



Laboratoire sur la politique d'intégration inclusive

Helsinki, 28-29 mai 2019

RAPPORT DE RÉUNION

La réunion avait pour but d'examiner le projet de cadre politique sur l'intégration inclusive (ci-après « le projet »). Ce document se fonde sur l'examen des stratégies d'intégration existant au niveau local et national et sur des échanges avec des responsables politiques de différents États membres du Conseil de l'Europe et de cités interculturelles. Il s'appuie également sur les normes internationales en la matière¹ et s'inspire des résultats positifs de certaines approches d'intégration interculturelle au niveau local.

Le projet avait été examiné une première fois lors de la deuxième réunion du Laboratoire à Strasbourg, le 26 juin 2018, et modifié à la suite des discussions.

La section I (Principes d'une stratégie d'intégration inclusive) était considérée comme déjà « approuvée » lors de la réunion précédente du Laboratoire, aussi la réunion d'Helsinki devait-elle se concentrer sur la section II (Objectifs d'une stratégie d'intégration inclusive) et sur l'identification d'actions concrètes à mettre en œuvre par les pouvoirs publics. Toutefois, quelques très bonnes idées et suggestions ont été formulées au cours des discussions, contribuant ainsi à améliorer encore davantage la formulation des principes adoptés.

TERMINOLOGIE ET CONCEPTS

Un premier débat porte sur la **terminologie** à employer : faut-il parler de stratégies d'intégration ou de stratégies d'inclusion ? L'intégration concerne principalement les migrants et les réfugiés, tandis que l'inclusion a une portée plus large : elle englobe la diversité et l'égalité pour tous, sans distinction des origines culturelles, sociales ou autres. Il est suggéré que la formule la plus appropriée, compte tenu des objectifs du projet, pourrait être « Un cadre pour l'intégration de sociétés diverses ». Une autre solution consisterait à continuer de parler d'intégration inclusive et d'introduire un **thésaurus** des principaux termes en début de document.

Il pourrait être intéressant d'exposer plus en détail le **concept de responsabilité partagée pour l'intégration**, tel qu'il est employé au Canada et dans de nombreuses cités interculturelles. Le partage de la responsabilité signifie que la société dans son ensemble doit œuvrer en faveur de l'intégration selon une approche bidirectionnelle dans laquelle les migrants s'efforcent de s'adapter au nouveau contexte (par exemple, en apprenant la ou les langue(s) du pays d'accueil) et les sociétés d'accueil mettent en place les outils et les services nécessaires à la réussite de l'intégration (par exemple, les pouvoirs publics financent des politiques d'intégration, des cours de langue gratuits, des garderies, et des cours permettant d'apprendre la langue maternelle des migrants comme exemple de reconnaissance mutuelle).

¹ Voir la [Recommandation CM/Rec\(2015\)1 du Comité des Ministres aux États membres sur l'intégration interculturelle](#).

En outre, il semble souhaitable de mettre en place des mécanismes visant à promouvoir la participation citoyenne à l'élaboration des politiques afin d'assurer l'adhésion de la société civile et des citoyens aux politiques gouvernementales. Il convient de souligner la nécessité de **soutenir financièrement les ONG** qui contribuent à assurer la participation citoyenne dans le domaine social, culturel et politique ; en effet, la participation à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques ne peut se faire sans elles.

La question est soulevée (sans toutefois faire l'objet d'une discussion) de savoir **comment les petits pays et les petites villes peuvent instaurer une participation significative des migrants** si ceux-ci ne sont pas assez nombreux pour former des associations ou assurer une véritable représentation.

Parmi les autres questions importantes figurent le défi de l'égalité dans un contexte de pauvreté et d'exclusion sociale ainsi que la **discrimination multiple fondée sur des motifs ethniques, culturels et sociaux**. Il est nécessaire d'examiner de plus près comment les politiques d'intégration inclusive peuvent **assimiler l'intersectionnalité**.



