



LÉGISLATION UE APPLICABLE – INITIATIVES – OPINIONS

REMARQUES INTRODUCTIVES

Le texte qui suit contient les résultats d'une analyse des initiatives de l'UE dans le domaine de l'intégration des ressortissants de pays tiers et du dialogue interculturel. Il ne couvre pas *toutes* les mesures prises directement ou indirectement (à ces fins, l'ensemble des acquis de l'UE devraient être étudiés), mais se concentre en particulier sur les initiatives qui concernent a) la participation dans la vie économique ; b) la participation dans la vie publique / la participation politique / la citoyenneté civile ; c) le dialogue interculturel. En outre, il comprend un commentaire portant sur la question des partenariats locaux.

L'analyse a d'abord examiné les mesures conçues pour les ressortissants de pays tiers. Toutefois, les actions décrites dans le domaine du dialogue interculturel s'appliquent la plupart du temps à tous les groupes d'habitants, qu'ils soient des ressortissants de pays tiers, des citoyens européens avec ou sans passé d'immigration etc.

La plupart des initiatives pour l'intégration relèvent du secteur de l'économie. Dans d'autres domaines, comme celui de la participation politique, un certain nombre de déclarations de principe semblent prendre le pas sur les actions concrètes. Néanmoins, il s'est avéré utile de confronter ces communiqués officiels et déclarations aux mesures qui ont été vraiment adoptées et mises en œuvre. Cela peut aider à déterminer les lacunes au niveau local et national, et à formuler des recommandations fondées aux gouvernements nationaux et au niveau de l'UE.

Lorsqu'on analyse les initiatives de l'UE dans le domaine de l'intégration/du dialogue interculturel, il faut tenir compte du poids des décisions des gouvernements nationaux. En particulier lorsqu'il s'agit du droit de vote et d'autres formes de participation politique, il appartient encore à chaque Etat membre de prendre ses propres décisions et d'adopter ses propres règles.

Dans d'autres secteurs dans lesquels des décisions peuvent être prises au niveau de l'UE et des initiatives préparées par la Commission européenne, le Conseil (par exemple, les gouvernements nationaux) a encore le dernier mot lorsqu'on en vient à l'adoption finale des mesures spécifiques.

Pour une meilleure compréhension des compétences au niveau national et de l'UE, la présentation qui suit des initiatives de l'UE débutera par un bref aperçu de leur cadre général, à savoir les traités et programmes adoptés par les Etats membres.

1. LES TRAITES/PROGRAMMES

La politique de l'UE en matière d'immigration et d'intégration est encore assez récente. Longtemps, ces domaines ont été considérés comme relevant de la seule compétence des Etats membres. Après l'introduction dans le Traité de Rome (1957) du droit de la liberté de mouvement, les actions de la Communauté faisaient référence à la migration à *l'intérieur* de ses frontières.

Néanmoins, d'une part le nombre croissant d'immigrants et de demandeurs d'asile au sein des Etats membres – légaux et illégaux –, l'accord de Schengen de 1985 ainsi que le danger ressenti du terrorisme, et d'autre part le besoin grandissant d'une immigration (économique) en Europe ont finalement conduit les Etats membres à prendre des mesures communes.

Avec le Traité d'Amsterdam (1997), fut créé l' « Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice ». Les Etats membres ont décidé de collaborer plus étroitement en matière d'asile, de visa, d'immigration et d'autres questions liées à la liberté de mouvement des personnes. Ils ont transféré au niveau communautaire des compétences spécifiques, c'est-à-dire celles qui touchent à la surveillance des frontières extérieures, à l'asile, à l'immigration et à la coopération judiciaire pour les affaires civiles. (Les normes relatives aux conditions d'entrée, à la délivrance d'un permis de séjour et de travail ou aux questions de citoyenneté ont cependant été considérées comme relevant de la compétence de chaque Etat membre individuellement.) Toutefois, des procédures de prise de décision bien spécifiques s'appliquent, dans lesquelles c'est le Conseil qui pèse le plus. En outre, la Grande-Bretagne, l'Irlande et le Danemark bénéficient d'une option de désengagement et peuvent décider, au cas par cas, s'ils prennent part ou non à des mesures précises de politique.

Le Conseil de Tampere de 1999 a aidé à coucher les fondations d'une « Politique européenne commune en matière d'asile et de migration » qui devait, entre autres objectifs, contribuer à gérer les flux migratoires, mais également à promouvoir un « traitement équitable pour les ressortissants de pays tiers » et à permettre à ceux-ci de jouir de droits similaires à ceux des ressortissants des Etats membres. Ces intentions ont été, bien que plutôt indirectement, renforcées par l'Agenda de Lisbonne et ses objectifs essentiels de croissance économique et d'une meilleure cohésion sociale.

En 2001, au cours du Sommet de Laeken, une clause spécifique a été introduite pour aider à consolider les efforts communs : les Etats membres se sont engagés à ne pas adopter de législation qui pourrait entrer en conflit avec les recommandations de l'UE en matière d'asile et de migration.

Sur requête du Conseil Justice et Affaires intérieures en octobre 2002, la Commission européenne a créé le réseau des Points de contact nationaux pour l'intégration, supposé faciliter l'échange entre Etats membres en matière d'intégration. Dans la plupart des cas, ces points de contact se trouvent dans les ministères nationaux. Le réseau a largement contribué à la rédaction et à la publication d'un « Manuel sur l'intégration destiné aux décideurs politiques et aux praticiens », publié par la Commission européenne en 2004 et 2006.

Durant le Sommet de Thessalonique en 2003, les thèmes de la migration et de l'asile ont été décrétés responsabilité commune de la DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances et de la DG Justice et Affaires intérieures (ainsi que des ministères correspondants au niveau national). Cette décision a

également donné l'espoir d'une plus forte focalisation sur l'intégration et ses aspects socio-économiques.

Avec le « Programme de La Haye » publié suite au Sommet de La Haye en 2004, les Etats membres ont finalement couché les fondations officielles d'initiatives communes en matière de politique d'intégration et se sont mis d'accord, à titre d'exemple, sur l'instauration d'un « Cadre européen des principes de base communs ». (Toutes les initiatives prises dans le domaine de l'immigration légale restent sujettes à la règle de l'unanimité.)

A la suite d'une proposition de la Commission, le Conseil, en novembre 2004, a adopté les Principes de base communs pour la politique d'intégration des immigrants dans l'Union européenne.

Principes communs de base pour la politique d'intégration de l'immigration dans l'Union européenne :

- L'intégration est un processus dynamique, à double sens, de compromis réciproque entre tous les immigrants et résidents des États membres.
- L'intégration va de pair avec le respect des valeurs fondamentales de l'Union européenne.
- L'emploi est un élément clé du processus d'intégration, essentiel à la participation et à la contribution des immigrants dans la société d'accueil et à la visibilité de cette contribution.
- Des connaissances de base sur la langue, l'histoire et les institutions de la société d'accueil sont indispensables à l'intégration; permettre aux immigrants d'acquérir ces connaissances est un gage de réussite de leur intégration.
- Les efforts en matière d'éducation sont essentiels pour préparer les immigrants, et particulièrement leurs descendants, à réussir et à être plus actifs dans la société.
- L'accès des immigrants aux institutions et aux biens et services publics et privés, sur un pied d'égalité avec les ressortissants nationaux et en l'absence de toute discrimination, est une condition essentielle à une meilleure intégration.
- Un mécanisme d'interaction fréquente entre les immigrants et les ressortissants des États membres est essentiel à l'intégration. Le partage d'enceintes de discussion, le dialogue interculturel, l'éducation pour mieux connaître les immigrants et leurs cultures, ainsi que l'amélioration des conditions de vie en milieu urbain renforcent les interactions entre immigrants et ressortissants des États membres.
- La pratique des différentes cultures et religions est garantie par la Charte des droits fondamentaux et doit être protégée, sous réserve qu'elle ne heurte pas d'autres droits européens inviolables ou ne soit pas contraire à la législation nationale.
- La participation des immigrants au processus démocratique et à la formulation des politiques et des mesures d'intégration, en particulier au niveau local, favorise leur intégration.
- Le recentrage des politiques et mesures d'intégration dans toutes les politiques pertinentes et à tous les niveaux de l'administration et des services publics est un élément clé de la prise de décisions politiques et de leur mise en œuvre.
- L'élaboration d'objectifs, d'indicateurs et de mécanismes d'évaluation est nécessaire pour adapter les politiques, mesurer les progrès en matière d'intégration et améliorer l'efficacité de l'échange d'informations.

