adapter ses institutions à leurs besoins.

13. L'accès des immigrés au marché du travail est donc de la plus haute importance pour le succès des processus d'intégration. Les politiques régionales en faveur de l'accès des immigrés au marché du travail ou à une activité indépendante sont essentielles non seulement pour éviter tout risque de reproduction de l'exclusion sociale de génération en génération, mais aussi pour réduire un risque des conflits sociaux qui l'accompagnent, liés à une fracture sociale accrue entre les actifs qui ont un emploi relativement stable et bien payé, et les inactifs, exclus du marché du travail ou vivant à la marge parce qu'ils ont un emploi précaire ou « atypique ».

14. Dans une telle « société duale »¹⁴, la main-d'œuvre hautement qualifiée crée de la prospérité grâce aux technologies et une partie de ses revenus est ensuite transférée aux inactifs via les prestations sociales. Dans ce type de structure socio-économique, une partie de la population ne contribue ni à la production, ni à la vie ni au développement de la société. Au mieux, le potentiel des exclus n'est pas exploité ; au pire, ils vivent dans la pauvreté pendant tout ou partie de leur vie.

¹⁴ Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Le marché du Travail, Inégalité et Discrimination, Dublin 1996.

15. L'échec des processus d'intégration et l'aggravation des conflits sociaux au niveau macro sont une menace pour la cohésion sociale et les valeurs fondamentales de la société d'accueil. Les collectivités territoriales, cependant, ont la possibilité de modifier et d'interpréter à leur niveau de nombreux éléments de la situation globale, et de proposer des mesures importantes pour éviter que la situation ne se détériore.

16. De son côté, l'économie régionale et locale peut tirer profit d'une meilleure cohésion sociale et de ses bénéfices indirects, et de la réduction des coûts liés aux conflits sociaux. En effet, non seulement une participation accrue des immigrés à l'emploi et à l'activité économique contribue à l'économie régionale en générant des revenus et en renforçant la demande régionale de biens et de services, mais elle améliore la compétitivité, les conditions de vie et l'attractivité de la région.

17. Au niveau intermédiaire, l'intégration des ressortissants issus de l'immigration sur le marché du travail et leur activité économique profitent à l'infrastructure régionale et locale et aux services publics. Sans compter que la communauté locale n'a plus à supporter les coûts des prestations servies aux inactifs et des mesures déployées en leur faveur. L'intégration des immigrés et la reconnaissance de la diversité dans la population favorisent les processus d'innovation et l'adaptation des institutions locales et régionales à une population locale qui change.

18. Ces innovations et la gestion de la diversité améliorent la qualité des services fournis à la population et renforcent l'attractivité de la communauté régionale. Les ressources générées par les immigrés actifs améliorent aussi la situation des communautés de migrants. L'intégration de leurs membres actifs dans des réseaux professionnels favorise la reconnaissance des immigrés dans la population régionale.

19. Au niveau micro, non seulement les immigrés et leurs familles profitent des revenus générés, mais ils sont aussi reconnus socialement. Les ressources des familles cumulées au capital social généré par l'intégration dans des secteurs importants de la communauté locale prennent toute leur importance pour les enfants, car elles favorisent l'ascenseur social.

20. Les politiques régionales ont les moyens d'agir directement sur les conditions de plusieurs secteurs, même si elles doivent respecter un cadre juridique établi au niveau national ou fédéral.

a. Accès des immigrés au marché du travail

21. Les autorités régionales devraient favoriser l'intégration des immigrés dans l'économie régionale dans le cadre de politiques et de mesures générales du développement économique, en enlevant les obstacles bureaucratiques et en proposant des mesures spécifiques pour faciliter l'accès des immigrés à l'emploi. Quant aux services éducatifs, ils soutiennent le passage des jeunes d'origine étrangère du système éducatif au marché du travail et peuvent soutenir leur formation avec des mesures spécifiques et générales.

b. Accès des immigrés à l'emploi dans les institutions et services publics

22. Les pouvoirs régionaux sont des employeurs et prestataires de services majeurs. Il leur appartient de faire en sorte que les immigrés soient représentés dans leurs effectifs. Indirectement, ils peuvent prévoir des clauses sur la diversité et la non-discrimination dans les contrats passés avec des prestataires externes.

c. Accès des immigrés à la création d'entreprise

23. L'activité entrepreneuriale des immigrés crée des emplois dans la région et contribue au développement de l'économie régionale. Les autorités régionales doivent la prendre en compte dans leur stratégie globale d'intégration, d'inclusion sociale et de cohésion communautaire. L'activité entrepreneuriale des immigrés doit être inscrite en haut de leurs objectifs globaux, et compléter le traditionnel focus sur l'emploi salarié.

III. Diversité culturelle et non-discrimination

24. La promotion de la non-discrimination et de l'égalité des chances joue un rôle crucial dans les processus d'intégration, au même titre que la gestion de la diversité – comme le confirment le Troisième rapport annuel sur la migration et l'intégration de la Commission européenne¹⁵ ou encore la prise en compte de « l'intégration des immigrés » dans le cadre pluriannuel 2007-2012 de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'organe européen chargé de fournir une assistance et des compétences en matière de droits fondamentaux.¹⁶

25. Dans les années précédentes, l'Union européenne a adopté la Directive sur l'égalité raciale en juin 2000¹⁷ et la directive relative à l'égalité en matière d'emploi en novembre 2000, qui prévoit notamment une protection contre la discrimination fondée sur la religion et les convictions religieuses.¹⁸ Ces directives ont été transposées dans les droits nationaux le 19 juillet 2003 et le 2 décembre 2003.

26. Ces deux directives interdisent la discrimination dans le domaine de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle. La Directive sur l'égalité raciale va plus loin, en interdisant la discrimination en matière d'accès aux biens et aux services, notamment aux soins de santé, à l'éducation et au logement. La protection contre la discrimination raciale de l'Union européenne est plus large que celle contre la discrimination fondée sur la religion ou les convictions religieuses. Les deux directives visent à protéger l'individu contre la discrimination directe et indirecte, le harcèlement et la victimisation. Les Etats de l'Union ont mis en œuvre ces directives selon des modalités et un calendrier variables.¹⁹

27. En 2004, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a adopté la Résolution 181 sur « un pacte pour l'intégration et la participation des personnes issues de l'immigration dans les villes et régions d'Europe »,²⁰ qui souligne que si les flux migratoires représentent de grands défis pour l'intégration et la cohésion sociale, ils favorisent aussi la diversité et la vitalité des villes européennes et comportent des avantages multiples en termes démographique, économique et culturel. Dans ce contexte, le Congrès a identifié trois objectifs :

- intégration et participation en vue de l'égalité des chances (de droit et de fait), et garantie des mêmes droits et obligations pour tous ;
- coexistence pacifique pour garantir les droits et les libertés individuels ;
- valorisation de la diversité culturelle comme ressource par l'intermédiaire d'une ouverture interculturelle de la vie urbaine et des services publics.

28. Au-delà des normes sur la non-discrimination et l'égalité des chances, surmonter les différences culturelles et ethniques favorise l'intégration et l'efficacité des systèmes sociaux dans de nombreux secteurs de la vie sociale. Or les différences d'origine peuvent aussi être déstabilisantes dans les conflits ethniques. De ce point de vue, la diversité exige une approche différente, comme on peut le constater dans les stratégies de gestion de la diversité, où la différence culturelle est une ressource. Les politiques régionales en faveur de la diversité peuvent avoir pour objectif d'exploiter les différences culturelles pour créer de la valeur ajoutée.

¹⁵ COM(2007) 512 Final – Troisième rapport annuel sur la migration et l'intégration.

¹⁶ COM(2007) 515 Final – Proposition de décision du Conseil portant application du règlement (CE) n° 168/2007 en ce qui concerne l'adoption d'un cadre pluriannuel de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne pour la période 2007-2012. La FRA, qui a succédé à l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC), a été instituée par le règlement (CE) n° 168/2007 du Conseil du 15 février 2007 et a démarré son activité le 1^{er} mars 2007.

¹⁷ Directive 2000/43/CE du Conseil 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.

¹⁸ Directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

¹⁹ Cormack, Janet et Bell, Mark (Réseau européen des experts indépendants en matière de non-discrimination) (2005) *Le développement de la législation contre les discriminations en Europe : une comparaison entre les 25 États membres de l'Union*, DG Emploi, Affaires sociales et Égalité des chances de la Commission européenne. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (2007) *Rapport sur le racisme et la xénophobie dans les États membres de l'Union européenne*, TK-AK-07-002-EN-C.

²⁰ Rés 181 (2004) F du Congrès/27 mai 2004.

29. Pour identifier la valeur ajoutée de la diversité culturelle, on peut différencier la valeur ajoutée des biens privés et celle des biens publics.