Les participants sont d'avis que le projet de document devrait **mieux expliquer les motifs de l'intégration interculturelle et ses trois principes fondamentaux, la diversité (avantages), l'égalité et l'interaction positive**. Il est également suggéré d'inclure un **tableau** illustrant la théorie du changement (comment les quatre objectifs énoncés dans le projet peuvent être atteints grâce à des actions menées dans différents domaines) et de présenter des **indicateurs de succès mesurables** qui peuvent être utilisés pour évaluer les progrès accomplis. Afin de convaincre les décideurs politiques de l'efficacité des stratégies inclusives/interculturelles, il est nécessaire de disposer d'une **meilleure base factuelle** pour démontrer la valeur ajoutée (économique, entre autres) des politiques inclusives. Il sera important de mieux illustrer **l'approche gagnant-gagnant** des politiques interculturelles visant à édifier des sociétés plus stables, pacifiques et prospères. On se référera aux **DSD, aux pactes mondiaux pour les migrations et pour les réfugiés et à l'Agenda 2030**.

Les objectifs suivants ont fait l'objet d'un examen approfondi :

1. ÉGALITÉ

L'égalité est l'un des trois piliers du modèle d'intégration interculturelle et, avec la diversité, l'interaction (positive) et la citoyenneté active, l'un des objectifs de la stratégie d'intégration inclusive. Ces aspects sont interdépendants et il n'est pas aisé de déterminer si une mesure politique particulière relève de tel ou tel objectif. Le message central est que les politiques d'intégration ne concernent pas uniquement la défense des droits de l'individu : elles ont aussi pour but, en encourageant l'esprit d'ouverture et d'inclusion de la communauté, de créer des conditions permettant à chacun de

s'épanouir et d'apporter une réelle contribution, sur un pied d'égalité, au bien-être de tous. Il est également important de réfléchir à la façon dont les institutions et les habitants se comportent à l'égard des nouveaux arrivants (et des personnes issues de l'immigration) dans tous les domaines de la vie ; leur attitude tend-elle involontairement à les marginaliser ou au contraire à les inclure, crée-t-elle des conditions propices aux contacts, favorisant ainsi le respect, la compréhension mutuelle, la confiance et le sentiment d'appartenance ? Ces facteurs déterminent, à terme, si l'intégration sera couronnée de succès ou si la ségrégation spatiale et « mentale », l'absence de mobilité sociale et les ressentiments compromettent la cohésion sociale, la sécurité et la prospérité.

L'égalité, en tant qu'objectif politique, comporte deux éléments principaux :

- 1) lutter efficacement contre les discriminations, qui sont une atteinte aux droits de l'homme² ;
- 2) créer des conditions propices à l'inclusion et à la cohésion sociale en levant les obstacles à la participation économique, éducationnelle, sociale et politique.

Les politiques de promotion de l'égalité et de lutte contre les discriminations et les propos haineux sont des politiques à part entière, et sont elles-mêmes transversales. Elles sont généralement élaborées par les ministères de la Justice. Pourquoi les politiques d'intégration inclusive devraient-elles comprendre des politiques anti-discrimination ? Parce que l'égalité est le fondement d'une approche centrée sur l'être humain de l'intégration et de l'inclusion. Elle garantit que les politiques d'intégration et d'inclusion soutiennent pleinement les droits de l'homme et la dignité humaine ; elle crée des conditions optimales pour que les nouveaux arrivants se comportent comme des citoyens et ne soient pas simplement considérés comme des personnes ayant besoin de protection et d'assistance. Il est capital que les politiques d'intégration soient conçues et évaluées sous l'angle de l'égalité et non, comme c'est parfois le cas, sous celui des facteurs d'attraction.