L'application concrète de ces principes, cependant, a été dévolue aux Etats membres. Il n'existe pas de « procédure de mise en œuvre » spécifique. Dans un certain nombre de propositions législatives, la Commission et le Parlement européen font néanmoins référence à ces principes et cherchent à les promouvoir comme fondement d'une future politique européenne d'intégration, qui soit forte et cohérente.

Toutefois, le domaine du dialogue interculturel est resté jusqu'ici de la compétence des Etats membres.

Les institutions européennes peuvent seulement émettre des recommandations ou adopter des mesures/incitations d'encouragement.

(voy. Chapitre 3.3 : Dialogue interculturel).

Dans son Troisième rapport annuel sur la migration et l'intégration (COM (2007) 512 final), publié en septembre 2007, la Commission émet un bref commentaire sur le respect et la promotion de ces principes au sein des Etats membres. Nonobstant quelque progrès dans leur mise en œuvre et un nombre croissant d'initiatives pour éveiller les consciences au niveau national, il fait état de lacunes et de besoins d'action concernant certains problèmes tels que :

- a) Un manque de mesures *structurelles* afin d'améliorer la capacité de la population du pays d'accueil d'adaptation à la diversité et à l'intégration (PBC 1) ;
- b) Un manque d'évaluation (outils d'évaluation) des initiatives mises en œuvre (PCB 4) ;
- c) Une action insuffisante pour aborder les besoins et problèmes très spécifiques des enfants et adolescents immigrants (PCB 5) ;
- d) Une implication seulement récente des entreprises de prestation de services dans le débat de l'intégration (PCB 6) ;
- e) Un accès aux services publics et une coopération entre institutions publiques sur ce sujet qui peuvent encore être améliorés (PCB 6) ;
- f) Une action limitée pour promouvoir l'interaction entre immigrants et société d'accueil dans la vie quotidienne (PCB 7) ;
- g) L'inclusion des problèmes d'intégration dans tous les champs de la politique, qui peut encore être améliorée (PCB 10)

2. VALEURS DE BASE DE L'UE

Toutes les institutions au niveau européen et national reconnaissent que l'intégration nécessite des efforts de la part à la fois des immigrants et de la société d'accueil. Cependant, la nécessité de respecter les valeurs de base de l'UE, telles que les droits de l'homme, l'égalité, la démocratie ou les libertés fondamentales comme la liberté de parole, est mise en avant. Des institutions comme le Comité économique et social européen ou la Commission européenne ont déjà très tôt mis le doigt sur le lien qui existe entre intégration/dialogue interculturel et l'opportunité/la nécessité de faire débattre la population locale sur les valeurs locales/nationales et européennes. Dans sa « Communication sur la Politique communautaire en matière d'immigration », la Commission européenne a indiqué qu'il « [...] convient donc de respecter les différences culturelles et sociales, mais aussi les valeurs et principes fondamentaux que nous partageons : respect des droits de l'homme et de la dignité humaine, attachement au pluralisme et à la reconnaissance du fait que l'appartenance à une société se fonde sur une série de droits mais implique aussi un certain nombre d'obligations pour tous ses membres, qu'il s'agisse de ressortissants nationaux ou d'immigrés. »

Différents programmes de l'UE, publiés surtout dans le domaine de la culture et de la citoyenneté, cherchent à promouvoir la discussion et l'échange sur les valeurs susmentionnées. Ils ont été conçus avant tout pour les citoyens européens, mais englobent de plus en plus d'autres groupes comme celui des ressortissants de pays tiers. A titre d'exemples, on citera le « Programme d'action communautaire pour la promotion de la citoyenneté européenne active », le « Programme Jeunesse en action » ou le nouveau programme « L'Europe pour les citoyens ».

3. INTEGRATION – DIALOGUE INTERCULTUREL – DIMENSIONS CLES A PRENDRE EN CONSIDERATION

3.1 Participation économique : Emploi/Entrepreneuriat/Créativité

Dans la plupart des Etats membres, face à des lacunes en termes de droits de participation politique des ressortissants de pays tiers, la participation *économique* semble toujours procurer « le plus » d'opportunités aux ressortissants de pays tiers, pour qu'ils contribuent à et modèlent leur société d'accueil.

3.1.1 Déclarations :

L'emploi est considéré par toutes les institutions européennes et les gouvernements nationaux comme un facteur clé pour une intégration réussie.

Néanmoins, il est par-dessus tout considéré comme une nécessité face au déclin démographique au sein des Etats membres de l'UE et au défi de compétitivité avec d'autres régions du monde, qui attirent déjà différents types d'entrepreneurs et de travailleurs migrants. Ces arguments semblent être une force motrice, particulièrement pour le **Conseil**, dans ses efforts pour améliorer l'intégration économique des migrants.

D'autres institutions de l'UE, comme la **Commission**, soulignent la valeur ajoutée que peuvent apporter les travailleurs et entrepreneurs migrants. L'entrepreneuriat des immigrants est considéré comme une contribution stimulante au développement économique et à la croissance économique, non seulement en raison de son potentiel de création d'emploi et d'intégration réussie d'autres immigrants, mais également en raison des compétences spécifiques et d'approches innovantes/créatives qu'il peut appeler.

Ceci est confirmé, par exemple, dans le « Troisième rapport annuel sur la migration et l'intégration » de la Commission ou dans sa « Communication sur l'immigration, l'intégration et l'emploi » (COM (2003) 336 final).

En se référant, entre autres, à la Déclaration universelle de l'UNESCO sur la Diversité culturelle, la Commission souligne encore l'importante contribution des *cultures* diversifiées, non seulement pour le développement social, mais également économique (voy. la Communication de la Commission « Relative à un agenda européen de la culture à l'ère de la mondialisation » – SEC (2007) 570). La culture et la diversité culturelle sont considérées comme un net « catalyseur de la créativité dans le cadre de la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi ».

Avec des arguments similaires, la Commission, dans sa communication « Promouvoir la pleine participation des jeunes à l'éducation, à l'emploi et à la société », fait également référence à la nécessité de mieux intégrer les jeunes en situation de migration et les minorités ethniques, et d'encourager leur potentiel par la promotion de l'inclusion sociale, l'accès à l'éducation et les compétences/projets entrepreneuriaux. (COM (2007) 498)

En outre, dans ses explications sur le « Fonds social européen 2007-2013 : Intégration des migrants dans le marché du travail » (novembre 2006), la Commission a déclaré : « Les politiques d'intégration devront prendre en compte le fait que l'obtention d'un emploi semble moins dépendre du niveau de qualification des immigrants arrivant sur le territoire de l'Union européenne que de l'expérience qu'ils ont acquise dans le pays hôte au fil des ans. » Elle indique que le manque d'instruments pour évaluer, reconnaître et utiliser intelligemment les capacités et la connaissance des migrants favorise leur exclusion économique et sociale. Encore trop souvent, les immigrants, dès leur arrivée, doivent accepter de travailler dans des emplois de qualité inférieure qui les empêche au final d'avoir accès à des positions qui correspondraient mieux à leurs capacités.

3.1.2 Actions

Directives Anti-Discrimination

Deux importants instruments de législation ont été introduits en 2000 pour faciliter l'accès notamment à l'emploi et au travail, avec l'adoption de la « Directive relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique » précitée (Directive 2000/43/CE) et de la « Directive portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail » (Directive 2000/78/CE).

Fondés sur le droit international et européen, comme la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux

droits économiques, sociaux et culturels – tous deux des Nations Unies – ou la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ces directives promeuvent le traitement équitable dans des domaines tels que l'emploi et le travail (accès et conditions de travail), mais également la formation professionnelle, l'éducation et – avec quelques exemptions – l'accès à des biens et services spécifiques ou à la protection sociale. Elles visent à contrecarrer la discrimination directe ou indirecte sur base de l'origine ethnique et de la race, de la religion ou de la croyance, du handicap, de l'âge ou de l'orientation sexuelle.

Les gouvernements nationaux sont appelés à dialoguer *avec* et à établir le dialogue *entre* les partenaires sociaux et les organisations non gouvernementales (aucune mention spécifique du rôle de l'économie sociale).

Cependant, les deux directives ne concernent pas les différences concernant certains droits spécifiques liés à la nationalité et les dispositions liées à l'accès des ressortissants de pays tiers à l'emploi et au travail.

