

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Éléments pour la structure, l'organisation et le fonctionnement d'une plateforme destinée à une plus grande participation de la société civile à la promotion de politiques d'intégration de ressortissants de pays tiers au niveau de l'UE»

(2009/C 27/21)

Dans une lettre en date du 24 juillet 2007, M^{me} Margot WALLSTRÖM et M. Franco FRATTINI, vice-présidents de la Commission européenne, ont demandé au Comité économique et social européen, conformément aux dispositions de l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, d'élaborer un avis exploratoire sur le thème suivant

«Éléments pour la structure, l'organisation et le fonctionnement d'une plateforme destinée à une plus grande participation de la société civile à la promotion de politiques d'intégration de ressortissants de pays tiers au niveau de l'UE».

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 10 juin 2008 (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS).

Lors de sa 446^e session plénière des 9 et 10 juillet 2008 (séance du 9 juillet 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 136 voix pour, 4 voix contre et 7 abstentions.

1. Introduction

1.1 Par l'intermédiaire de M. Franco FRATTINI et de M^{me} Margot WALLSTRÖM, respectivement vice-président et vice-présidente, la Commission européenne a demandé au CESE d'élaborer un avis exploratoire sur le thème *«Éléments pour la structure, l'organisation et le fonctionnement d'une plateforme destinée à une plus grande participation de la société civile à la promotion de politiques d'intégration de ressortissants de pays tiers au niveau de l'UE».*

1.2 Au cours des dernières années, le Comité a élaboré plusieurs avis ⁽¹⁾ visant à mettre l'intégration au cœur des politiques européennes d'asile et d'immigration, et a œuvré de façon très active à la promotion de ces politiques avec la Commission, le Parlement et le Conseil.

1.3 Il a encouragé les organisations de la société civile, acteurs fondamentaux des politiques d'intégration, à prendre part à l'élaboration des avis. À cet égard, le CESE et la Commission européenne ont, dès 2002, convié les partenaires sociaux et les organisations de la société civile des États membres à une grande conférence ⁽²⁾ qui a permis de lancer une analyse commune des politiques européennes d'intégration et qui proposait dans ses conclusions l'élaboration d'un programme communautaire d'intégration et la création d'un fonds destiné à financer les objectifs fixés.

⁽¹⁾ Avis du Comité économique et social européen du 21 mars 2002 sur *«L'immigration, l'intégration et le rôle de la société civile organisée»* (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS), JO C 125 du 27.5.2002.

Avis du Comité économique et social européen des 10 et 11 décembre 2003 sur la communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur *«L'immigration, l'intégration et l'emploi»* (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS), JO C 80 du 30.3.2004.

Avis du Comité économique et social européen des 13 et 14 septembre 2006 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»* (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS), JO C 318 du 23.12.2006.

⁽²⁾ Conférence sur le thème *«Immigration: le rôle de la société civile dans l'intégration»*, Bruxelles, les 9 et 10 septembre 2002.

2. Le cadre relatif à l'intégration des ressortissants des pays tiers dans l'Union européenne

2.1 Dans son avis sur *«L'immigration, l'intégration et le rôle de la société civile organisée»* du 21 mars 2002 ⁽³⁾, le CESE a souligné la nécessité de mettre en œuvre des politiques claires et efficaces d'intégration dans un programme-cadre de l'UE. Bien que le cadre commun pour l'intégration des immigrants n'ait pas été facile à élaborer, l'Union européenne disposera, une fois ratifié le traité de Lisbonne, de meilleurs instruments politiques et juridiques nécessaires à son application.

2.2 Le Programme de La Haye ⁽⁴⁾ pour le renforcement de la liberté, la sécurité et la justice dans l'UE souligne que l'intégration des ressortissants de pays tiers est une stratégie politique clé pour renforcer la liberté au sein de l'UE pour la période 2005-2009 ⁽⁵⁾.

2.3 Le Conseil européen a mis en exergue la nécessité, définie dans les principes de base communs qui créent un cadre commun pour l'intégration des immigrants dans l'Union européenne adoptés par le Conseil «Justice et affaires intérieures» du 19 novembre 2004 ⁽⁶⁾, de favoriser la coordination entre les

⁽³⁾ Avis du Comité économique et social européen du 21 mars 2002 sur *«L'immigration, l'intégration et le rôle de la société civile organisée»* (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS), JO C 125 du 27.5.2002.

