

Laboratoire sur la politique d'intégration inclusive des migrants

Lisbonne, 28 novembre 2017

Conclusions

En quoi la mise en œuvre de politiques d'intégration inclusives par les villes peut-elle contribuer à une meilleure gestion des migrations au niveau national ?

C'est la question qui a été examinée lors de la première session internationale du Laboratoire sur l'intégration inclusive, une initiative lancée par le programme des Cités interculturelles du Conseil de l'Europe dans un double objectif : assurer la cohérence et la complémentarité des politiques en matière d'intégration inclusive et de gestion de la diversité, et permettre le transfert de l'innovation et des bonnes pratiques de l'échelon local aux niveaux régional et national dans les domaines de compétences partagés par les différents niveaux de gouvernance.

En plus d'être un impératif d'ordre moral, l'intégration inclusive est une question de bon sens politique. Elle permet aux États membres du Conseil de l'Europe de se conformer aux obligations leur incombant au titre des différentes conventions, comme la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte sociale européenne révisée.

L'intégration inclusive requiert d'une part un cadre garantissant l'égalité des droits, des responsabilités et des opportunités pour tous, et, d'autre part, des politiques visant à promouvoir l'interaction interculturelle, la compréhension et la participation. La réalisation de la première de ces deux conditions incombe aux autorités nationales, la seconde aux villes. Aussi, pour que l'intégration inclusive réussisse, **les deux niveaux de gouvernance doivent coopérer plus efficacement qu'ils ne le font à l'heure actuelle.**

Or, les politiques locales et nationales ont souvent des objectifs et des priorités différents. En Europe, les politiques nationales d'intégration tendent à se faire plus restrictives, tandis que les politiques locales sont généralement plus inclusives. Cette disparité rend difficile la conception et la mise en œuvre de politiques efficaces pour garantir les droits de l'homme, l'égalité et la cohésion, tout en libérant le potentiel qu'offre la diversité pour le développement de sociétés prospères. Pourtant, faire l'impasse sur les politiques d'intégration inclusives, c'est s'exposer à une moindre cohésion communautaire, une confiance érodée dans les institutions démocratiques, un développement socio-économique ralenti, un gaspillage de talents et de possibilités, un populisme accru, une démocratie affaiblie et plus de radicalisme politique et religieux.

Les principaux obstacles à des politiques d'intégration véritablement inclusives sont : i) le discours sur la peur, qui encourage le repli et l'isolement, ii) les politiques identitaires et le nationalisme, qui

menacent les libertés fondamentales et la cohésion communautaire, iii) l'absence de vision à long terme dans la sphère politique.

La conclusion du Laboratoire est que, pour relever ces défis, il est essentiel d'instaurer un dialogue constructif et un suivi ainsi qu'une coopération entre les autorités locales et nationales, et de développer des politiques cohérentes et une gouvernance multi-niveaux effective de l'intégration et de la gestion de la diversité, selon une approche à long terme plutôt que dans une perspective d'urgence.

Mettre en place le cadre d'un objectif aussi ambitieux n'est pas une tâche facile, mais il est des pays qui ont trouvé la voie du succès et qui pourraient être une source d'inspiration pour les autres. De plus, au niveau local, les cités interculturelles ont déjà adopté (et mettent en œuvre) des politiques inclusives qui visent à intégrer les nouveaux arrivants non pas dans la culture locale, mais dans une communauté de valeurs partagées où toutes les identités ont leur place et une même valeur. Ces villes ont apporté la preuve qu'il est possible de faire de la diversité un atout pour le développement économique, politique et culturel de la société, et que, dans le même temps, les politiques inclusives, loin de contrarier l'opinion publique, rendent les citoyens plus résistants au populisme.

Par ailleurs, des études ont montré que les pays où les politiques d'intégration sont coordonnées entre les échelons local et national obtiennent globalement de meilleurs résultats en matière d'intégration et affichent de ce fait des niveaux plus élevés de bien-être et de sentiment de sécurité. Il est par conséquent nécessaire de s'interroger et d'explorer plus avant les liens entre les niveaux local et central, afin de combler l'actuel fossé en matière de communication et de coopération.

➤ **Les droits de l'homme en tant que cadre pour un dialogue multi-niveaux sur l'intégration inclusive**

Les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme sont conçus pour les nations qui portent la responsabilité d'adopter leurs propres législations et politiques « à l'épreuve des violations des droits de l'homme ». Toutefois, leur mise en œuvre intervenant aussi au niveau local, les villes sont très désireuses de jouer un rôle plus actif dans la prise de conscience et la création de mécanismes pour la prévention des violations des droits de l'homme et le soutien des victimes.