Exemples de valeur ajoutée des biens personnels :

- amélioration des opportunités professionnelles
- amélioration des services de santé
- amélioration des services dispensés par l'administration municipale en général
- respect accru de la part des autres citoyens

Exemples de valeur ajoutée des biens publics:

- meilleur fonctionnement des organisations et des services administratifs municipaux ;
- meilleure cohésion sociale et réduction des conflits ;
- attractivité culturelle et économique accrue de la ville ou de la région.

IV. Accès des immigrés à l'emploi et mesures politiques

30. En période de crise économique, les travailleurs migrants sont les premiers touchés. Leur concentration relativement forte dans des secteurs très sensibles aux fluctuations économiques contribue à la forte hausse du chômage des immigrés dans certains pays membres de l'Union européenne en période de crise. Dans des secteurs comme le bâtiment, le chômage est particulièrement fort chez les hommes. Dans plus de la moitié des pays de l'OCDE, les taux de participation des femmes d'origine étrangère a augmenté entre 2008 et 2011, un phénomène peut-être lié à la forte demande d'infirmières et de travailleurs à domicile, demande qui devrait se maintenir au vu du vieillissement de la population en Europe.

31. Les immigrés ont été plus ou moins durement frappés par la crise selon leur niveau d'éducation aussi. Un peu partout en Europe, les moins qualifiés ont été plus durement touchés que les immigrés hautement et moyennement qualifiés. Dans plus de 75 % des pays membres de l'OCDE, le fossé du chômage s'est creusé entre 2008 et 2011 entre les immigrés peu qualifiés et les immigrés très qualifiés.²¹ Les moins qualifiés ont été plus rudement éprouvés que les actifs locaux en Grèce, en Espagne au Portugal en particulier.

32. Les 15-24 ans n'ont pas été épargnés. Le chômage des jeunes a fait un bond entre décembre 2007 et janvier 2012 (+ 2 millions de chômeurs). Par rapport aux jeunes locaux, les jeunes immigrés sont davantage confrontés au chômage, même si la différence est moins grande que dans les classes d'âge supérieur.

33. En matière d'emploi, on constate aussi des différences en fonction des secteurs économiques. En 2008-2011, la plus forte hausse a été enregistrée dans le secteur de la santé, des services à la personne et de l'automobile pour les ressortissants locaux. Pour les immigrés, elle a été enregistrée dans la grande distribution, le bâtiment et les services à la personne. Par ailleurs, les deux groupes ont été durement touchés dans le secteur du bâtiment ; les pertes d'emplois ont été les plus fortes dans l'administration publique et les services publics pour les jeunes nationaux et dans les services à la personne pour les immigrés.²²

34. Bien que les immigrés soient moins épargnés que les ressortissants nationaux, on constate de grandes différences en fonction du niveau d'éducation, du sexe, de l'âge et du secteur d'activité. Les politiques et mesures en faveur de l'accès des immigrés à l'emploi doivent en tenir compte et s'appuyer sur une analyse solide de la situation locale ou régionale, sur les besoins des acteurs concernés et des approches adaptées.

a. Obstacles à l'emploi des immigrés

35. Les obstacles juridiques, leur interprétation et leur mise en œuvre par l'administration sont des freins importants du point de vue des immigrés. L'accès à l'emploi peut leur être totalement interdit (réfugiés et

²¹ OCDE, Perspectives des migrations internationales 2012.

²² OCDE, Perspectives des migrations internationales 2012, p. 94.

demandeurs d'asile), il peut être strictement réglementé (exigence d'une évaluation d'un marché local du travail pour conclure qu'aucun ressortissant national ou de l'UE n'est qualifié pour tel poste avant de l'ouvrir aux immigrés) ou compliqué par des procédures administratives qui se télescopent et peuvent aboutir à une impasse (par exemple quand une administration demande un permis de travail pour délivrer un permis de séjour que le migrant ne peut pas obtenir s'il n'a pas de permis de travail et inversement). De plus, à la différence de la coopération qui existe dans le domaine de la sécurité sociale, l'Union européenne n'a pas mis en place la reconnaissance mutuelle des permis de travail ou des documents afférents pour les ressortissants de pays tiers.

36. Que ce soit pour trouver un emploi ou se mettre à son compte, le manque de capital social et de réseau est aussi un obstacle important. L'accès à l'information sur les postes vacants et les possibilités liées à la création d'entreprise, ainsi qu'une médiation avec l'employeur potentiel²³ sont essentiels pour trouver un emploi ou monter une entreprise.

37. D'autres problèmes sont dus au passage du système éducatif au marché du travail. Les jeunes de familles immigrées sont souvent désavantagés dès leur scolarité, car leurs parents ne connaissent pas bien le système éducatif et ne peuvent pas vraiment les aider. Les jeunes qui ont des résultats scolaires relativement faibles ont du mal à trouver un emploi ou une formation professionnelle.

38. La situation globale du marché de l'emploi peut aussi être un obstacle. Beaucoup de migrants travaillent dans les secteurs qui sont les premiers touchés en période de crise économique, et ils sont les premiers licenciés. Parallèlement, ils sont les premières victimes de critères subjectifs 'informels' au moment du recrutement. Les normes sociales comme la motivation, la fiabilité du candidat et sa capacité à s'intégrer dans une équipe comptent plus que les critères techniques comme l'éducation et l'expérience professionnelle. Les critères subjectifs (préjugés) prennent le pas sur les critères objectifs.

39. Le manque de capital et de qualifications professionnelles bloquent l'accès à la création d'entreprise. Les jeunes étrangers créateurs d'entreprise en sont réduits à s'installer dans des secteurs qui demandent peu de capitaux et de qualifications. L'activité se fait à petite échelle, demande souvent beaucoup de travail, et la valeur ajoutée est faible. Du coup, les chiffres d'affaires sont relativement modestes et les journées sont longues et dures. Ils ont souvent du mal à trouver des locaux adaptés et à comprendre les arcanes des réglementations et des exigences. Les associations d'entreprises locales et régionales ont tendance à ignorer les entrepreneurs étrangers ou du moins, elles ne font pas grand-chose pour les intégrer.

40. Il y a souvent une dichotomie entre les compétences et les qualifications des immigrés et l'emploi qu'ils occupent – principalement les postes les moins qualifiés, dénigrés par les salariés locaux, mal payés et durs. Le capital humain, notamment des travailleurs immigrés moyennement qualifiés, est largement sous-exploité.²⁴

41. Cette dichotomie tient en grande partie à la non reconnaissance de leurs compétences et qualifications. Le Programme de La Haye (2004) a permis l'adoption de onze principes de base communs destinés à « étayer un cadre européen cohérent en matière d'intégration des ressortissants de pays tiers ».²⁵ Ces principes ébauchent une approche commune et coordonnée de l'intégration et définit les priorités de toute politique d'intégration digne de ce nom, y compris l'emploi et l'accès aux services. Le troisième principe fait de l'emploi une composante clé du processus d'intégration tout en soulignant l'obstacle auquel se heurtent les immigrés et leurs employeurs potentiels – la reconnaissance des qualifications. Il est normal que les employeurs puissent évaluer si un candidat a les diplômes ou les qualifications requises pour le poste, mais la procédure pour l'octroi des équivalences est complexe et demande du temps.

42. Une directive de l'Union européenne sur la reconnaissance des diplômes permet aux ressortissants européens diplômés dans un État membre de travailler dans l'Union. Dans sa communication sur l'intégration, la Commission a proposé d'élargir ce cadre aux ressortissants des pays tiers. Toutefois, tous les États membres n'ont pas encore mis en place un cadre juridique et institutionnel propre à garantir un accès rapide à cette procédure.

²³ Granovetter, M. S., *The Strength of Weak Ties*, in *The American Journal of Sociology* 78 (6): p. 1360–1380, Chicago 1973.

²⁴ Platonova, A., Urso, G. (éd.), *Migration, Employment and Labour Market Integration Policies in the European Union*, IOM LINET, Bruxelles 2010.

²⁵ Document 14615/04 du Conseil – Cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne, 18 novembre 2004.

43. À cet égard, les obstacles touchent tout particulièrement les professions réglementées ; la complexité des procédures – lorsqu'elles existent – est telle que l'octroi des équivalences demande un temps fou et n'est souvent que partiel. La reconnaissance des qualifications des professions non réglementées est encore plus problématique ; dans bon nombre de pays, elle dépend du bon vouloir des autorités. De plus, les demandeurs comme les pouvoirs publics sont souvent mal informés ; ils connaissent mal les procédures de reconnaissance des diplômes étrangers et l'autorité de tutelle d'une profession donnée.

44. La condition de nationalité étant exigée pour certaines catégories de fonctionnaires, l'emploi des migrants dans le secteur public pose des problèmes particuliers. Les administrations semblent appliquer la réglementation à la lettre et ne pas développer de stratégies proactives en faveur des immigrés, même quand le profil du poste exige des compétences interculturelles et linguistiques que justement les migrants possèdent.