⁽⁴⁾ Le Programme de La Haye: renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne, Conseil, JO C 53 du 3.3.2005, page 1.

⁽⁵⁾ Avis du Comité économique et social européen du 15 décembre 2005 sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Programme de La Haye: Dix priorités pour les cinq prochaines années — Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS), JO C 65 du 17.3.2006.

⁽⁶⁾ Conseil de l'Union européenne, session n° 2618 du Conseil «Justice et affaires intérieures», Bruxelles, 19 novembre 2004, 14615/04.

politiques nationales d'intégration et les initiatives communautaires. Cette orientation a également été confirmée par la Commission européenne dans sa communication «Programme de La Haye: Dix priorités pour les cinq prochaines années — Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice» (7) qui fait référence à la nécessité d'établir un cadre communautaire pour l'intégration basé sur des principes de base communs (PBC) garantissant le respect des valeurs et des droits fondamentaux propres à l'Union européenne et promouvant la lutte contre les discriminations.

2.4 Ces principes offrent une analyse cohérente du concept européen d'intégration des ressortissants de pays tiers sur la base de l'objectif «d'intégration civique» qui, comme l'énonce le Comité (8) se définit par «la mise sur un pied d'égalité des immigrants avec le reste de la population, en termes de droits et de devoirs, ainsi que d'accès aux biens, aux services et aux canaux de participation citoyenne, dans des conditions d'égalité des chances et de traitement». Ils envisagent l'intégration sous une double approche qui suppose des efforts d'adaptation et de responsabilité mutuelle dont doivent faire preuve les immigrants et la population d'accueil.

2.5 Dans sa communication du 1^{er} septembre 2005 sur le thème «Programme commun pour l'intégration — Cadre relatif à l'intégration des ressortissants des pays tiers dans l'Union européenne» (9), la Commission européenne présente des mesures concrètes destinées à mettre en pratique et à renforcer l'application des PBC aux niveaux des États membres et de l'Union dans son ensemble. La Commission reconnaît également que la participation de l'ensemble des acteurs concernés est nécessaire afin de garantir la réussite de l'intégration, et qu'il convient de suivre une approche globale et cohérente dans le cadre de l'UE.

2.6 Dans cette perspective, il a été proposé, en collaboration avec le réseau de points de contact nationaux, de créer un site internet, d'élaborer des manuels et des rapports annuels sur la migration et l'intégration et de mettre sur pied un **Forum européen sur l'intégration**.

2.7 Dans ses conclusions, le Conseil européen de juin 2007 note «avec satisfaction les efforts qui ont été déployés pour améliorer la coopération au niveau de l'UE et entre les États membres dans le domaine de l'intégration et du dialogue interculturel, laquelle s'est poursuivie et approfondie. Il se félicite notamment des conclusions du Conseil du 12 juin concernant le renforcement des politiques d'intégration dans l'Union européenne par la promotion de l'unité dans la diversité. Il souligne qu'il importe que d'autres initiatives soient prises pour faciliter l'échange d'expériences concernant les politiques d'intégration des États membres» (10).

2.8 Le CESE partage l'analyse globale formulée récemment par le Conseil européen, sur le fait que l'intégration et le

dialogue interculturel doivent être deux éléments fondamentaux de la politique d'immigration de l'UE.

2.9 Dans ses conclusions, le Conseil «Justice et affaires intérieures» des 12 et 13 juin 2007 (11) a reconnu le lien mutuel et indéfectible qui unit immigration et intégration. Suivant en cela les recommandations arrêtées lors de la réunion informelle qui a réuni les 10 et 11 mai 2007 à Postdam les ministres chargés de l'intégration, et à laquelle a participé le CESE, le Conseil a souligné la nécessité de réexaminer la portée politique de nouvelles mesures visant à renforcer le cadre européen d'intégration et les politiques d'intégration des États membres.