L'égalité est bien établie en tant que principe de droit, mais elle reste un objectif à atteindre dans la rhétorique nationale et le discours public, qui alimentent et masquent inconsciemment une discrimination systémique. Les formulations qui mettent en opposition des groupes de personnes (majorité/minorités, nous/eux) sont encore très répandues et favorisent la division plutôt que la cohésion. Les discours et documents publics devraient employer des formulations et des concepts qui renvoient aux atouts et à la résilience associés à la diversité plutôt qu'à ses difficultés.

Il est important de souligner que les mesures anti-discrimination doivent s'adresser à tous les habitants : les ressortissants du pays, les migrants (avec ou sans papiers) et les minorités. En ce qui concerne les migrants sans papiers, le projet devrait mentionner la [Recommandation de politique générale n° 16](#) de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et le principe des « pare-feux » qu'elle préconise (veiller à une séparation stricte entre les activités relatives au contrôle de l'immigration et à ses mesures d'application et les autres services publics et privés ; empêcher les acteurs des secteurs public et privé de nier leurs droits fondamentaux aux migrants en situation irrégulière par la communication aux services de l'immigration, aux fins de contrôle de l'immigration et ses mesures d'application, de données à caractère personnel concernant les migrants suspectés d'être en situation irrégulière ou de travailler illégalement).

Parmi les bonnes pratiques mentionnées par les participants, on citera le cas de la Finlande, qui dispose d'une loi sur l'égalité obligeant toutes les organisations et institutions à promouvoir l'égalité en associant des représentants de groupes appartenant à 16 catégories différentes à leur travail de planification. Toutes les institutions publiques et tous les établissements d'enseignement qui emploient plus de 30 personnes doivent établir des programmes d'égalité ; la règle s'applique

² Selon le Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, « La jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée, sans discrimination aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ».

également aux villes qui accueillent des réfugiés, conformément aux quotas convenus, ces villes devant en outre disposer de programmes d'intégration, y compris par discrimination positive. La loi ne définit pas quel doit être le contenu des programmes, mais fixe les conditions de la participation et de la consultation des habitants comme base de leur élaboration.

Parmi les mesures clés visant à assurer l'égalité des nouveaux arrivants et des personnes issues de l'immigration³ figurent les suivantes :

- élaborer un discours national sur l'égalité qui rende le racisme et la discrimination inacceptables ;
- renforcer le rôle des institutions de promotion de l'égalité en les chargeant de surveiller la discrimination fondée sur la nationalité, la diversité visible, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, la religion et la langue, et de proposer des politiques publiques contre la discrimination systémique ;
- examiner les lois et autres textes réglementaires (concernant par exemple le financement des institutions religieuses ou le port du voile intégral dans l'espace public), existants et en préparation, sous l'angle d'éventuels effets discriminatoires indésirables ;
- s'attaquer au racisme systémique, aux préjugés inconscients et au profilage racial et social dans tous les domaines de la vie ;
- informer les victimes potentielles de leurs droits et des voies de recours en cas de discrimination ou d'infraction motivée par la haine ;
- former les professionnels du droit et les agents des services répressifs aux droits et aux voies de recours des victimes de discriminations et d'infractions motivées par la haine, en particulier au moyen de rencontres directes avec les victimes afin de mesurer l'impact et les conséquences de ces actes sur le bien-être individuel et collectif ;
- former les agents de l'administration et des services sur les cas fréquents de discrimination et les moyens de les éviter ;
- assurer un accès effectif à une éducation de qualité à tous les habitants et soutenir les enseignants et les associations parentales afin d'encourager l'esprit critique, de promouvoir une culture commune et de développer la résilience des jeunes face au discours de haine ;
- organiser un débat public régulier et informé sur les migrations, l'intégration, la diversité, l'égalité, les droits de l'homme et les politiques publiques dans ces domaines ;
- assurer l'accès aux droits des migrants en situation irrégulière afin de préserver leur dignité humaine et de faciliter leur éventuelle intégration future ;
- assurer l'égalité d'accès à tous les services, de même qualité, pour les étrangers en situation régulière ;
- envisager des aménagements raisonnables dans l'éducation, les services publics et d'autres domaines comme condition de l'inclusion dans la pratique ;
- surveiller et réprimer le discours de haine en ligne et dans la sphère politique, qui peut avoir un impact négatif important sur la cohésion sociale ;
- faire obligation d'établir des programmes en faveur de l'égalité aux institutions publiques et aux organisations privées qui bénéficient d'un financement public par le biais de subventions ou de marchés publics ;
- envisager la création d'un observatoire ou d'un autre organe indépendant chargé d'observer les progrès accomplis du point de vue du vivre-ensemble dans des sociétés diverses ;