Les droits de l'homme sont au cœur du paradigme de la politique d'intégration inclusive. En effet, quelques cités interculturelles ont déjà ouvert la voie sur les questions de droits de l'homme dans le cadre de leurs politiques d'inclusion des migrants, y compris en adoptant des instruments « semi-législatifs » comme des ordonnances, des textes de loi ou des chartes, démontrant ainsi que l'interculturalisme peut servir d'outil pour la mise en œuvre des droits de l'homme aux niveaux local, régional et national. Les droits de l'homme deviennent ainsi un objectif commun autour duquel fédérer les villes et les États.

Le Laboratoire devrait par conséquent encourager les gouvernements et les autorités locales à faire des droits de l'homme, conjugués aux engagements internationaux pris dans ce domaine, un axe stratégique des politiques d'intégration.

➤ **Les conditions clés d'un dialogue multi-niveaux efficace**

De la première session du Laboratoire, il est ressorti que la condition d'un dialogue fructueux entre les différents niveaux de gouvernance était que toutes les institutions publiques concernées et les pouvoirs publics locaux/régionaux y participent. Sachant qu'il n'y a pas toujours concordance entre les majorités politiques aux niveaux local et national, il est important d'assurer que l'intégration

inclusive est considérée comme un objectif partagé par tous les partis politiques et que les discussions sur les migrations et la diversité ne sont pas utilisées abusivement à des fins électorales.

Les autorités à tous les niveaux devraient s'engager pleinement à renforcer les normes, le discours et les actions en matière de droits de l'homme et d'anti discrimination ; à œuvrer de concert pour renforcer le programme relatif à la diversité inclusive, à assurer une direction forte et basée sur des valeurs, à développer des partenariats et la solidarité ; à harmoniser les priorités de façon à concevoir et adopter des plans cohérents et crédibles pour agir en créant des synergies autour d'objectifs communs ; à mettre en place des politiques et des cadres institutionnels pour l'inclusion, et à promouvoir la compétence interculturelle afin de renforcer l'efficacité des institutions publiques dans des sociétés plurielles.

Un autre élément à envisager est la possibilité de partager d'autres compétences dans des domaines concernant spécifiquement l'inclusion : la discussion a révélé que, lorsque villes et gouvernements nationaux partagent des responsabilités, les politiques d'intégration sont souvent harmonisées et interdépendantes, alors que, dans le cas de compétences (nationales) exclusives, les villes semblent davantage en première ligne sans toutefois recevoir le soutien qui leur est nécessaire.

Enfin, il est crucial d'assurer la cohérence et l'homogénéité du discours politique. La pratique des dirigeants politiques des cités interculturelles a montré qu'une communication proactive cohérente en direction de la communauté d'accueil permettait à ses membres de mieux comprendre qui sont les migrants et ce qu'ils apportent de bénéfique, ainsi que la façon constructive dont les problèmes sont gérés. Un discours politique fort peut aider à transformer des communautés animées par la peur en des lieux de tolérance et d'accueil actif où la diversité devient une force.

➤ **Le Conseil de l'Europe, facilitateur d'un cadre de coopération multi-niveaux pour l'intégration inclusive**

Le Conseil de l'Europe, en tant que principale organisation de défense des droits de l'homme du continent, a élaboré des normes pour soutenir la non-discrimination, les droits sociaux, l'égalité et la diversité. Le programme des Cités interculturelles du Conseil d'Europe a joué un rôle significatif dans le développement d'un savoir-faire politique en matière d'intégration inclusive au niveau local, en apportant des conseils aux villes pour les aider à apprendre, partager et innover dans ce domaine.

Les participants au Laboratoire ont par conséquent estimé que le Conseil de l'Europe pourrait jouer le rôle de médiateur dans un dialogue à multiples niveaux sur l'intégration inclusive, aux plans national et international, en veillant à ce que les leçons tirées des politiques concluantes des villes et des États servent à bâtir des sociétés plus inclusives et durables.

Concrètement, le Conseil de l'Europe devrait : i) renforcer son action avec les villes par le biais du réseau des Cités interculturelles, en ciblant tout particulièrement la consolidation des réseaux nationaux existants et la promotion des alliances régionales ; ii) faciliter les échanges internationaux sur les politiques et priorités des États, en s'appuyant sur les normes et organes de suivi existants en matière de droits de l'homme ; iii) contribuer à la définition des objectifs communs de l'intégration inclusive, sur la base du travail des Cités interculturelles ; iv) établir une plate-forme sur laquelle les États membres et les Cités interculturelles pourraient coopérer et échanger régulièrement, dans l'objectif de concevoir des politiques qui soient fondées sur leurs succès respectifs.