45. Le manque de compétences interculturelles et l'absence de gestion de la diversité par l'employeur peut être un obstacle dès le recrutement, ainsi que le manque de dispositions pour lutter contre la discrimination en matière de promotion ou d'avancement. Enfin, l'exclusion et la discrimination sont toujours des obstacles importants à l'accès au marché du travail, en particulier pour les postes en contact direct avec les clients.

46. Les immigrés victimes de discriminations multiples – handicap, coutumes religieuses ou culturelles, race ou genre – ne sont pas rares. Ils peuvent être exclus même si une politique en faveur de la diversité et de la non-discrimination est en place pour lutter contre une discrimination évidente fondée sur les critères habituels.

b. Mesures pour améliorer l'accès des migrants au marché du travail régional

Participation à la gouvernance

47. Il est important d'impliquer les acteurs concernés dans l'élaboration des mesures concrètes,²⁶ notamment au moyen de *l'échange d'information* avec les parties prenantes : leur indépendance doit être garantie pour leur permettre de véritablement échanger leurs points de vue. Les parties prenantes doivent être encouragées à partager leur expertise et leur connaissance du terrain avec les décideurs politiques.

48. Les institutions publiques et les pouvoirs publics doivent éviter de fragmenter les compétences et les domaines de responsabilité et favoriser la *coopération interinstitutionnelle* ; les décideurs politiques au niveau régional et national sont concernés, ainsi que les administrations impliquées dans le projet. Les instances transversales, comme des groupes de travail interdépartementaux ou des équipes des acteurs politiques peuvent soutenir cette coopération. Des structures doivent être établies au niveau local et régional de la gouvernance pour favoriser la participation des parties prenantes.

49. Pour promouvoir l'intégration des immigrés sur les marchés régionaux du travail, les parties prenantes à prendre en considération sont les administrations du travail, les services des affaires sociales et de l'emploi, les services du développement économique, les services des étrangers, les services ou les unités transversales chargés des politiques régionales de l'intégration, les établissements scolaires et professionnels, les chambres de commerce et de métiers, les associations d'employeurs, les syndicats régionaux, les ONG humanitaires, les associations et entreprises d'intérêt collectif, l'administration fiscale, les banques locales et les consultants privés.

50. Enfin, les décideurs politiques doivent toucher les communautés de migrants en impliquant les réseaux des organisations régionales et sociales, en contactant et en réunissant les associations de migrants et en chargeant leurs experts et responsables d'une mission de conseil.

²⁶ Matarese, S., *Stakeholders' cooperation on various levels of governance*. General Directorate for Immigration and Integration Policies, Rome, 2013.

Promouvoir la coopération avec des entreprises sociales

51. Coopérer avec des entreprises d'intérêt collectif pour mettre en œuvre des mesures de soutien à l'accès des immigrés à l'emploi présente plusieurs avantages. Elles peuvent par exemple proposer des emplois temporaires pour aider les migrants à s'intégrer sur le marché régulier du travail. Un système de gouvernance partagé qui poursuit des objectifs d'intégration par l'emploi peut être positif, à la fois pour l'élaboration des mesures et pour le fonctionnement des acteurs chargés de les mettre en œuvre. Grâce à des partenariats solides avec les agences publiques, les entreprises d'intérêt collectif peuvent aussi jouer un rôle plus important dans l'exécution des appels d'offres et des travaux publics, ainsi que dans l'apport des services publics.

Promouvoir la politique sociale et l'accès des immigrés aux marchés régionaux du travail

52. Les politiques et programmes en faveur de l'emploi peuvent viser plusieurs objectifs en même temps. Ainsi, les programmes d'aide à la création d'entreprise peuvent s'adresser aux jeunes créateurs d'entreprise, comme aux immigrés déjà installés qui connaissent mal la législation et les réglementations locales. De la même manière, les initiatives pour réduire la pauvreté à l'intention des immigrés qui ont de petits salaires peuvent intéresser les autres immigrés et les réfugiés.

53. Les pouvoirs régionaux devraient réfléchir à des mesures spécifiques pour les immigrés demandeurs d'emploi ou les entrepreneurs qui n'entrent pas dans les programmes classiques pour l'emploi et la création d'entreprise. La règle : autant de programmes et politiques de portée générale que possible et autant d'activités spécifiques que nécessaire. L'objectif : sensibiliser aux programmes généraux en faveur de l'emploi ou de la création d'entreprise et améliorer l'accès.