³ Aux fins du présent document, le terme « migrant » s'entend dans un sens générique et désigne également les réfugiés et les étrangers en situation irrégulière.

- encourager l'innovation et les partenariats multipartites pour atteindre les objectifs de l'égalité, y compris, entre autres, avec le secteur privé pour l'accès au marché de l'emploi et avec les médias pour combattre et dénoncer les rumeurs et le discours de haine.

Le projet contient d'autres exemples de mesures en faveur de l'égalité en rapport avec l'intégration inclusive ; ceux-ci ne font pas l'objet de nouvelles discussions et peuvent être considérés comme approuvés.



2. PLURALISME

Parmi les sujets abordés figurent le pluralisme dans les forums en ligne et les réseaux sociaux ainsi que la lutte contre le discours de haine. En partenariat avec Facebook, le Portugal a mis au point un algorithme en ligne et des programmes éducatifs à l'intention de différents groupes de la société civile, y compris les associations de migrants, afin de détecter et de signaler les propos haineux et d'élaborer un contre-discours. Dans le cadre d'une initiative conjointe avec le syndicat des journalistes, des formations sur la lutte contre les infox sont organisées en collaboration avec les écoles de journalistes. D'autre part, à la suite d'actes racistes commis par la police, le Haut-Commissariat aux migrations a travaillé avec les rédactions des principaux médias sur la prévention des stéréotypes et de la désinformation, et a dispensé une formation sur le discours de haine à 150 policiers.

Le Canada dispose d'un programme fédéral de stages pour les nouveaux arrivants. La ville de Montréal a elle aussi un programme de ce type.

La ville de Dudelange (Luxembourg) a mis en place une commission de l'intégration dont les membres vont à la rencontre des habitants dans l'espace public (marchés) pour leur demander ce qu'ils considèrent comme important, en matière de diversité et de vivre-ensemble. Ces entretiens serviront de base à l'élaboration d'une charte qui sera diffusée dans les écoles et auprès des nouveaux arrivants.



Mesures spécifiques recommandées :

- dans le cadre des programmes scolaires, enseigner l'histoire dans une perspective multiple et présenter les grandes religions et l'éthique ;
- les administrations et les services publics devraient se fixer des objectifs annuels en matière d'emploi afin d'assurer la diversité du personnel et de créer des perspectives d'emploi pour les migrants (de telles mesures ont été appliquées avec succès par la ville de Bergen, en Norvège) ;
- l'accès au marché de l'emploi devrait être facilité dès le début de l'intégration, parallèlement à une offre de cours de langue gratuits (ceux-ci, également pour les migrants sans papiers) ;
- un cadre juridique devrait être mis en place pour faire obligation aux autorités publiques, à tous les niveaux, de tenir compte de la diversité dans l'élaboration des politiques ;
- les autorités publiques devraient collecter et utiliser des données statistiques de qualité et s'appuyer sur des recherches concernant les attitudes et les comportements de la société d'accueil à l'égard des migrations et de la diversité, afin de concevoir des politiques spécifiques fondées sur les besoins réels ;
- les associations et les entreprises qui souhaitent recevoir un soutien financier de la ville ou de l'État devraient montrer qu'elles tiennent compte de la diversité dans la gestion des ressources humaines, dans le management et dans l'exercice de la responsabilité sociale des entreprises ;
- les institutions publiques devraient tirer parti des compétences linguistiques et culturelles des ressortissants étrangers sur le lieu de travail et dans la vie sociale ;
- des débats publics, des échanges, des consultations, etc., devraient être organisés à intervalles réguliers dans les lieux où des personnes d'origines et de milieux divers se côtoient.