2.10 Les organisations de la société civile et les partenaires sociaux ont un rôle spécifique à jouer qu'il s'agisse de renforcer la cohérence et l'efficacité des processus d'intégration sociale des immigrants, élaborer les politiques ou évaluer l'impact de ces dernières au sein de l'UE. Dans son avis du 13 septembre 2006 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» (12), le CESE cite la collaboration active avec la société civile et les partenaires sociaux comme un élément essentiel à la promotion des politiques européennes d'intégration. Le CESE relève notamment l'importance des partenaires sociaux, organisations de défense des droits de l'homme, organisations d'immigrants, associations culturelles et sportives, communautés religieuses, associations de voisinage, communautés éducatives, écoles et universités, médias, etc., en ce qui concerne le rôle qu'ils jouent dans le processus d'intégration aux niveaux national, régional et local et souligne qu'il est nécessaire de développer, renforcer et reconnaître ces organismes au niveau européen afin de moderniser le cadre de l'UE pour l'intégration des immigrants.

2.11 Le lancement de politiques et de programmes d'accueil et d'intégration des immigrants doit s'accompagner d'une large participation des organisations de la société civile et des associations d'immigrants et d'une implication directe de leur part. Cette optique a également été confirmée dans le 3^e rapport annuel sur l'immigration et l'intégration publié le 11 septembre 2007 par la Commission européenne (13). Ce rapport reprend la proposition de réunir un **Forum européen sur l'intégration** dans le cadre duquel les acteurs concernés travaillant sur la thématique de l'intégration au sein de l'Union européenne pourraient échanger leurs expériences et élaborer des recommandations (14).

2.12 L'adoption d'un cadre financier solide et ambitieux apportera en outre beaucoup à la promotion de politiques d'intégration et d'échange d'expériences. Dans le cadre du programme de solidarité et de gestion des flux migratoires pour

(7) Communication de la Commission: Programme de La Haye: Dix priorités pour les cinq prochaines années — Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice, COM(2005) 184 final, Bruxelles, 10.5.2005.

(8) Avis du Comité économique et social européen du 21 mars 2002 sur «L'immigration, l'intégration et le rôle de la société civile organisée» (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS), JO C 125 du 27.5.2002.

(9) Communication de la Commission «Programme commun pour l'intégration — Cadre relatif à l'intégration des ressortissants des pays tiers dans l'Union européenne», COM(2005) 389, Bruxelles, 1.9.2005.

(10) http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/94933.pdf, paragraphe 20.

(11) Conseil de l'Union européenne, session n° 2807 du Conseil «Justice et affaires intérieures», 12 et 13 juin 2007, 10267/07.

(12) Avis du Comité économique et social européen des 13 et 14 septembre 2006 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» (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS), JO C 318 du 23.12.2006.

(13) Communication de la Commission, Troisième rapport annuel sur l'immigration et l'intégration, COM(2007) 512 final, Bruxelles, 11 septembre 2007.

(14) Voir la section 3.1 de la communication COM(2007) 512 final.

la période 2007-2013, le Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers ⁽¹⁵⁾ facilitera l'élaboration de politiques nationales inspirées par les PBC et favorisera la rénovation de la politique de l'UE en matière d'intégration des immigrants.

2.13 De même, le traité modificatif adopté le 18 octobre 2007 à Lisbonne (**traité de Lisbonne**) a reconnu de façon formelle que la mise en place d'une politique commune européenne d'intégration pour les immigrants constitue une des politiques clés de l'Union européenne. Le nouveau titre V du traité sur le fonctionnement de l'Union (TFU) dotera pour la première fois l'Union européenne d'une base juridique (article 63 bis 4, nouvel article 79.4) lui permettant de mettre en place des mesures législatives communes pour favoriser et soutenir l'action des États membres en faveur de l'intégration des ressortissants de pays tiers ⁽¹⁶⁾.

3. Proposition du CESE en vue de la constitution du Forum européen sur l'intégration

3.1 Le Comité considère qu'à la suite de la mise en œuvre des nombreux instruments (programme commun pour l'intégration, Fonds européen d'intégration, points de contact nationaux pour l'intégration, manuels sur l'intégration, rapports annuels sur la migration et l'intégration, site internet, etc.), il convient d'améliorer la cohérence des politiques de l'UE. Il considère également qu'il est nécessaire de rouvrir le débat sur la méthode ouverte de coordination. La Commission européenne est invitée à proposer au Conseil d'appliquer la méthode ouverte de coordination à l'intégration, ce que le Conseil avait rejeté il y a quelques années.