Recueillir les informations

54. Les services en charge de l'intégration manquent souvent de données de base sur la situation du marché de l'emploi et la situation économique, alors que ces informations existent peut-être ailleurs (services économiques ou statistiques) ou n'existent pas encore. Les pouvoirs régionaux devraient prévoir d'examiner les moyens de recueillir les informations de manière ciblée et efficiente, ainsi qu'une analyse des marchés de l'emploi locaux et de l'entreprise (structures, développement futur). Il s'agit-là d'une contribution importante au développement économique et social de la région. L'un des moyens pour y parvenir est d'améliorer la coopération horizontale entre les services administratifs et de renforcer leur coopération avec des parties prenantes concernées – chambre de commerce, organisations d'employeurs, administration fiscale, banques locales ou consultants privés.

Réglementations et structures : les mesures proactives de soutien

55. Les réglementations et les structures des entreprises étant généralement décidées au niveau national, les collectivités régionales ont une marge de manœuvre limitée en la matière. Cependant, elles devraient promouvoir activement une mise en œuvre efficiente des réglementations en vigueur, supprimer les obstacles bureaucratiques et mettre en place des services de soutien effectifs. Elles devraient par ailleurs améliorer les compétences interculturelles et promouvoir le respect de la diversité dans les services chargés des questions relatives à la réglementation et du soutien, en proposant des formations sur la diversité et l'interculturalité, et en recrutant davantage de personnels de différentes origines ethniques.

Importance du leadership

56. Vu l'importance stratégique de l'intégration des immigrés sur les marchés régionaux de l'emploi pour le succès des politiques d'intégration, un leadership politique visible devrait être adopté par les administrations et conseils régionaux, et une coopération établie avec les responsables des groupes ethniques, culturels et religieux concernés, ainsi que leurs organisations.

Promouvoir la diversité et lutter contre les préjugés

57. Les collectivités régionales devraient promouvoir les politiques en faveur de la diversité dans le cadre de l'inclusion sociale des immigrés. Dans ce contexte, il convient d'examiner l'importance des relations interculturelles pour la cohésion sociale dans la région, à l'aune d'une diversité culturelle, ethnique et religieuse accrue. Les principes interculturels devraient également être le point de départ des actions engagées par les pouvoirs locaux et régionaux dans le cadre des politiques, services et programmes.

58. La politique interculturelle régionale devrait avoir pour objectif d'améliorer les attitudes et les relations entre les immigrés et la population majoritaire. Ce champ politique recouvre de multiples éléments : a) instaurer un dialogue interculturel institutionnalisé ; b) établir des contacts informels ; c) promouvoir les événements interculturels et le développement de la compétence interculturelle ; d) soutenir les activités antiracistes et anti-discrimination ; e) développer une stratégie identitaire inclusive ; f) mettre en place une stratégie de communication efficace ; et g) promouvoir la médiation interculturelle et la gestion de l'espace.

Garantir la formation sur la gestion de la diversité et les pratiques d'égalité

59. Une stratégie de gestion de la diversité devrait être élaborée, sur la base d'une vaste prise de conscience de la nécessité de proposer des services publics à une population diverse du point de vue du genre, de l'âge, du handicap et de l'orientation sexuelle. Cette stratégie devra inclure la formation des personnels en vue de garantir l'égalité des chances et le respect du droit à l'égalité.

60. Les agents migrants ne doivent pas être cantonnés à certaines fonctions spécifiques aux questions de migrations, mais plutôt contribuer à améliorer le niveau de qualité des services généraux destinés à une population diverse. Les responsables veilleront à ce que tous les agents soient formés aux questions interculturelles et que les compétences correspondantes soient reconnues en tant que critères professionnels spécifiques et utilisées lors du recrutement dans la fonction publique. Les responsables veilleront aussi à favoriser un environnement de travail respectueux de l'interculturalité.

Mettre en place des activités contre la discrimination

61. Les autorités régionales doivent s'employer à combattre la discrimination, en adoptant une législation et des mesures administratives antidiscrimination, en mettant en œuvre des programmes et des campagnes contre la discrimination et le racisme, en créant des services antidiscrimination et en menant des projets spécifiques contre le racisme et la discrimination, par exemple en coopération avec les ONG et les partenaires sociaux, entre autres. Des activités de sensibilisation permettront de mieux faire connaître les travaux de ces services antidiscrimination auprès des communautés minoritaires.

Inscrire les normes sur la diversité et l'égalité dans les contrats avec les fournisseurs externes

62. Les collectivités régionales achètent de nombreux biens et services, et à ce titre, elles ont un certain pouvoir et devraient en profiter pour imposer une politique d'approvisionnement qui valorise les fournisseurs étrangers et/ou les bonnes pratiques dans le domaine de l'emploi des immigrés. Cette politique pourrait d'ailleurs être utilisée pour encourager la diversité démographique (genre, âge, capacité, etc.) des fournisseurs plus globalement.

63. Les autorités peuvent imposer des règles dans les contrats avec les prestataires de services (suivant la recommandation de l'ECRI du Conseil de l'Europe²⁷) pour garantir qu'ils respectent les bonnes pratiques en matière de non-discrimination et d'égalité des chances entre leurs salariés et dans les services qu'ils fournissent. De cette manière, elles s'assurent que leurs propres objectifs et obligations à cet égard sont respectés même si elles ne fournissent pas les services elles-mêmes. A cet égard, des principes directeurs ont été élaborés sur la manière d'y parvenir sans enfreindre les règlements européens.

Garantir aux primo-arrivants l'accès au conseil, à l'information et au cours de langues

64. La précocité de l'intervention permet de réduire le temps dont les immigrés ont besoin pour être autosuffisants dans l'emploi, accéder aux services de base et contribuer à la vie sociale et politique de la société d'accueil. Elle aide aussi les immigrés à avoir le sentiment d'être les bienvenus dans la région, en favorisant un sentiment d'appartenance et de citoyenneté partagée. En consultation avec les immigrés, les ONG et les associations concernées, les collectivités régionales peuvent évaluer si les services répondent aux attentes des nouveaux arrivants et examiner les moyens d'améliorer ceux qui existent, soit en adaptant les services généraux soit en proposant des services ciblés.

²⁷ CRI(2003)8, ECRI Recommandation de politique générale N°7 sur « Législation nationale pour combattre le racisme et la discrimination raciale ».

Développer une stratégie de communication efficace

65. Il peut arriver que les décideurs politiques se heurtent à l'hostilité de la population, en relation avec les services destinés aux immigrés et à la réticence de personnels qui ne sont pas convaincus de la nécessité des politiques en faveur de la diversité au niveau du personnel ou des services. Les pouvoirs en place devraient examiner les moyens de sensibiliser la population et les personnels aux raisons qui motivent ces politiques, ainsi que les mesures à prendre pour mettre un terme aux fausses informations et aux rumeurs qui circulent sur la situation des immigrés et leur accès aux services et sont potentiellement à l'origine de tensions.

Revoir les procédures de recrutement et les obstacles administratifs à l'emploi

66. On trouve dans de nombreuses administrations des procédures qui font barrage à l'emploi des immigrés et qui sont nécessaires dans certains cas, comme le niveau de langue requis pour respecter les responsabilités attachées à un poste, ou l'expérience professionnelle et les qualifications conformes au profil du poste. Cependant, les exigences sont parfois excessives et il convient de les évaluer objectivement.

67. Les collectivités régionales devraient revoir l'éligibilité des immigrés à des emplois dans les administrations et contrôler l'opportunité d'appliquer certains critères à tous les demandeurs d'emploi alors qu'ils désavantagent les immigrés de façon disproportionnée, comme le niveau de langue. Elles devraient envisager des approches proactives pour attirer les candidats immigrés et, le cas échéant, appliquer ces approches dans leur propre stratégie de recrutement.

Mettre en place un environnement bienveillant

68. Les pouvoirs publics et les services publics devraient prendre des mesures pour garantir que l'environnement au travail est bienveillant et répond aux besoins particuliers de la main-d'œuvre immigrée. Cela implique par exemple de s'assurer que les cantines proposent des menus adaptés aux différents régimes alimentaires, de prévoir une salle de prière pour ceux qui veulent prier pendant leur pause, d'accepter les demandes de congés pour les fêtes religieuses ou encore de prévoir un groupe d'aide informelle pour les personnels minoritaires et la traduction des consignes sanitaires et de sécurité.

Revoir les procédures de reconnaissance des diplômes étrangers des institutions régionales

69. Les autorités régionales devraient connaître les institutions régionales chargées des procédures d'octroi des équivalences pour les diplômes obtenus à l'étranger, notamment les chambres de commerce, les chambres de métiers ou les associations professionnelles. Elles devraient coopérer pour supprimer les obstacles inutiles à l'accès des immigrés aux marchés régionaux du travail.