Par ailleurs, les participants considèrent que le terme « pluralisme » devrait figurer dans le thésaurus qui sera inclus dans le projet afin d'en préciser le sens aux fins de ce document.

Le projet contient d'autres exemples de mesures en faveur du pluralisme dans le cadre de l'intégration inclusive ; ceux-ci ne font pas l'objet de nouvelles discussions et peuvent être considérés comme approuvés.

3. GOUVERNANCE MULTINIVEAUX



L'approche de l'intégration inclusive suit une logique transversale et multiniveaux. Pour obtenir des résultats satisfaisants, il est indispensable que toutes les structures étatiques et tous les niveaux de gouvernement appliquent les mêmes principes, partagent la même conception et la même éthique de l'intégration, apprennent les uns des autres et élaborent conjointement les stratégies d'intégration.

Les actions menées aux différents niveaux de gouvernement doivent être complémentaires et cohérentes.

Jusqu'à présent, le projet de document offre peu d'informations sur les mécanismes de gouvernance multiniveaux ; cet aspect reste à améliorer.

Parmi les exemples de bonnes pratiques figure le Comité consultatif pour les relations ethniques, en Finlande. Cette plateforme de dialogue mise en place à l'initiative du ministère de la Justice est chargée de faciliter les relations ethniques ; elle rassemble environ 300 experts des questions relatives à l'intégration, aux migrants et aux minorités. Le comité promeut la coopération entre les principaux acteurs, fournit des conseils d'experts, encourage les partenariats dans le cadre de projets de recherche et assure la diffusion d'informations et de bonnes pratiques. En outre, il permet aux pouvoirs publics d'être en contact avec la société civile et les ONG, comme il permet à celles-ci d'influencer les décideurs. Des organismes similaires existent également aux niveaux régional et local. Ce mécanisme reconnaît les pouvoirs locaux en tant qu'entités indépendantes et non comme simple exécutants des politiques nationales.

La ville de Limassol (Chypre) a récemment créé un conseil interculturel chargé de représenter la société civile dans le cadre de la conception et de la mise en œuvre de sa stratégie d'intégration interculturelle.

Différentes formes de conseils consultatifs pour les questions interethniques ou relatives aux migrants existent également dans d'autres pays et d'autres villes. Ces instances ne jouent pas toujours un rôle déterminant dans l'élaboration des politiques ou dans le débat public.

En Pologne, il existe des comités thématiques conjoints au sein desquels les autorités locales et les autorités nationales travaillent ensemble sur différents sujets ; un tel comité pourrait porter sur l'intégration. Les comités jouent un rôle important dans l'élaboration des politiques. Les deux parties interviennent sur un pied d'égalité et fixent ensemble l'ordre du jour. Par ailleurs, la création d'une chambre des collectivités locales au sein du Parlement fait actuellement l'objet d'un débat.

Dans l'idéal, l'élaboration de politiques d'intégration inclusive transversales et multiniveaux devrait s'appuyer sur une plateforme permanente permettant à des représentants des pouvoirs locaux et nationaux, des milieux académiques et des ONG de se réunir pour discuter, élaborer conjointement de nouvelles politiques et en évaluer les résultats.