Selon le tableau de bord publié sur une base régulière par le Parlement européen¹, la Commission européenne a été et est toujours assez active dans la supervision de leur mise en œuvre, et elle poursuit les Etats membres en cas de violation de celles-ci. Les deux directives ont été combinées à un programme d'action communautaire spécial (Programme d'action contre la discrimination – 2001-2006), qui met sur pied des enquêtes sur la discrimination au sein de l'UE et est conçu pour y trouver des solutions adéquates. Ces activités de la Commission, auxquelles s'associe le rôle de configuration de politiques par la CJCE, sont considérées comme un moteur pour l'avenir, pour des mesures de plus grande envergure. Dans ce contexte, il faut aussi souligner l'impact potentiel de la Charte des droits fondamentaux et d'autres conventions. Leur champ d'application peut aussi, dans un certain nombre de cas, être étendu à des ressortissants de pays tiers.

Procédures simplifiées en matière de permis de séjour et de travail

La **Commission**, à la suite du Sommet de Tampere, a reçu du Conseil européen le mandat d'élaborer et de présenter des propositions de procédures simplifiées en matière de permis de séjour et de travail ainsi qu'une meilleure précision des droits des ressortissants de pays tiers. En 2001, elle a publié une « Proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante » (COM (2001) 386 final). Suite à cette proposition, les ressortissants de pays tiers, sous certaines conditions bien précises, auraient la possibilité de faire la demande d'un « permis de séjour – travailleur », qui serait limité dans le temps et ne s'appliquerait qu'à des champs d'activités et régions spécifiques. En même temps que le permis, le travailleur recevrait certains droits de mobilité au sein de l'UE, de conditions de travail, de paye, de formation professionnelle, de sécurité sociale ou de soins médicaux. Toutefois, on laissait encore aux Etats membres une liberté de manœuvre dans la détermination des conditions des permis eux-mêmes (en introduisant des limites dans le nombre de permis délivrés etc.). La proposition n'a cependant pas obtenu l'approbation du

¹ Parlement européen : Une politique européenne commune en matière d'asile et de migration. Tableau de bord. http://www.europarl.europa.eu/comparl/libe/elsj/scoreboard/asylum/default_fr.htm#scoreboard

Conseil. Bien que plusieurs Etats membres et différentes parties prenantes au niveau européen/national soutenaient qu'il eût été utile de prévoir une série de conditions et standards communs horizontalement pour l'admission des ressortissants de pays tiers sur le marché du travail, une majorité a considéré ces suggestions comme allant trop loin/dépassant les compétences de la Communauté. En outre, on a estimé que la proposition ne laissait pas suffisamment de flexibilité pour l'adaptation de ses dispositions aux différentes particularités propres aux marchés nationaux du travail.

Dans le Programme de La Haye (2004), le **Conseil européen** a une fois de plus mandaté la Commission de concevoir un « programme d'action relatif à l'immigration légale, comprenant des procédures d'admission qui permettent au marché du travail de réagir rapidement à une demande de main-d'œuvre étrangère en constante mutation ».

Suite à cela, la **Commission** a annoncé en 2005, dans sa communication sur un « Programme d'action relatif à l'immigration légale » (SEC (2005) 1680), la préparation d'un ensemble de directives, en ce compris une directive-cadre qui préciserait et garantirait les droits des ressortissants de pays tiers employés légalement dans les pays de l'UE (mais sans avoir encore obtenu de permis de séjour de longue durée) ainsi que quatre directives concernant les conditions d'entrée et de séjour des certains groupes de migrants bien précis seulement. Ces dernières sont censées être présentées en octobre 2007 et viseront a) les travailleurs hautement qualifiés, b) les travailleurs saisonniers, c) les personnes transférées au sein de leur entreprise.

(Cette communication suivait un « Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques » – COM (2004) 811 final – dans lequel la Commission avait souligné différentes options d'harmonisation des législations en ce qui concerne l'admission des migrants économiques, la délivrance de permis de séjour et de travail, la reconnaissance de droits spécifiques aux travailleurs migrants etc.)

Les droits et obligations des ressortissants de pays tiers qui ont acquis un statut de longue durée, par contre, sont bien mieux définis dans la directive du Conseil « relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée » (Directive 2003/109/CE). Au bout de cinq années de séjour légal au sein d'un pays de l'UE, les ressortissants de pays tiers obtiennent un statut de résident dans l'UE de longue durée, qui leur permet de bénéficier de droits *socio-économiques* similaires à ceux des citoyens de l'UE, en ce compris la garantie d'un revenu minimal, les soins médicaux, les allocations familiales et les soins de longue durée. Sous certaines conditions, cela comprend le droit de la liberté de mouvement au sein de l'UE. Le permis de résidence est valable pour dix ans et automatiquement renouvelé, à moins que l'immigrant ne commette des actes criminels etc. Dans le domaine de l'éducation et de la formation, les Etats membres sont tenus de fournir aux *mineurs* un accès au système éducatif dans des conditions similaires à celles appliquées aux nationaux.

Les résidents de longue durée seront donc favorisés par rapport aux autres migrants, en particulier par rapport aux migrants récemment arrivés.

Le 23 octobre 2007, la **Commission** a finalement adopté a) une proposition de directive-cadre établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié (Proposition Carte Bleue – MEMO/07/423) et b) une proposition de directive établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant

les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler légalement sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre (MEMO 07/422). La première directive propose des standards communs pour une procédure d'admission accélérée et pour des droits sociaux et économiques spécifiques, pour les migrants hautement qualifiés qui ont déjà signé un contrat de travail dans l'UE et qui recevraient un salaire correspondant à au moins trois fois le salaire minimal au sein de l'État membre concerné. La seconde proposition a pour but de simplifier et accélérer les procédures de candidature pour tous les immigrants potentiels et leurs futurs employeurs. En outre, elle prévoit des droits socio-économiques pour les travailleurs de pays tiers, similaires à ceux dont profitent les citoyens de l'UE. Cependant, toutes les procédures seraient soumises à des conditions spécifiques d'admission au travail, dans chaque État membre.

Certains États membres comme l'Allemagne ont toutefois accueilli l'initiative avec quelque critique.

Programmes communautaires variés

En plus de ces actes législatifs essentiels, différentes initiatives communautaires ont été conduites afin de dégager des stratégies pour promouvoir l'emploi et d'autres aspects liés à l'intégration économique et sociale des immigrants. Différents projets dans ce domaine ont reçu le soutien des **Programmes communautaires pour promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes** et les **Programmes communautaires de lutte contre l'exclusion sociale**.

Dans le cadre de la **Méthode ouverte de coordination en matière d'emploi et d'inclusion sociale**, les États membres sont encouragés à aborder le problème des immigrants dans leurs plans d'action nationaux.

Un outil important et bien concret pour encourager l'intégration des immigrants dans le marché du travail a été le Fonds social européen, et en particulier l'initiative EQUAL.

Les actions sont maintenant perpétuées, de manière complémentaire, par le nouveau **programme FSE 2007-2013**, le programme PROGRESS ainsi que le Fonds pour l'intégration des ressortissants de pays tiers en séjour légal.

Le programme **PROGRESS** vise particulièrement à encourager l'éveil des consciences ainsi que l'échange d'informations et de bonnes pratiques concernant l'intégration économique et l'emploi des immigrants au sein des États membres de l'UE.

Des mesures spécifiques du **Programme FSE 2007-2013** promouvra l'intégration des ressortissants de pays tiers dans le marché du travail, dans la lignée de la **Stratégie européenne pour l'emploi** (le Conseil, dans sa décision relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres – 2005/600/CE – considère l'intégration économique des immigrants comme « particulièrement importante »). On trouve déjà certaines mesures pour l'intégration des ressortissants de pays tiers sur le marché de l'emploi dans la période de financement FSE précédente. Pour 2007-2013, par contre, elles ont gagné en vitesse. Le FSE financera donc, en particulier, les initiatives liées à la facilitation de l'accès à l'emploi, au conseil et à la formation « adaptée aux besoins spécifiques des migrants », à l'apprentissage tout au long de la vie, à

l'entrepreneuriat des ressortissants de pays tiers, aux campagnes de sensibilisation pour combattre la discrimination... Les Etats membres peuvent promouvoir a) des projets centrés sur l'intégration des immigrants dans différents domaines et questions de politique ou b) des actions spécifiques qui visent directement le problème de l'intégration des immigrants sur le marché du travail².

Le **Fonds pour l'intégration** complète les initiatives prises *au sein de*, et financées *par*, le FSE. Son objectif consiste à promouvoir l'intégration sociale et économique, spécialement des ressortissants de pays tiers récemment arrivés. Le Fonds financera des programmes nationaux spécifiques ainsi que des actions communautaires. (Des initiatives similaires visant spécifiquement les réfugiés sont prévues par le Fonds européen pour les réfugiés.)

La **Commission** a également annoncé développer des initiatives visant l'intégration économique des ressortissants de pays tiers par l'intermédiaire du **Portail européen sur la mobilité de l'emploi (EURES)**, qui fournit des informations et conseils aux chercheurs d'emploi ainsi qu'aux employeurs à la recherche de force de travail, à travers toute l'Europe. EURES fonctionne comme un réseau entre la Commission européenne et les services publics pour l'emploi des Etats membres de l'EEE. (<http://europa.eu.int/eures/home.jsp?lang=fr>)

L'entrepreneuriat des minorités ethniques est plus précisément encouragé via le **Ethnic Minority Business Network (Réseau d'entreprises de minorités ethniques)**. Créé en 1998 dans le cadre d'un projet lancé par la DG Entreprise, le réseau regroupe les personnes intéressées des administrations publiques nationales des Etats membres de l'UE, des Etats candidats ou des pays de l'AELE. Il cherche à promouvoir le commerce des minorités ethniques a) en instaurant un échange transnational et multisectoriel d'informations et de bonnes pratiques, b) en encourageant les partenariats public-privé dans ce domaine et c) en sensibilisant les personnes intéressées quant aux opportunités et obstacles de l'entrepreneuriat des minorités ethniques au niveau national et européen. Il s'adresse aux autorités locales, aux gouvernements nationaux, au secteur financier, aux organisations intermédiaires du commerce des minorités ethniques et à d'autres parties prenantes.

En outre, à la suite d'une Décision du Conseil relative à un **programme pluriannuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise 2001-2005** (2000/819/CE), le fonds communautaire a également soutenu, à travers le **Fonds d'investissement européen**, des projets de micro-prêt spécifiques pour les entrepreneurs immigrants.

QUESTIONS DE DISCUSSION

Situation générale :

1. Veuillez donner un aperçu des différents groupes de ressortissants de pays tiers qui résident dans votre ville/région (groupes et nombres). Vous pouvez y ajouter des informations relatives aux différentes générations (première, deuxième génération...), si celles-ci sont disponibles. Comme expliqué, veuillez mentionner en premier lieu aux ressortissants de pays tiers, par exemple les personnes n'ayant pas encore acquis la nationalité de votre pays et qui sont en situation de séjour

² Commission européenne : « Fonds social européen 2007-2013 : Intégration des migrants dans le marché du travail », Bruxelles, novembre 2006.

légal. Vous pouvez également inclure des informations concernant d'autres groupes de migrants ou de personnes avec un passé d'immigration que vous jugez être d'un **intérêt particulier** pour votre ville/région. Cependant, gardez en tête que le programme INTI se concentre sur les ressortissants de pays tiers – la Commission européenne attend de nous que nous fournissions des informations sur ce groupe précisément !!

Non-discrimination

1. Quelle discrimination pouvez-vous observer dans votre environnement, en matière a) d'emploi, b) d'éducation/de formation ou c) d'accès à des services particuliers ? *(Veuillez choisir deux ou trois exemples pour chaque point, que vous considérez comme particulièrement importants.)*
2. Y a-t-il eu des actions spécifiques prises dans votre ville/région (législation et autres initiatives, campagnes, événements, projets) pour combattre la discrimination, en particulier celle des ressortissants de pays tiers ? *(Veuillez donner un aperçu de la législation importante en la matière. Concernant les autres initiatives, veuillez en faire le court résumé et décrire plus en détails deux exemples que vous considérez comme particulièrement importants.)* Des ressortissants de pays tiers ont-ils été impliqués dans la préparation et la réalisation de telles actions et, si oui, de quelle manière ?
3. Sur base de votre expérience pratique, quels sont les facteurs de succès et d'échec des actions contre la discrimination ? *(Citez et expliquez au moins 5 facteurs de succès et d'échec.)*
4. Y a-t-il eu un dialogue sur ces questions entre les locaux et les ressortissants de pays tiers ? *Veuillez donner des exemples.*
5. Si vous êtes une organisation d'économie sociale : votre organisation a-t-elle pris des mesures particulières de prévention de la discrimination dans et/ou en dehors de votre organisation ?
6. Quel pourrait être le rôle de l'économie sociale dans la promotion (et les exemples de) la non-discrimination ? *Veuillez justifier votre raisonnement avec votre expérience personnelle et/ou pratique, et/ou avec des bonnes pratiques.*

Emploi et entrepreneuriat :

1. Quels problèmes majeurs les ressortissants de pays tiers rencontrent-ils sur votre territoire en matière d'emploi et d'entrepreneuriat (qu'il s'agisse de l'accès à l'emploi/à l'entrepreneuriat, ou les conditions de travail) ?
2. Y a-t-il eu des tentatives de faciliter l'accès à l'emploi et à l'entrepreneuriat, ou d'améliorer les conditions de travail, lancées par l'économie sociale et/ou les autorités locales de votre ville/région *(veuillez en donner un aperçu général, ainsi que des informations détaillées sur deux ou trois exemples de mesures que vous considérez comme étant les plus importantes et/ou innovantes)* ? Existe-t-il des mesures inscrites dans une stratégie à long terme ou les qualifieriez-vous plutôt de mesures ad hoc ?

3. Comment les ressortissants de pays tiers présents sur votre territoire sont-ils préparés à l'emploi et/ou à l'entrepreneuriat (*veuillez donner un aperçu général des mesures existantes sur votre territoire*) ? Veuillez préciser selon quelles modalités les organisations d'économie sociale de votre territoire contribuent aux moyens de formation (Ceux-ci ont-ils été efficaces, et pourquoi ? Quels problèmes sont survenus ?).
4. Jusqu'à quel point les ressortissants de pays tiers sont-ils obligés de suivre les modèles occidentaux d'entrepreneuriat lorsqu'ils créent leur propre entreprise ? Jusqu'à quel point peuvent-ils apporter leurs propres idées de l'entrepreneuriat et de l'emploi (*veuillez fournir au moins deux exemples concrets / citer des bonnes pratiques*) ?
5. Jusqu'à quel point les compétences et plus-values spécifiques des ressortissants de pays tiers sont-elles évaluées et validées ?
6. Avez-vous d'autres commentaires à faire, *appuyés par des expériences pratiques bien concrètes (veuillez ne pas faire part de vos « opinions » uniquement, nous aimerions connaître les pratiques et réalités au niveau local)* ?

3.2 PARTICIPATION DANS LA VIE SOCIALE ET POLITIQUE / CITOYENNETE (CIVILE)

A l'inverse d'un certain nombre d'aspects liés à l'intégration économique des ressortissants de pays tiers, les gouvernements nationaux ont conservé leur compétence exclusive en matière de décision quant aux modalités de participation politique des ressortissants de pays tiers, de droit de vote, de liberté d'association etc.

Les personnes provenant d'un autre Etat membre de l'UE ont un clair avantage sur les autres groupes de migrants et les ressortissants de pays tiers : ils sont en effet couverts par le Traité de Maastricht (1992). Celui-ci a introduit la norme de la citoyenneté européenne, qui comprend les droits suivants :

- Le droit de circuler et de séjourner librement dans la Communauté ;
- Le droit de voter et de se porter candidat aux élections municipales et européennes dans son Etat de résidence ;
- Le droit de protection par les autorités diplomatiques ou consulaires d'un autre Etat membre que celui d'origine du citoyen, lorsqu'il se trouve sur le territoire d'un pays tiers dans lequel l'Etat d'origine n'est pas représenté ;
- Le droit de pétition auprès du Parlement européen et le droit de soumettre une plainte auprès de l'Ombudsman.

A l'heure actuelle, la citoyenneté UE est accordée sur base de la *nationalité* et est considérée comme complémentaire à cette dernière.

Face à des situations parfois paradoxales découlant de l'inégalité de statut légal entre les citoyens UE et les immigrants qui vivent depuis plus longtemps dans un Etat membre, la nécessité d'étendre les droits de ces derniers s'est fait ressentir avec encore plus d'évidence.

3.2.1 Déclarations

Conseil européen (Etats membres)

Dans ses conclusions au Sommet de Tampere (1999), le **Conseil européen** a pour la première fois explicitement fait mention de la nécessité d'améliorer le statut des ressortissants de pays tiers *qui sont devenus résidents de longue durée* dans les Etats membres de l'UE, afin de leur offrir la chance de profiter de droits au moins similaires à ceux des citoyens de l'UE.

Les Etats membres devaient donc rechercher des standards communs en matière de principes et pratiques de participation sociale, économique et politique des immigrants dans leurs sociétés respectives.

Dans ses conclusions du Sommet de juillet 2007, le **Conseil européen** réitère ses déclarations précédentes et considère qu'il est vital de s'assurer que « ... les immigrants puissent valoriser pleinement leur potentiel et participer autant que possible à la vie sociale, économique, culturelle et civile de l'Etat membre concerné. »

Commission européenne

La **Commission européenne**, pas du moins à travers les Commissaires Vittorino et Frattini, défend l'idée d'introduire une citoyenneté civile (*voir définition ci-dessous*) pour les ressortissants de pays tiers. Dans le « Troisième rapport annuel sur la migration et l'intégration » (COM (2007) 512 final), la citoyenneté civile est considérée comme une condition essentielle du développement d'un sentiment d'appartenance à une société nationale, de l'inclusion, de la volonté des immigrants de prendre leurs responsabilités au sein de la société d'accueil et de leur volonté de jouer un rôle actif dans leur propre processus d'intégration.

Parlement européen

Le Parlement européen, qui n'a pas encore de pouvoir de codécision dans le domaine de l'intégration et de la migration légale, soutient la Commission dans ses efforts de promotion de la citoyenneté civile. Dans sa « Résolution sur les liens entre immigration légale et illégale et l'intégration des migrants » (2004/2137(INI)), le Parlement souligne qu'une politique d'immigration européenne « doit se fonder sur une approche globale et non sectorielle, basée non seulement sur les exigences du marché du travail dans les États membres mais, essentiellement, sur des politiques d'accueil et d'intégration ainsi que sur la définition d'un statut précis et de droits de citoyenneté, sociaux et politiques pour les migrants dans toute l'Union ». Dans une deuxième résolution sur les stratégies et

les moyens pour l'intégration des immigrants dans l'Union européenne (2006/2056 (INI)), le Parlement appelle la Commission à examiner les cadres légaux nationaux de reconnaissance des droits de citoyenneté civile.

Organes consultatifs

Dans son opinion du 27 avril 2006 sur la Communication de la Commission sur le Programme commun pour l'intégration (COM (2005) 389 final), le **Comité des régions** « souligne l'importance de la participation des immigrants au processus démocratique et à la formulation des politiques et des mesures d'intégration, en particulier au niveau local ». En outre, le Comité déplore le manque de mesures contraignantes et plus concrètes, ainsi que de propositions « structurelles importantes » liées à des aspects tels que la participation politique des migrants.

L'opinion du Comité des régions en 2008, portant sur l'intégration et le dialogue interculturel, établit clairement que le Comité « est d'avis que les immigrants devraient avoir la possibilité de voter lors des élections locales, régionales et européennes ».

Au cours de la période de discussion et d'élaboration d'un Traité constitutionnel européen, le **Comité économique et social européen** est allé plus loin. Dans son opinion de 2003 sur « L'accès à la citoyenneté de l'Union européenne » (2003/C 208/19), qui est en grande partie basée sur les résultats d'une conférence européenne de 2002 sur l'intégration des immigrants et des réfugiés, il propose qu'une future Convention UE – en tant que législation européenne primaire – définisse la citoyenneté européenne de manière à ce qu'elle englobe également les ressortissants de pays tiers qui « résident de façon stable ou pour une longue durée ». Le CESE considère cette proposition comme étant dans la lignée de la définition de la Commission européenne de « citoyenneté civile » ainsi que dans la lignée de la Charte des droits fondamentaux (Art. 20), qui serait incluse dans une future Constitution européenne.

« A un moment où l'Union européenne englobe la plupart des Etats et des citoyens d'Europe centrale et de l'Est, elle ne peut pas exclure des millions de personnes qui vivent à l'intérieur de ses frontières. »

3.2.2 Actions

Citoyenneté civile

Certains droits sont déjà garantis par le Traité CE aux résidents légaux (droit de pétition au Parlement européen et auprès de l'Ombudsman européen, accès aux documents).

Cependant, ces droits ne permettent pas aux ressortissants de pays tiers de jouer un rôle au niveau local, national ou européen, afin de pouvoir déterminer leur environnement et, dès lors, d'apporter leur contribution à la vie publique et sociale.

Dans sa communication sur une politique communautaire en matière d'immigration en 2000 (COM (2000) 757), la Commission européenne a présenté le concept de « citoyenneté civile » qui permettrait à des immigrants non naturalisés de pouvoir jouir, graduellement, de droits et obligations de base, de sorte qu'ils ne soient plus discriminés par rapport aux nationaux. La reconnaissance des différents droits liés à la citoyenneté civile serait dès lors basée sur la longueur du séjour des immigrants.

Selon les chercheurs du Migration Policy Group, la citoyenneté civile comprend les droits suivants :

- Non-discrimination
- Droit de résidence
- Protection contre l'expulsion
- Accès à l'emploi et au statut d'indépendant
- Accès à l'éducation, à la formation professionnelle et à la reconnaissance des qualifications
- Accès à la sécurité sociale et à l'aide sociale
- Droit d'association et de réunion, en ce compris en syndicats
- Droit de participation à la vie politique (au moins au niveau local)
- Droit de vote aux élections du Parlement européen
- Droit de mouvement dans un but lié au travail et aux études, dans n'importe quel Etat de l'UE³.

Fortement soutenu par d'autres institutions UE telles que le Parlement européen, le Comité économique et social européen et la Commission elle-même – souvent en se référant à la Charte des droits fondamentaux –, le concept est progressivement repris par les gouvernements nationaux. Cependant, ceci n'arrive encore que dans des mesures différentes, avec un progrès noté dans des domaines comme l'emploi ou la non-discrimination, alors que d'autres aspects comme la participation politique (droits de vote), la reconnaissance des diplômes, l'éducation et les compétences en général sont encore laissés sur la touche et évités par un certain nombre d'Etats.

Concernant la participation politique, les ressortissants de pays tiers bénéficie sous certaines conditions du droit de vote aux élections locales au Danemark, Irlande, Pays-Bas, Suède, Finlande, Portugal, Malte, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Royaume-Uni. En Belgique et en Estonie, les ressortissants de pays tiers ont le droit de voter, mais ils n'ont pas le droit de se présenter aux élections locales⁴.

³ Jan Niessen, Maria José Peiro et Yongmi Schibel : *Civic citizenship and immigrant inclusion*. Migration Policy Group, Bruxelles, March 2005 ; Andrew Geddes/Jan Niessen : *European Civic Citizenship and Inclusion Index*. British Council/Foreign Policy Centre/Migration Policy Group, Bruxelles, 2005.

⁴ Norbert Cyrus, Ruby Gropas, Ankica Kosic and Dita Vogel : *Opportunity structures for immigrants' active civic participation in the European Union: Sharing Comparative Observations*. University of Oldenburg. POLITIS – Working paper No. 2. www.uni-oldenburg.de/politis-europe/webpublications (2005)

Mesures et propositions législatives comme fondement potentiel d'une extension des droits politiques

La « Directive relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique » (Directive 2000/43/CE) et la « Directive portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail » (Directive 2000/78/CE) peuvent être considérées comme les premières étapes vers la promotion de droits spécifiques des immigrants. Elles encouragent le traitement équitable dans les domaines de l'emploi, du travail, de la formation professionnelle et d'autres aspects y liés, ainsi que l'accès équitable aux biens et services (voyez le chapitre 3.3 « Participation économique... »). Même si elle est étroitement liée à la participation et à l'inclusion économique, la mise en œuvre de ces directives couche les nouvelles fondations d'une extension des droits en matière de participation sociale et politique.

En outre, la Commission a publié en juillet 2008 une proposition de directive pour promouvoir un traitement équitable en dehors du domaine de l'emploi^{5,6}. Toutefois, en raison du manque de compétences des Communautés européennes en la matière, la discrimination fondée sur la nationalité n'est pas couverte. Diverses formes de discrimination à l'égard des ressortissants de pays tiers risquent donc fortement de tomber en dehors du champ d'application de cette directive.

La Directive « relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée » (2003/109/CE), adoptée par le Conseil en 2003, n'accorde pas de droits politiques spécifiques, mais elle peut être vue comme un pas de plus vers une attitude plus ouverte à ce sujet.

En 2005, dans sa Communication sur un « Programme commun pour l'intégration, Cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne » (COM (2005) 389 final), la **Commission** rappelle la nécessité d'assurer, autant que possible, la participation civile, culturelle et politique des immigrants dans leur société d'accueil. Elle propose, par exemple, de faire procéder à des études comparatives des droits et obligations des ressortissants de pays tiers dans les différents Etats membres, la création d'une plate-forme des organisations de migrants au niveau de l'UE et une exploration plus poussée des réalisations possibles en matière de citoyenneté civile.

En juin 2007, le **Conseil européen** souligne pour la première fois dans ses conclusions la nécessité « d'explorer et de clarifier les différentes conceptions et approches des idées de citoyenneté... ». Il donne mandat aux Points de contact nationaux pour l'intégration (réseau NCPI) et à la Commission pour approfondir la réflexion sur ces questions en analysant les acquis pertinents de l'UE, ainsi que les différents systèmes légaux et les différentes législations applicables dans les Etats membres.

Les Chefs d'Etats et de gouvernements des Etats membres de l'UE soulignent également l'importance de développer des modules européens communs pour l'intégration des migrants, de même que des indicateurs et index communs pour évaluer les résultats des politiques d'intégration. Cependant, on souligne en même temps que la réalisation d'initiatives communes et que

⁵ « Proposition de directive du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle »

⁶ La directive a été publiée conjointement avec une communication « Non-discrimination et égalité des chances : un engagement renouvelé ».

l'application d'indicateurs communs dans chaque Etat membre devrait reposer sur une base volontaire.

A l'occasion d'une réunion informelle des ministres pour l'intégration dans l'UE, à Postdam (mai 2007), les représentants français ont annoncé que la question de la « citoyenneté » serait abordée au cours de la **présidence française**, dans la seconde moitié de 2008.

En septembre 2007, dans son « Troisième rapport sur la migration et l'intégration » (COM (2007) 512 final), la Commission a rappelé l'importance d'accorder la citoyenneté civile et, au final, la nationalité aux ressortissants de pays tiers résidents de longue durée. Dans cette optique, des suggestions sont faites pour mettre en place un système qui traiterait différemment les immigrants de 1^{ère}, 2^{ème} et 3^{ème} génération (voyez le Troisième rapport sur la migration et l'intégration (COM (2007) 512 final). La citoyenneté nationale, par exemple, pourrait être accordée (semi)-automatiquement à la 3^{ème} génération, tandis que les immigrants de première génération devraient passer par une procédure de demande formelle plus longue.

QUESTIONS DE DISCUSSION

1. Jusqu'à quel point les ressortissants de pays tiers bénéficient-ils dans votre collectivité locale : a) du droit d'accéder à l'éducation et à la formation professionnelle ; b) du droit d'association et de réunion, en ce compris en syndicats ; c) du droit de participation dans la vie politique (au moins au niveau local) ? (Veuillez donner un aperçu général.)
2. Les ressortissants de pays tiers de votre ville/région, qui bénéficient d'un ou plusieurs droits susmentionnés, les/l'exercent-ils pleinement ? Ces droits sont-ils d'une quelconque utilité pour ces groupes (oui/non – veuillez expliquer en détails) ? Quelles conditions doivent être remplies pour que les ressortissants de pays tiers profitent pleinement de droits comme le droit de vote (la seule reconnaissance de ces droits suffit-elle ?) ? *Veuillez justifier votre réponse avec vos expériences spécifiques (dans votre organisation/dans votre ville/région).*
3. Si les ressortissants de pays tiers bénéficient de droits politiques spécifiques dans votre ville/région, jusqu'à quel point leurs cultures bien spécifiques sont-elles prises en considération ? Des droits spécifiques pourraient-ils s'exercer tout en prenant en considération des caractéristiques culturelles bien spécifiques, et de quelle manière ? *Veuillez justifier votre réponse avec vos expériences spécifiques (dans votre organisation/dans votre ville/région).*
4. Existe-t-il des initiatives locales, de quelque type que ce soit, qui essaient d'augmenter les possibilités de participation des ressortissants de pays tiers qui ne bénéficient pas encore des droits susmentionnés (*veuillez donner un aperçu général et décrire deux ou trois exemples plus en détails*) ? Ces mesures s'inscrivent-elles dans une stratégie à long terme ou les caractériseriez-vous plutôt comme des mesures ad hoc ?
5. Pensez-vous que l'économie sociale (en collaboration avec les autorités locales) pourraient – au moins provisoirement – « pallier » l'absence de droits en ce qui concerne, par exemple, la participation dans la vie publique et politique ? Comment ? *Veuillez justifier votre réponse avec vos expériences spécifiques (dans votre organisation/dans votre ville/région).*
6. Do you think that social economy (in cooperation with local authorities) could – at least temporarily – “make up for” missing rights regarding, for instance, participation in public and political life? How? *Please justify your answer with your specific experiences (in your organisation/in your city/region).*
7. Avez-vous d'autres commentaires à faire (appuyés par votre expérience personnelle) ?

3.3 DIALOGUE INTERCULTUREL

3.3.1 Déclarations

Déclarations internationales

La Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle, adoptée à l'unanimité peu après le 11 septembre 2001, protège la diversité culturelle et les droits culturels. La diversité culturelle y est assimilée à la biodiversité et proclamée comme source de créativité, d'inclusion sociale et pas du moins comme des activités économiques menant au bien-être des sociétés : « Chaque création puise aux racines des traditions culturelles, mais s'épanouit au contact des autres. » La protection de la diversité culturelle n'est considérée comme réalisable qu'à travers des partenariats entre les secteurs public et privé, ainsi que la société civile.

Le Conseil (les Etats membres)

Cependant, au niveau de l'UE, la question du dialogue interculturel n'a gagné en ampleur que récemment.

En 2004, dans les conclusions de sa réunion de novembre, le Conseil Justice et affaires intérieures a stipulé qu'une « interaction régulière » entre nationaux et immigrants était nécessaire, au même titre que la mise en place d'outils spécifiques tels que des forums pour le dialogue interculturel, sans pour autant proposer d'action de sensibilisation concrète au niveau de l'UE. Dans ses conclusions « sur le renforcement des politiques d'intégration dans l'UE par la promotion de l'unité dans la diversité » (juin 2007), le Conseil a reconnu l'importance du dialogue interculturel en tant qu'instrument et condition préalable d'une « intégration en Europe de *citoyens* de différentes origines, cultures et religions [qui] soit une réussite »...

Il semble ici que les représentants des gouvernements des Etats membres restreignent l'intégration et donc le dialogue interculturel aux citoyens légaux des Etats respectifs. En fait, les Etats membres disposent encore d'une large marge de manœuvre – chaque gouvernement national peut individuellement décider quels groupes d'immigrants (naturalisés ou non) bénéficieront de mesures particulières. Ceci signifierait qu'il y ait un risque qu'une grande partie de la population immigrante se retrouve en dehors du champ d'application des mesures suggérées. Il est plutôt intéressant de noter que dans sa « Décision relative à l'Année européenne du dialogue interculturel » de décembre 2006 (1983/2006/CE), le Conseil a déclaré qu'« [a]ux fins de la présente décision, la notion de 'citoyenneté européenne active' ne devrait pas viser uniquement les citoyens de l'UE tels que définis à l'article 17 du traité CE, mais toute personne vivant de façon permanente ou temporaire dans l'UE. » Cependant, comme nous l'avons expliqué plus haut, ce concept ne semble pas être appliqué de manière cohérente dans des communications et documents ultérieurs liés à l'intégration et à la participation sociale, civile ou politique en tant que telles.

De surcroît, le Conseil reconnaît la contribution vitale de la culture et du dialogue interculturel à une économie créative. Des liens sont faits avec la stratégie de Lisbonne révisée, dans laquelle les aspects éducatifs et culturels ont été soulignés. Finalement, le Conseil met en évidence la nécessité d'intégrer le dialogue interculturel – en tant que dimension et instrument importants – dans les différents champs de la politique, comme l'emploi et les affaires sociales, l'éducation, le développement durable, la recherche etc. (Voyez la « Décision relative à l'Année européenne du dialogue interculturel »).

Jusqu'ici, les recommandations du Conseil restent plutôt générales et font principalement référence à la mise en place d'un échange régulier entre les Etats membres quant à leurs expériences du dialogue interculturel.

En ce qui concerne des actions plus précises, le Conseil semble adopter une approche plus réactive que proactive, en suggérant des réunions d'experts pour travailler sur une procédure qui permette dans l'avenir à l'Union européenne de « réagir aux défis interculturels pouvant avoir une dimension transnationale au sein de l'Union européenne ». Dans ce cas-ci, le dialogue interculturel semble être considéré comme un outil de résolution de conflits plutôt que comme un outil de prévention de conflits, *sans parler de ses capacités de renforcer et de construire les sociétés en tant que telles.*

Commission européenne

En 2005, dans sa Communication sur un Programme commun pour l'intégration (COM (2005) 389 final) et dans un certain nombre d'autres documents, la **Commission** souligne l'importance d'une « interaction » continue entre nationaux et ressortissants de pays tiers, ainsi que la préservation des pratiques culturelles et religieuses.

Deux ans plus tard, la Commission publiait le « Troisième rapport annuel sur la migration et l'intégration » (COM (2007) 512 final), dans lequel elle déplorait les actions ad hoc les moins structurées qu'ont prises les Etats membres dans le domaine du dialogue interculturel et du dialogue inter- et intra-confessionnel, (en réaction à des événements négatifs plutôt que dans l'optique d'une intégration de la question dans des stratégies à long terme).

Organes consultatifs

Dans son opinion du 27 avril 2006 sur la Communication de la Commission sur un Programme commun pour l'intégration, le **Comité des régions** met l'accent sur la nécessité d'améliorer les capacités et la volonté de la société d'accueil de s'adapter à un environnement et à une immigration multiculturels. Il appelle à la mise en place de mesures qui augmenteraient la sensibilité et la connaissance interculturelles. De plus, le CdR défend l'importante contribution apportée par les organisations privées lorsqu'il s'agit de gestion de la diversité. Il propose donc de renforcer « les rencontres régulières entre migrants et résidents, les forums communs, le dialogue interculturel, l'information sur les migrants et leur culture ... ».

Ces propositions ont été réitérées par le CdR dans son opinion sur « La politique d'intégration et le dialogue interculturel » (CdR 251/2008), adoptée le 26 novembre 2008. Ici, le Comité des Régions fait

également référence au rôle et à la position importante des autorités locales en tant que niveau de gouvernance le plus proche de l'environnement de vie direct des migrants et des locaux.

Le Comité économique et social européen, quant à lui, avait reconnu bien plus tôt la nécessité d'élaborer des mesures au moyen du dialogue interculturel. Dans son opinion « Sur l'immigration au sein de l'UE et les politiques d'intégration : la collaboration entre les gouvernements régionaux et locaux et les organisations de la société civile » (2006/C 318/24), il défend par exemple la promotion de **programmes de formation interculturels** pour diverses professions et divers groupes. Le CESE appuie son point de vue en se référant aux caractéristiques pluralistes qu'on trouve dans la plupart des Etats membres de l'UE depuis toujours ou depuis longtemps avec, par exemple, des populations minoritaires différentes et importantes.

3.3.2 Actions

En raison d'un manque de compétences régulatrices en matière de dialogue et d'échange interculturels, les initiatives des institutions européennes ont davantage consisté jusqu'à ce jour en des mesures d'incitation et des recommandations.

Ces dernières années, plusieurs conférences et séminaires sur l'échange interculturel et d'autres questions connexes ont été organisées par la Commission. Ceux-ci n'abordaient pas tous le dialogue entre ressortissants de pays tiers et citoyens des Etats membres de l'UE au sein de ses frontières, mais s'inscrivaient également dans le cadre de sujets plus généraux tels que la paix et la coopération internationales.

Groupe des Sages sur le « Dialogue entre les cultures et les peuples »

En 2002, un Groupe spécial de haut niveau sur le « Dialogue entre les cultures et les peuples » a été mis en place par le Président de la Commission Romano Prodi. Bien que se concentrant sur la situation du bassin euro-méditerranéen, le groupe a couché les fondations essentielles des futures actions de l'UE dans le domaine du dialogue interculturel.

Parmi les résultats de cette initiative figure, par exemple, l'établissement d'une Fondation euro-méditerranéenne Anna Lindh pour le dialogue entre cultures (*Anna Lindh Euro-Mediterranean Foundation for the Dialogue between Cultures*), en 2005. Cette dernière opère comme un réseau des réseaux des sociétés civiles nationales des 37 Etats membres du partenariat euro-méditerranéen. Le but des différents projets et activités de la fondation consiste à promouvoir le développement d'un mouvement actif de la société civile sur le territoire de ses membres, basé sur le dialogue, l'échange et la coopération interculturels.

Année européenne du dialogue interculturel

En octobre 2005, la Commission a adopté une proposition dans laquelle elle suggérait que l'année 2008 soit « L'année européenne du dialogue interculturel ».

Le Conseil et le Parlement ont adopté en 2006 une décision à ce sujet (1983/2006/CE). A cela a suivi un « appel à idées » dans lequel la Commission européenne s'adressait aux institutions locales, nationales et européennes, aux organisations de la société civile et à d'autres parties prenantes intéressées dans la conduite d'actions spécifiques, qui contribueraient à atteindre les objectifs de l'année. Ces objectifs sont :

- Promouvoir le dialogue interculturel comme un instrument d'encouragement des capacités des citoyens européens et de toutes les autres personnes vivant au sein de l'Union européenne, « qui leur permettront de maîtriser un environnement plus ouvert mais aussi plus complexe »,
- Encourager le dialogue interculturel et saisir par là l'occasion de contribuer à une société cosmopolite et d'en tirer profit, en Europe mais également au niveau international,
- « Sensibiliser les citoyens européens, et tous ceux vivant dans l'Union européenne, à l'importance de développer une citoyenneté européenne active et ouverte sur le monde, respectueuse de la diversité culturelle et fondée sur les valeurs communes »,
- Mettre en exergue l'apport des différentes cultures à notre héritage et à nos modes de vie européens/nationaux

En outre, la Commission espère intégrer des initiatives dans tous les programmes pertinents des Communautés en 2008.

Les actions comprendront une large campagne d'information au niveau de l'UE, quelques festivals ou d'autres événements importants au niveau de l'UE, ainsi qu'un certain nombre d'initiatives au niveau national.

Actions récentes

En mai 2007, la Commission européenne a émis une communication accompagnée de propositions d'un agenda européen de la culture à l'ère de la mondialisation (COM (2007) 0242 final). Le dialogue interculturel, en tant qu'« un des principaux instruments de paix et de **prévention** des conflits », y est reconnu comme un objectif essentiel de l'agenda.

Les 10 et 11 mai 2007, une « Réunion informelle des Ministres de l'intégration de l'UE » s'est tenue à Postdam (Allemagne). La réunion s'est focalisée sur trois sujets principaux, parmi lesquels « Encourager le dialogue interculturel et réduire le risque de conflit ». Les décisions prises se sont penchées, par exemple, sur une exploration plus poussée des différentes conceptions de la citoyenneté, sur la mise en œuvre d'un échange plus régulier et d'un groupe d'experts sur le dialogue interculturel, ainsi que sur la publication d'un rapport sur le dialogue interculturel et son rôle dans la résolution de conflits. Ces décisions ont été reprises par le Conseil européen, lors de son sommet de juin 2007 (voyez les Conclusions du Conseil).

On trouve également d'autres propositions d'actions communautaires suggérant d'aborder différents aspects du dialogue interculturel dans, par exemple, le « Livre blanc sur une politique de communication européenne » (COM (2006) 35 final). Même si la communication fait le plus souvent

référence aux « citoyens européens », elle met aussi l'accent sur les droits des « minorités, des personnes handicapées et des autres groupes susceptibles d'être systématiquement exclus de la participation à la sphère publique » et des « personnes de tous horizons ». Dans ses propositions d'une stratégie d'avenir, la Commission mentionne en particulier le rôle crucial de l'éducation civile et des systèmes d'éducation appropriés, ainsi que celui des médias, la nécessité de pouvoir accéder à toutes les informations pertinentes et le respect de la diversité (en parlant des citoyens européens).

Enfin, une étude, portant sur les différentes pratiques et méthodes de conduite du dialogue interculturel au sein de plusieurs Etats membres de l'UE, a été menée par la Commission européenne en 2006/2007. En 2006, un premier compendium sur le « Dialogue interculturel – Meilleures pratiques au niveau communautaire » avait été publié par la DG de l'Education et de la culture⁷.

Le Conseil de l'Europe, qui vient de lancer son programme « Villes interculturelles », a également mis en place une base de données des meilleures pratiques du dialogue interculturel⁸.

Programmes

En plus des décisions citées plus haut, différents programmes de la Commission européenne ont soutenu des initiatives de dialogue interculturel. Mis à part les initiatives telles que l'INTI ou le Fonds pour l'intégration, qui ont été mises en avant et gérées par la DG Liberté, sécurité et justice, la plupart des programmes ont été mis en œuvre par la DG de l'Education et de la culture. Ceux-ci abordent les questions de la jeunesse, la promotion du multilinguisme, la citoyenneté, l'e-Twinning et la société de l'information, l'apprentissage en ligne ou la formation professionnelle (Leonardo da Vinci). D'autres programmes soutenant le dialogue interculturel ont été mis en place par la DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances, la DG Entreprises et industrie ou la DG Recherche. Ils se sont concentrés, par exemple, sur les politiques d'entreprise pour l'inclusion et la non-discrimination, l'implication des migrants dans la science ou la recherche sur les divers concepts de citoyenneté.

En outre, on trouve également des références (plus ou moins explicites) au dialogue interculturel dans les programmes liés aux fonds structurels (URBAN, INTERREG etc.).