Garantir une utilisation efficace des instruments de soutien de l'entrepreneuriat existants

70. Les collectivités régionales devraient se pencher sur l'importance économique grandissante des entrepreneurs étrangers et leur impact sur le marché du travail, y compris la création d'emplois pour les immigrés. Dans plusieurs régions, le nombre d'entreprises gérées par des étrangers a augmenté, tout comme les créations d'entreprises par des étrangers (dans certaines villes, plus de 50 % des nouvelles entreprises sont créées par des immigrés). Les pouvoirs régionaux devraient reconnaître et exploiter cette tendance. Cela permettrait de renforcer la compétitivité locale en améliorant les relations professionnelles externes basées sur les réseaux formels et informels de ces entrepreneurs. Des services locaux fournis par des entrepreneurs étrangers donnent une image dynamique et sympathique d'une région cosmopolite.

71. Pour capitaliser sur ces potentiels économiques, les services concernés devraient utiliser les instruments existants afin de soutenir la pérennisation de ces entreprises. Les collectivités régionales proposent directement et indirectement un large éventail de programmes et outils d'aide aux entrepreneurs potentiels ou existants. Cependant, en raison d'obstacles multiples (manque de sensibilisation, communication inadaptée des informations, différences culturelles entre les immigrés et tout ou partie des activités de la société majoritaire, problèmes de langue, absence de relations avec les organisations intermédiaires de la société majoritaire comme les chambres de commerce), les entrepreneurs d'origine étrangère ont peu recours à ces programmes.

72. Les décideurs politiques devraient concevoir une approche plus ciblée pour atteindre les entrepreneurs d'origine étrangère en général et certains groupes spécifiques comme les femmes immigrées en particulier. Cette approche pourrait inclure des formations spécifiques, des programmes de tutorat, le recours aux organisations d'immigrés pour diffuser l'information sur les programmes ou l'application de modèles qui ont fait leurs preuves. Une attention spéciale devrait être portée aux formations qui couvrent toutes les étapes de la création d'entreprise, y compris la planification, le marketing, les impôts divers ou la gestion du personnel.

Créer une unité de liaison et prévenir le crime de haine

73. Il conviendrait que les décideurs politiques créent une unité de liaison au sein de la police, unité qui pourrait être formée à la résolution des conflits interculturels et des problèmes liés à l'immigration. Des stratégies de prévention des crimes de haine sont recommandées pour améliorer les relations entre la police et les groupes de migrants.

V. Recommandations

74. Les politiques et les mesures relatives à la promotion de l'accès des immigrés aux marchés régionaux de l'emploi devraient autant que faire se peut être inscrites dans les mesures de politique sociale générales. Les principales institutions devraient pouvoir gérer de façon adaptée la diversité, que ce soit dans leurs relations avec leurs clients ou au sein de leur personnel. Les techniques actuelles de planification des actions de la politique sociale devraient être mises en œuvre pour les composantes qui visent aussi les immigrés.

75. Les décideurs politiques et les collectivités territoriales devraient impliquer les parties prenantes dans leurs plans d'action, et notamment favoriser la participation à la gouvernance et la consultation dans la phase de planification, la coopération pendant la phase de mise en œuvre, ainsi que l'évaluation de la mise en œuvre et des résultats de l'action. Les associations de migrants et les organisations sociales locales ou régionales ayant des liens étroits avec les communautés de migrants sont particulièrement indiquées.

76. Un leadership politique visible pour soutenir l'intégration des immigrés devrait être adopté par les administrations et conseils régionaux, et une coopération devrait être établie avec les responsables des groupes et des organisations ethniques, culturels et religieux. Les décideurs politiques devraient développer des stratégies pour élaborer des rapports sur les minorités, la diversité et les relations intergroupes de façon systématique, continue et professionnelle, en valorisant la diversité de la population et ses activités.

77. En tant qu'employeurs majeurs, les gouvernements régionaux devraient élaborer et mettre en œuvre des pratiques inclusives d'embauche et de promotion. La compétition pour les compétences et l'emploi augmentant, des pratiques d'embauche inclusives garantiraient l'accès aux salariés compétents. Une main-d'œuvre diversifiée améliore la capacité à servir le public. La formation sur une gestion intermédiaire à la diversité et des réglementations en faveur de l'égalité des salariés issus de l'immigration devraient être mises en place dans les procédures de promotion.

78. Au niveau régional, les décideurs politiques et les experts des institutions publiques devraient promouvoir la coopération horizontale entre les services et institutions impliqués dans les politiques d'intégration. Ils devraient s'efforcer de coopérer avec les programmes nationaux et européens sur l'intégration, défendre les intérêts de leur communauté et instaurer l'échange d'expérience et de savoir sur les processus d'intégration des immigrés avec des praticiens dans d'autres pays.