En Norvège, le gouvernement central et les collectivités locales ont conclu un accord de partenariat sur les questions relatives à la réinstallation, renouvelé tous les deux ans. Des réunions ont lieu deux fois par an pour convenir de quotas d'accueil et d'autres questions pertinentes. Des auditions et des réunions sont consacrées aux stratégies nationales d'intégration, mais elles ne sont pas aussi fréquentes que l'on pourrait le souhaiter. Le conseil consultatif des migrants n'existe plus. En revanche, le gouvernement organise des réunions annuelles avec les associations de migrants, qui

consistent en une journée de travaux en plénière et en groupes de travail avec la participation de ministres et de représentants des collectivités locales. Cette façon de faire est peut-être moins démocratique, mais elle s'est avérée plus efficace. Ainsi, le dialogue entretenu pendant de nombreuses années a conduit à ce que les fonds alloués aux collectivités locales pour mettre en œuvre les politiques territoriales soient augmentés.

En Finlande, les projets de loi sont soumis aux différents ministères pour commentaires plutôt que d'organiser de grandes réunions et consultations, ce qui ne serait pas réaliste compte tenu des délais habituellement serrés. Dans de tels cas, il est plus commode de consulter directement des experts et des représentants expérimentés des minorités/migrants. Les ministres voyagent beaucoup à travers le pays pour rencontrer des gens, des groupes religieux, etc. ; cette forme de consultation des habitants revêt également un aspect symbolique.

Les comités de citoyens sont une forme prometteuse de consultation publique délibérative. La ville de Lublin a mis en place un tel comité, chargé des questions de diversité et de migration ; ses recommandations ont force contraignante pour le conseil municipal.

En Espagne, les institutions et les mécanismes visant à faciliter la coopération entre l'État et les régions sont nombreux, mais la qualité du dialogue pourrait être améliorée. Il existe une plateforme multipartite qui rassemble des associations, des syndicats, des villes, etc., mais la coopération entre les villes et le gouvernement central est insuffisante ; il conviendrait d'ouvrir de nouvelles possibilités de coopération.

Au Portugal, le Haut-Commissariat aux migrations (ACM) a mis en place un cadre général pour aider les villes à concevoir des programmes locaux d'intégration avec le concours des habitants et des migrants. Toutefois, seulement 21 municipalités sur 100 ont établi de tels programmes. Les villes participent néanmoins à l'élaboration des politiques nationales par le biais du réseau portugais des cités interculturelles et de l'ACM. L'ACM joue également un rôle de médiateur de l'action de l'État lorsque des questions et des problèmes apparaissent sur le terrain.

En Allemagne, des plateformes sur les indicateurs d'intégration ont été mises en place au niveau des Länder. C'est le seul exemple de plateformes régionales multipartites. Il existe également des tables rondes thématiques et d'autres mécanismes consacrés à des questions ou des lois particulières, ainsi que des mécanismes de financement fonctionnant en parallèle.

CONCLUSIONS

Les participants confirment leur adhésion au Laboratoire sur la politique d'intégration inclusive et leur volonté de continuer à travailler à l'élaboration d'un cadre stratégique pour l'intégration inclusive.

Dans cet esprit, le projet de cadre sera modifié conformément aux discussions (par exemple, renforcer les sections consacrées aux avantages de la diversité, à l'approche de l'intégration fondée sur les atouts, à l'intersectionnalité, à la nécessité d'établir un discours pluraliste et inclusif, au concept de planification de l'égalité selon l'exemple de la Finlande, etc.). Le projet révisé sera vérifié par un groupe de volontaires composé d'un juriste, d'une autorité locale, d'une autorité régionale et d'une autorité nationale avant d'être diffusé à l'ensemble du groupe. Il sera également demandé aux participants de décrire des initiatives politiques, qui seront utilisées pour remplir le futur tableau annexé au document principal.

En ce qui concerne les méthodes de travail, les futurs laboratoires pourraient également prendre la forme de réunions thématiques au cours desquelles des sujets ou des domaines politiques particuliers pourraient être soumis à discussion et évalués.

Enfin, la quatrième réunion du Laboratoire se tiendra les 13 et 14 novembre à l'invitation de la ville de Limassol (Chypre).