3.2 Il estime qu'afin de renforcer la cohérence de cette politique et de ses instruments, il est nécessaire de procéder à la création d'une **plateforme de participation de la société civile**. C'est pourquoi le Comité salue et est honoré de l'initiative par laquelle la Commission européenne a sollicité le présent avis exploratoire.

3.3 Sur le modèle des plateformes existantes dans le cadre d'autres politiques de l'UE et des expériences nationales (voir annexe), le Comité propose que la plateforme européenne, comme l'a proposé la Commission ⁽¹⁷⁾, soit dénommée **Forum européen sur l'intégration**.

3.4 Le Comité estime que ce Forum doit être conçu de manière évolutive. La première réunion du Forum doit se tenir à l'automne 2008 afin d'élaborer le programme de travail et de compléter sa structure.

⁽¹⁵⁾ http://ec.europa.eu/justice_home/funding/integration/funding_integration_en.htm.

⁽¹⁶⁾ Article 63 bis 4: «Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent établir des mesures pour encourager et appuyer l'action des États membres en vue de favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers en séjour régulier sur leur territoire, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres».

⁽¹⁷⁾ COM(2005) 389 final.

3.5 Quelles fonctions pour le Forum?

3.5.1 Le Comité a fait valoir dans plusieurs avis ⁽¹⁸⁾ qu'il fallait adopter une approche globale de l'intégration, ce qui suppose d'associer l'ensemble des acteurs, notamment les partenaires sociaux et les organisations de la société civile.

3.5.2 Dans sa communication sur le Programme commun pour l'intégration ⁽¹⁹⁾, la Commission considère que «*les fonctions principales de ce forum seront la consultation, l'échange d'expertise et la formulation de recommandations*».

3.5.3 Le Comité souscrit à cette position et considère que le Forum pourra remplir ces fonctions par l'élaboration de rapports (pouvant comporter des recommandations) sur les politiques d'intégration.

3.5.4 La Commission, le Parlement et le Conseil peuvent consulter le Forum en ce qui concerne les politiques européennes d'intégration.

3.5.5 Le Forum pourra, de sa propre initiative, élaborer à l'intention des institutions de l'UE des rapports pour améliorer l'intégration des ressortissants de pays tiers.

3.5.6 L'échange de connaissances techniques et de bonnes pratiques, en collaboration avec le réseau des points de contact nationaux, doit être une fonction très importante du Forum.

3.5.7 Le Forum aura également la possibilité de collaborer à des conférences portant sur le Manuel sur l'intégration et d'être associé aux réunions des points de contact nationaux.

3.5.8 Les activités du Forum, ainsi que ses rapports et ses conclusions, seront publiés sur le site web du CESE ainsi que sur celui de la Commission consacré à l'intégration, qui sera également un vecteur permettant la participation des citoyens européens et des ressortissants de pays tiers (Forum virtuel).

3.6 Membres

3.6.1 Le Forum comptera au maximum 100 membres et se réunira deux fois par an.

3.6.2 La Commission considère que la valeur ajoutée du Forum sera de «*réunir plusieurs parties intéressées actives dans le domaine de l'intégration au niveau de l'UE. Il pourrait s'agir par exemple d'organisations coordinatrices, disposant d'adhérents dans plusieurs États membres*» ⁽²⁰⁾. Le CESE souscrit à ce critère avancé par la Commission et estime que l'intégration dans le marché du travail dans des conditions d'égalité est une des priorités, ce pourquoi il est nécessaire que les partenaires sociaux participent eux aussi au Forum.

⁽¹⁸⁾ Avis du Comité économique et social européen du 21 mars 2002 sur «*L'immigration, l'intégration et le rôle de la société civile organisée*» (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS), JO C 125 du 27.5.2002 et avis du Comité économique et social européen des 13 et 14 septembre 2006 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*» (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS), JO C 318 du 23.12.2006.

⁽¹⁹⁾ COM(2005) 389 final.

⁽²⁰⁾ COM(2005) 389 final.