Dans la nouvelle période de programmes 2007-2013, la majorité des initiatives continuera. Le nouveau Programme pour la culture 2007-2013, par exemple, mentionne clairement la promotion du dialogue interculturel parmi ses principaux objectifs. Dans leur décision sur le Programme d'action Lifelong Learning (adopté en novembre 2006), qui regroupe plusieurs sous-programmes tels que Comenius (éducation scolaire), Erasmus (enseignement supérieur), Leonardo da Vinci (formation professionnelle) ou Gruntvig (enseignement aux adultes), le Parlement européen et le Conseil ont soutenu qu'« une attention particulière devait être accordée aux synergies entre la culture, l'éducation et la formation », ce qui impliquerait par conséquent aussi le renforcement du dialogue interculturel, la citoyenneté active, la promotion de la démocratie et des droits de l'homme, ainsi

⁷ DG de l'Education et de la culture : Intercultural Dialogue. Best practices at Community level. http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/dialogue/index_en.html

⁸ Une base de données des meilleures pratiques du dialogue interculturel est disponible sur le site Internet du Conseil de l'Europe : <http://www.culturalpolicies.net/web/intercultural-dialogue-database.php>

que la lutte contre l'exclusion et le racisme. En outre, avec ce programme, les institutions de l'UE cherchent également à inciter à la créativité et à l'esprit d'entreprise, ainsi qu'à l'employabilité.

Des objectifs similaires sont visés par le nouveau Programme « Jeunesse en action », qui aborde plus particulièrement les jeunes personnes défavorisés et qui a pour objectif de les impliquer dans des activités liées à la citoyenneté active et à l'échange international.

QUESTIONS DE DISCUSSION

Veillez décrire, de manière plus générale :

1. Quels canaux et instruments essentiels du dialogue interculturel existent/existaient sur votre territoire en général (veillez en particulier fournir des informations sur a) leur forme, b) leurs promoteurs, c) le groupe cible, d) l'implication du groupe cible dans la préparation et la réalisation de l'initiative, e) les résultats positifs et négatifs/les raisons du succès/de l'échec) ?
2. Ces mesures s'inscrivent-elles dans une stratégie sur le long terme, ou les qualifieriez-vous plutôt de mesures ad hoc ? (*veillez donner les raisons qui justifient votre opinion*) ?
3. Qui sont les participants (habituels ?) aux diverses initiatives en matière de dialogue interculturel dans votre ville/région ?
4. Quels sont les groupes difficiles à atteindre ? Pour quelles raisons ?
5. Quelles mesures ont-elles été prises pour atteindre ceux qui, habituellement, ne participent pas aux initiatives ?

Veillez décrire, plus en détails :

1. ... deux ou trois mesures de dialogue interculturel *prises par votre organisation* et que vous considérez comme particulièrement importantes (dans le cas où vous avez déjà mené des actions spécifiques dans ce domaine). Décrivez à chaque fois a) le domaine dans laquelle elle a été mise en œuvre (éducation/emploi/participation politique/autres), b) ses objectifs, c) le groupe cible et son implication dans la préparation et la réalisation de l'initiative, d) les promoteurs de l'initiative, e) la collaboration avec d'autres acteurs locaux dans le cadre de l'initiative, f) les activités en tant que telles, g) les points forts et faibles de l'initiative (avez-vous atteint votre objectif ?). Diriez-vous que cela a été différent des initiatives précédentes de votre organisation ou d'autres acteurs locaux ?
2. Veillez fournir des informations relatives à votre coopération avec d'autres acteurs locaux dans le cadre d'initiatives de dialogue interculturel. Avec qui collaborez-vous ? Quel est le cadre de cette collaboration (marché public, accords formels et informels...) ? En quoi consistent vos contributions ; en quoi consistent les contributions de vos partenaires ? Quels sont les intérêts et objectifs communs de votre collaboration ? Où l'intérêt et les objectifs peuvent-ils différer ? Quelles sont les forces et faiblesses de votre collaboration ?

Avez-vous d'autres commentaires à faire (appuyés par votre expérience personnelle) ?

4. PARTENARIATS LOCAUX

Déclaration de l'UNESCO sur la Diversité culturelle : « Forger des partenariats entre secteur public, secteur privé et société civile : Les seules forces du marché ne peuvent garantir la préservation et la promotion de la diversité culturelle, gage d'un développement humain durable. »

Les questions de gouvernance, en ce compris le rôle et les différentes formes de partenariats locaux, constituent une sorte de fil rouge à travers plusieurs communications émises par différentes institutions de l'UE (en particulier la Commission européenne et les organes consultatifs). Elles ont sans cesse gagné en importance ces dernières années.

Pour donner un exemple : Déjà en 2002 (avant l'élaboration du Programme de La Haye), le **Comité économique et social européen (CESE)** soulignait la nécessité de programmes pour l'intégration forts, qui accompagneraient les politiques d'immigration et impliqueraient les différents acteurs dans leur mise en œuvre. En 2006, le **CESE** a approfondi ses propositions dans son opinion sur « L'immigration au sein de l'UE et les politiques d'intégration : la collaboration entre les gouvernements régionaux et locaux et les organisations de la société civile » (2006/C 318/24). Comme indiqué dans le titre, un accent particulier est mis sur les partenariats locaux entre autorités locales et régionales, les organisations de la société civile et les partenaires sociaux. En plus d'affirmer la nécessité de fortement impliquer le niveau local dans les politiques d'intégration et leur mise en œuvre et de mieux coordonner les actions locales et nationales (ici, le CESE fait référence au principe de subsidiarité), le CESE souligne la contribution fondamentale de la société civile dans l'encouragement des activités d'intégration et les attitudes qui la favorisent, non seulement parmi les immigrants, mais également au sein de la société d'accueil. En utilisant le terme de « société civile », le CESE fait référence aux « partenaires sociaux, les organisations de défense des droits de l'homme, les associations culturelles et sportives, les communautés religieuses, les associations de quartier, les communautés éducatives, les médias, etc. ». Dans ses explications plus poussées, il emploie le terme plus générique d' « acteurs sociaux ». (L'économie sociale pourrait donc être considérée comme faisant partie – au moins à titre partiel – des structures mentionnées.) Selon l'opinion du CESE, Les autorités locales devraient élaborer des plans/programmes pour l'intégration, qui comprendraient des objectifs, des engagements et des indications clairs en matière d'allocation des ressources. En outre, le CESE appelle les gouvernements locaux à impliquer et consulter les organisations et communautés d'immigrants (les plus représentatives) lorsqu'elles conçoivent des politiques locales qui pourraient toucher à différents aspects de l'intégration.

Le **Comité des régions** souligne l'importance des partenariats locaux dans le dialogue interculturel et l'intégration, en particulier dans son opinion sur « La politique d'intégration et le dialogue interculturel : rôle des collectivités territoriales » (CdR 251/2008), adoptée le 26 novembre 2008.

Le rôle crucial du niveau local en matière d'intégration, du partage des responsabilités et d'un partenariat entre autorités locales et autres parties prenantes au niveau local comme les entreprises, la société civile ou les médias, a récemment également été abordé par le Conseil dans ses conclusions du sommet de juin 2007.

En raison du principe de subsidiarité et de la répartition des compétences qui en découle (en ce compris l'exclusivité de certains pouvoirs de décisions réservés aux niveaux national, régional et local), le niveau de l'UE peut difficilement imposer une législation qui renforcerait la mise en place de partenariats divers au niveau local.

Cependant, par le truchement de programmes variés liés par exemple aux fonds structurels et de programmes comme EQUAL, URBAN ou INTERREG, la Commission européenne a offert et offrira encore des moyens d'incitation des partenaires locaux pour les faire coopérer entre eux. Dans le cadre d'appels à proposition futurs, qui s'inscrivent dans le programme PROGRESS, la promotion des partenariats locaux a encore été renforcée et sera considérée comme un avantage très net.

QUESTIONS DE DISCUSSION :

1. Quels types de partenariats pour l'intégration et le dialogue interculturel existent sur votre territoire (veuillez également faire état de la législation locale pour de tels partenariats) ?
2. Existe-t-il un quelconque « plan/programme local » pour l'intégration des immigrants ou le dialogue interculturel ? Y a-t-il des organes de conseil qui rassemblent les autorités locales, l'économie sociale et les organisations de la société civile sur des questions liées à l'intégration et au dialogue interculturel ?
3. Quelles sont leurs forces, quelles sont leurs faiblesses ?
4. Qui sont les partenaires ? Jusqu'à quel point l'économie sociale est-elle impliquée ? Devrait-elle être davantage impliquée et si oui, dans quels domaines ?



Ce projet a reçu un financement de la Communauté européenne.