3.6.3 Il est essentiel que les travaux du Forum s'inscrivent dans une démarche européenne qui tienne compte de l'expérience et des pratiques nationales. Aussi le Comité propose-t-il que participent à ce Forum des responsables des organisations actives au niveau de l'UE et de celles actives au niveau national.

3.6.4 Un tiers des membres du Forum seront issus de ces organisations actives au niveau de l'UE qui travaillent dans le domaine de l'intégration des immigrants, y compris les partenaires sociaux.

3.6.5 Les autres participants seront issus d'organes consultatifs nationaux (un à quatre représentants). Ainsi, participeront au Forum les forums, plateformes, conseils et institutions similaires existant dans les États membres, en particulier ceux qui associent à leurs travaux des organisations d'immigrés. Dans les États membres ne disposant pas de telles institutions, ce seront les conseils économiques et sociaux (ou institutions analogues) qui pourront participer.

3.6.6 Le CESE considère qu'il est essentiel de faciliter la participation au Forum sur l'intégration des organisations d'immigrés, qui pour la plupart ne sont organisées qu'à l'échelle nationale sans disposer de réseau européen, raison pour laquelle les forums, plateformes, conseils ou CES nationaux désigneront les représentants des organisations d'immigrés jugées les plus représentatives.

3.7 Les organisations devront veiller, lors de la désignation des membres, à respecter la parité hommes-femmes.

3.7.1 Le Forum pourra inviter des observateurs et des experts à participer à ses réunions, notamment des responsables des agences européennes spécialisées, des universitaires et des chercheurs, ainsi que des représentants des réseaux européens de collectivités territoriales.

3.7.2 Afin de favoriser une participation la plus large possible, le Forum européen sur l'intégration doit travailler en réseau avec les organisations de la société civile (organisations locales, régionales, nationales et européennes).

3.7.3 Conformément aux dispositions du paragraphe 3.7, le CESE participera aux réunions du Forum; des représentants de la Commission, du Parlement européen et du Comité des régions pourront également y participer.

3.8 *L'engagement du Comité économique et social européen*

3.8.1 Le Comité économique et social européen s'engagera très activement dans le cadre des activités du Forum et, à cette fin, instituera au sein de la section SOC un groupe d'étude permanent sur l'intégration composé de quinze membres. Par l'intermédiaire de ce groupe d'étude, le Forum et le CESE collaboreront pour ce qui est de l'élaboration des avis.

3.8.2 Les membres du groupe d'étude permanent participeront aux réunions plénières du Forum.

3.8.3 Compte tenu de la nouvelle base juridique que confère le traité de Lisbonne, le Comité élaborera de nouveaux avis assortis de propositions et de recommandations politiques visant à favoriser et soutenir l'action des États membres en matière d'intégration.

3.9 *Structure*

3.9.1 Le CESE propose que le Forum soit doté d'une structure très légère.

- Un ou une présidente, nommé(e) par le CESE, en accord avec la Commission
- Trois vice-président(e)s désigné(e)s par le Forum
- Un Bureau composé du président et des trois vice-présidents, qui se réunira au moins quatre fois par an
- Un secrétariat de taille réduite composé de deux personnes du CESE
- Le Forum se réunira au siège du CESE, qui sera également le sien
- Le forum se réunira en plénière deux fois par an, sur convocation du président
- En ce qui concerne l'élaboration des rapports, il sera possible de constituer des groupes d'étude réduits.

3.10 *Programme de travail du Forum*

3.10.1 Les principes de base communs déterminent la feuille de route des activités du Forum, ainsi que son programme de travail.

3.10.2 Le programme de travail sera élaboré par le bureau du Forum et tiendra compte du programme de travail des institutions de l'UE et de ceux des organisations de la société civile.

3.10.3 Le Forum pourra évaluer les objectifs et les programmes du fonds européen d'intégration, ainsi que les autres instruments prévus au titre de la politique européenne d'intégration.

3.11 *Règlement intérieur*

3.11.1 Le CESE propose que la Commission européenne approuve le règlement intérieur sur proposition du CESE.

3.11.2 Le CESE propose que la Commission européenne désigne les participants au Forum sur proposition du CESE.

3.12 *Cadre financier*

3.12.1 Le Forum sera financé par les concours financiers mis à sa disposition par les institutions de l'UE.

Bruxelles, le 9 juillet 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS