



Laboratoire sur la politique d'intégration inclusive

Stratégies d'intégration inclusive : vers un modèle commun

Ce document s'appuie sur un examen des stratégies d'intégration nationales et locales existantes et sur des échanges avec des responsables politiques de plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe. Il s'appuie également sur les normes internationales en la matière et s'inspire des résultats positifs de certaines approches d'intégration interculturelle¹ imaginées et réalisés au niveau local.

Son but est de servir de point de départ à une discussion dans le cadre du « *Policy Lab* »² sur les principes et les éléments constitutifs des politiques d'intégration inclusive afin, d'une part, de les rendre pleinement conformes à l'engagement des États membres en matière de droits de l'homme et aux normes internationales pertinentes et, d'autre part, de servir d'outil permettant aux États membres de répondre efficacement aux défis liés à l'accroissement de la diversité dans les sociétés d'aujourd'hui.

L'objectif des discussions du *Policy Lab* est de formuler un " modèle " de stratégie d'intégration inclusive pour aider les États membres dans leurs efforts d'élaboration des politiques en la matière, notamment en établissant des liens plus étroits avec le niveau local.

Le présent document expose d'abord les principes généraux qui devraient soutenir les stratégies d'intégration inclusive et qui découlent des normes et des valeurs auxquelles se conforment les Etats membres du Conseil de l'Europe. Deuxièmement, le document indique le cadre logique qui peut garantir qu'une stratégie d'intégration est ciblée, fondée sur des données probantes et efficace.

Principes généraux de la stratégie d'intégration inclusive

Le contenu de toute stratégie nationale d'intégration inclusive sera bien entendu adapté au contexte de chaque pays — non seulement parce que la situation démographique et les défis à relever varient selon les États membres, mais aussi

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

² Le Laboratoire sur la politique d'intégration inclusive (*Policy Lab*) est une initiative des Cités interculturelles visant à promouvoir le dialogue, la coordination et la coopération entre les autorités nationales et locales afin d'assurer la cohérence et la complémentarité des politiques d'intégration, de sorte que tous les niveaux de gouvernance se renforcent mutuellement.



parce qu'une stratégie élaborée selon une démarche participative et à partir de données factuelles permettra justement de tenir compte de ces réalités.

Cela étant, toute stratégie d'intégration doit s'appuyer sur les normes universelles que le Conseil de l'Europe a vocation à promouvoir — la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit — et respecter les conventions, notamment la Convention européenne des droits de l'homme et la Convention et le protocole des Nations unies relatifs au statut des réfugiés, ainsi que les autres instruments pertinents ratifiés par les États membres. La stratégie doit donc se traduire par la reconnaissance de l'égalité de la dignité humaine des différents individus qui composent la société ou qui sont présents sur leurs territoires. En 2016, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a publié un document thématique sur le thème « Intégration des migrants : il est temps que l'Europe prenne ses responsabilités » dont la table des matières détaille les préoccupations auxquelles toute stratégie d'intégration digne de ce nom se doit de répondre³.

Un certain nombre de principes seront donc communs à toutes les stratégies et guideront l'ensemble de la structure décrite ci-dessus :

1) **Égalité** : Le principe d'égalité et de non-discrimination est un pilier fondamental des sociétés démocratiques et la condition *sine qua non* du respect effectif des droits de l'homme et des droits fondamentaux. Il est nécessaire d'établir un cadre juridique et administratif qui puisse garantir que tous les citoyens sont égaux devant la loi, une protection contre la discrimination et l'intolérance dans tous les domaines, un traitement impartial des usagers des services publics —grâce à une diversification de leurs agents, pour une fonction publique à l'image de la société — et qui combatte toutes les formes de racisme et de xénophobie. Ce cadre devrait être conforme aux dispositions du Protocole 12 de la Convention européenne des droits de l'homme, à la Charte sociale européenne révisée et autres instruments pertinents et être mis en place par des organismes nationaux de promotion de l'égalité influents et soutenus par d'autres instances « gardiennes » de l'égalité au niveau local et au sein de la société civile. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a publié des lignes directrices portant notamment sur les exigences législatives (no. 7)⁴ et administratives en la matière (no. 2)⁵. L'égalité entre les femmes et les hommes devrait elle aussi être reconnue comme un aspect fondamental dans ce contexte et comme une ressource positive favorisant l'intégration, étant donné les possibilités qu'elle offre de réunir dans une communauté d'expériences les femmes de la culture du pays d'accueil et les nouvelles arrivantes. En retour, cela suppose que la problématique hommes-femmes joue un également un rôle central dans la lutte contre d'autres inégalités, d'une

³ Thomas Huddleston (2016), *Intégration des migrants : il est temps que l'Europe prenne ses responsabilités*, document thématique, Strasbourg : Conseil de l'Europe, [https://rm.coe.int/ref/CommDH/IssuePaper\(2016\)2](https://rm.coe.int/ref/CommDH/IssuePaper(2016)2).

⁴ Voir

https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/gpr/en/recommendation_n7/default_FR.asp?

⁵ Voir

https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/gpr/en/recommendation_n2/default_FR.asp?

manière « croisée », sachant que les questions d'égalité des sexes ainsi que celles liées à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre ont été « manipulées » pour diviser l'opinion au sujet de la diversité. En tant que principe général, les politiques d'inclusion devraient être fondées sur la reconnaissance et le respect mutuels entre tous les membres de la société comme base d'une véritable égalité.

2) Approche au niveau de l'individu : Tout nouvel arrivant dans une société, que ce soit en tant que migrant, réfugié ou au titre du regroupement familial, doit être considéré comme un individu avec des droits individuels et dont les besoins sont complexes et uniques. L'origine culturelle peut aussi jouer un rôle dans le processus d'intégration sociale : elle devrait être prise en compte en termes d'avantages spécifiques qu'elle peut représenter (multilinguisme, connexions diasporiques, compétences et talents) ou de besoins d'adaptation (liés à la foi et/ou aux croyances, ou aux exigences linguistiques, à la reconnaissance des qualifications par exemple), mais pas comme base pour des politiques d'intégration ciblées sur le plan ethnique.

Les nouveaux arrivants devraient bénéficier d'une aide et d'informations facilement accessibles, mises à disposition par exemple par le biais de « guichets uniques », proposant des informations répondant à l'ensemble de leurs préoccupations (statut juridique, intégration sur le marché de l'emploi, possibilités en matière d'éducation, etc.), dans plusieurs langues si nécessaire. Ils devraient pouvoir suivre des programmes d'intégration, eux-mêmes intégrés, proposant des cours de langue, d'éducation civique, une prise en charge des traumatismes lorsque c'est nécessaire, reposant sur une évaluation individualisée de leurs besoins et tenant compte des problèmes spécifiques que les femmes réfugiées ont pu rencontrer, notamment les violences sexuelles dont elles ont pu être victimes au cours de leur périple vers le pays d'accueil. Une attention particulière devrait être portée aux enfants, notamment les mineurs non accompagnés, en particulier ceux qui nécessiteront un support psychologique ou une immersion linguistique intensive avant de pouvoir être scolarisés dans des établissements ordinaires. Bien que la réunification familiale soit essentielle pour assurer la protection et le bien-être des membres individuels de la famille, elle devrait être effectuée à l'aide de critères souples et larges qui tiennent compte de la culture et de la situation spécifique, comme il ressort des observations du Commissaire européen aux droits de l'homme⁶.

3) Reconnaissance des migrants en tant qu'atouts pour la société : Il apparaît clairement que tout au long de l'histoire la mobilité humaine a grandement contribué au progrès et à la prospérité de la société. Cependant, le potentiel des nouveaux arrivants a tendance à être sous-évalué dans la mesure où leur accès à des emplois productifs est souvent retardé et qu'ils sont ensuite cantonnés à des postes pour lesquels ils sont surqualifiés. Cette situation est liée à la non-reconnaissance des qualifications obtenues dans le pays d'origine ; par ailleurs, il arrive souvent que les réfugiés n'aient pas en leur possession les documents attestant leurs compétences. Une procédure de reconnaissance officielle efficace devrait être mise

⁶ Voir document thématique publié en 2017, *Réaliser le droit au regroupement familial des réfugiés en Europe*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, <https://rm.coe.int/commdh-issuepaper-2017-1-familyreunification-fr/1680727043>.

en place pour permettre de délivrer une qualification d'enseignement en se basant sur les expertises de spécialistes, des tests d'évaluation et le parcours professionnel de l'intéressé. Des approches novatrices en matière de reconnaissance devraient être envisagées, comme le Passeport européen des qualifications des réfugiés⁷. Les agences pour l'emploi devraient procéder à un bilan initial des compétences des migrants et des demandeurs d'asile en les interrogeant sur leurs qualifications puis vérifier l'adéquation de celles-ci avec les besoins des employeurs locaux⁸. Les partenaires sociaux devraient être encouragés à accélérer l'intégration professionnelle des réfugiés – par exemple en raccourcissant le temps d'attente imposé aux demandeurs d'asile pour accéder au marché du travail— tout en ayant conscience du 'bond en avant' que cela peut représenter pour certaines femmes réfugiées. La stratégie devrait également encourager la réalisation du potentiel des migrants en favorisant la création d'entreprise et l'emploi, ainsi que l'accès à l'enseignement supérieur, en portant ici encore une attention particulière aux femmes.

4) Une approche globale de la société: L'intégration inclusive est un processus à double sens et la stratégie devrait s'adresser à l'ensemble de la population, en mobilisant les autorités locales, les organisations de la société civile et les individus de manière indifférenciée —pas uniquement les personnes issues de minorités, les groupes et les organisations. Bien que conçue pour répondre à des besoins spécifiques, la stratégie devrait pouvoir produire des avantages tangibles pour l'ensemble de la société. Une attention particulière devrait être accordée aux perceptions et aux relations mutuelles entre les membres de la société d'accueil et les nouveaux arrivants (ainsi que leurs descendants) qui sont façonnées par le discours politique et médiatique et les politiques publiques. Les stratégies d'intégration devraient s'engager fermement à créer et/ou ouvrir des espaces d'interaction significative entre des individus d'origines différentes et à prévenir ou combattre la ségrégation socioculturelle dans les quartiers, les institutions et l'espace public. Les autorités locales ont un rôle particulièrement important à jouer à cet égard, mais l'impact de leurs actions bénéficierait énormément du soutien du niveau national.. Les stratégies devraient veiller à ce que l'avantage de la diversité profite à tous les membres de la société, ce qui suppose un processus d'intégration correctement géré. Les stratégies d'intégration devraient donc s'attacher non seulement à promouvoir un discours public qui souligne la valeur de la diversité, mais aussi à encourager l'innovation en établissant des connexions entre les politiques économiques et industrielles et le potentiel qu'offre une main-d'œuvre diversifiée.

5) Inclusion sociale : Le dynamisme et la vitalité d'une société ouverte dépendront d'un espace public partagé et non ségrégué. Les pouvoirs publics doivent dès lors

⁷ Informations sur le Passeport européen des qualifications des réfugiés :

<https://www.coe.int/fr/web/education/recognition-of-refugees-qualifications>

⁸ Voir Parlement européen (2016), *Labour Market Integration of Refugees: Strategies and Good Practices*,

[www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578956/IPOL_STU\(2016\)578956_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578956/IPOL_STU(2016)578956_EN.pdf), pp. 37 et 39.

envisager leurs travaux « à travers un prisme interculturel », en portant un regard neuf sur les programmes considérés comme acquis et en se demandant s'ils favorisent ou non l'intégration⁹. Dans les domaines du logement, de l'éducation et de l'urbanisme notamment, il est essentiel de promouvoir la mixité et une interaction positive dans l'espace public plutôt que de laisser la ségrégation s'installer involontairement en s'abandonnant au « laisser-faire ». Selon l'OCDE¹⁰ tous les enfants, quelles que soient leur origine ethnique ou leur classe sociale, devraient pouvoir fréquenter une école publique, locale, de bon niveau, où ils recevraient un enseignement dispensé par un corps enseignant lui-même diversifié. Le logement social devrait lui aussi être de bonne qualité et accessible à tous, plutôt que d'être ghettoïsé et stigmatisé. Toutes les régions, y compris celles qui comptent des résidents à faible revenu et en situation de vulnérabilité, devraient proposer des services publics de qualité et des possibilités d'expériences collectives et culturelles riches. Cela suppose également de soutenir des projets interculturels dans les domaines du sport et de la culture, capables non seulement de fédérer des personnes d'origine diverses, mais aussi de favoriser l'établissement de réseaux sociaux et une reconnaissance mutuelle.

6) **Multilinguisme** : l'essentiel du débat autour de la langue et de l'intégration porte sur l'apprentissage de la langue du pays d'accueil par les nouveaux arrivants ; cet apprentissage est à l'évidence essentiel pour leur assurer l'égalité des chances, leur permettre d'interagir de façon significative avec leurs concitoyens, et de devenir des membres à part entière de la société. De nombreux pays européens ont sur leur territoire des régions dans lesquelles on utilise traditionnellement une langue autre que celle de l'ensemble du pays. Il est essentiel que les nouveaux arrivants résidant dans les zones concernées apprennent également la langue régionale en vue de participer à la vie sociale et de faciliter l'accès au marché du travail. De même, le bilinguisme, voire le multilinguisme, favorise non seulement la communication au sein d'une société plurielle, mais élargit également les horizons de chacun, et là encore est source de bienfaits économiques dans le contexte d'une économie mondialisée. Comme l'affirme le Cadre européen commun de référence pour les langues du Conseil de l'Europe adopté en 2001¹¹, l'acquisition de ces compétences « plurilingues » devrait être l'un des objectifs de toute stratégie nationale d'intégration, à tous les niveaux d'enseignement, de l'enseignement préscolaire à l'apprentissage tout au long de la vie.

7) **Citoyenneté et participation active** : une société cohésive suppose que la citoyenneté de chacun soit reconnue de tous — afin que les individus aient le sentiment d'appartenir à une communauté de citoyens partageant des valeurs communes. La nationalité est une condition préalable à l'exercice de tous les droits de citoyenneté. Ainsi, les formalités d'accès des nouveaux arrivants à la nationalité doivent être facilitées et ce conformément à la Convention européenne sur la

⁹ Voir *La cité interculturelle pas à pas : guide pratique pour l'application du modèle urbain de l'intégration interculturelle*, <https://rm.coe.int/1680301909>, p. 39.

¹⁰ Voir <https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus-FR.pdf>

¹¹ Voir www.coe.int/t/dg4/linguistic/source/fra_mework_en.pdf.

nationalité de 1997¹² Le droit de vote aux élections locales conformément à la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local de 1992¹³ est aussi un important facilitateur de la citoyenneté. En même temps, la nationalité et le droit de vote ne garantissent pas à eux seuls la participation des migrants à la vie politique et sociale. Tous les migrants n'ont pas les mêmes possibilités ou ne souhaitent pas obtenir la nationalité de leur pays de résidence. Par conséquent, les États devraient explorer et tester d'autres formes de participation qui permettraient aux résidents étrangers de contribuer à la vie politique et sociale de la communauté, comme les forums délibératifs, la budgétisation participative et l'élaboration participative des politiques.

La Recommandation du Comité des Ministres sur la participation des citoyens à la vie publique locale définit le « citoyen » comme « toute personne (y compris, le cas échéant, les résidents étrangers) appartenant à une communauté locale. Appartenir à une communauté locale implique l'existence d'un lien stable entre l'individu et cette communauté »¹⁴. Le texte préconise également que des mesures supplémentaires soient prises pour « impliquer plus directement les citoyens dans la gestion des affaires locales, tout en préservant l'efficacité et l'efficience de cette gestion ». Ces considérations devraient être prises en compte lors de la préparation, de la planification, de la mise en œuvre et de l'évaluation de toute stratégie d'intégration inclusive, afin d'assurer son adoption par le groupe cible.

8) Une approche non-stéréotypée : Lutter contre les stéréotypes et les préjugés, combattre les discours de haine et promouvoir le « dialogue interculturel », par exemple entre personnes de confessions différentes (ainsi qu'entre personnes sans confession), conformément à la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales et au Livre blanc sur le dialogue interculturel¹⁵ sont des éléments essentiels du succès d'une stratégie d'intégration réussie.

Il n'y a pas de domaine plus sensible pour ce qui est de savoir si les personnes issues de l'immigration ou issues de minorités se sentent « chez elles » dans la société dont elles font partie, que la manière dont elles sont traitées par le système de justice pénale, en particulier la police. L'attention portée à la lutte contre les crimes de haine et à la prise en charge des victimes d'une part et les mesures prises à l'égard des personnes socialement marginalisées et exclues d'autre part sont des indicateurs déterminants. La police de proximité a à ce titre un rôle important à jouer et l'expérience de membres du réseau des Cités interculturelles¹⁶, par exemple Lisbonne (Portugal), Botkyrka (Suède) et Fuenlabrada (Espagne), permet de s'en faire une idée précise.

¹² Voir <https://rm.coe.int/168007f2df>.

¹³ Voir <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007bd32>.

¹⁴ Voir [Recommandation CM/Rec\(2018\)4](#), adoptée le 21 mars 2018

¹⁵ Voir

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800c10d0> et

https://www.coe.int/t/dg4/intercultural/Source/Pub_White_Paper/White%20Paper_final_revised_FR.pdf

¹⁶ Voir www.coe.int/interculturalcities.

Le traitement de ces questions par les médias est également fondamental, en particulier lorsque les stéréotypes associent les communautés minoritaires à la criminalité ; la stratégie devrait également associer les associations de journalistes et les organisations de médias, afin d'assurer une couverture aussi objective que possible de ces questions, notamment en encourageant la diversification de leurs équipes éditoriales¹⁷.

9) **Compétence** : Plus généralement, dès lors que l'on envisage l'intégration comme un processus à double sens, il importe que tous les fonctionnaires et prestataires de service public acquièrent des compétences interculturelles de base conformément au Cadre de compétences du Conseil de l'Europe pour une culture démocratique et vivre ensemble sur un pied d'égalité dans des sociétés démocratiques et culturellement diverses¹⁸. Cette entreprise sera facilitée par des mesures d'action positive visant à faire en sorte que la fonction publique soit le reflet de la société et par le recrutement de médiateurs interculturels, à même de communiquer avec des personnes d'origines diverses. Il importe en revanche que tous les fonctionnaires fassent preuve de sensibilité et de réceptivité et manifestent de l'empathie à l'égard des usagers, quelle que soit l'origine de ces derniers. Cela s'applique tout particulièrement aux agents pour lesquels, à l'instar des travailleurs sociaux qui interviennent auprès des réfugiés dans le cadre de programmes individuels d'intégration, l'interculturalisme devient une spécialité. Mais cela vaut aussi pour ceux qui, comme les conservateurs d'établissements artistiques et patrimoniaux, n'ont peut-être pas préalablement envisagé leurs travaux « à travers le prisme interculturel ». Des formations sur mesure devraient être organisées, comme en Norvège, où le collège universitaire Akershus propose des cours pour l'acquisition de compétences interculturelles à l'intention de divers groupes, du personnel infirmier aux surveillants pénitentiaires. Le centre européen Wergeland du Conseil de l'Europe, basé à Oslo¹⁹, est un centre de ressources pour la promotion de l'interculturalisme auprès des professionnels du système éducatif au sein des États membres.

10) **Gouvernance multiniveaux**: enfin, dernier point et non des moindres, la stratégie doit s'appuyer sur une base institutionnelle, au-delà des mécanismes de coordination horizontale et verticale de gouvernance. Une autorité publique nationale peut, comme au Portugal, centraliser les connaissances techniques sur les questions d'intégration inclusive et accompagner les régions et les communes dans leur mission d'intégration. Un institut technique spécialisé, chargé de gérer le processus de conception, de définition et d'évaluation de l'impact des politiques d'intégration, mais qui ne serait pas responsable de leur mise en œuvre, permettrait d'assurer une meilleure coordination et efficacité des politiques qu'une structure étatique spécialiste d'un domaine (intérieur, justice, affaires sociales, etc.). Cette approche de la gouvernance peut dans une certaine mesure « dépolitiser » une question pour laquelle il est souhaitable de parvenir à un consensus politique et

¹⁷ Le projet Mediane du Conseil de l'Europe a élaboré un outil d'autodiagnostic pour une diversité inclusive dans les médias — voir www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/mars/mediane/default_en.asp.

¹⁸ Voir : <https://rm.coe.int/16806ccc08>

¹⁹ Voir www.theewc.org/.

dépassionner le débat public afin d'éviter qu'il ne se polarise. La coopération des ONG avec les autorités en matière de suivi et d'évaluation de la stratégie, comme c'est le cas en Irlande, devrait garantir que les acteurs non institutionnels ne soient pas seulement des dirigeants (principalement des hommes) autoproclamés mais soient, autant que possible, le reflet la diversité qui caractérise davantage les migrants et les réfugiés que la population « d'accueil ».

Cadre logique d'une stratégie d'intégration inclusive

La stratégie modèle

Si le contenu de toute stratégie nationale d'intégration doit, par définition, être élaboré par l'État membre concerné, sa forme pourra en revanche être commune à tous les États membres du Conseil de l'Europe et pourrait, en effet, s'appuyer sur les bonnes pratiques en matière d'élaboration des politiques.

Toute politique publique efficace, quel qu'en soit le contenu, peut être considérée comme comportant certains éléments, détaillés dans les 10 points suivants²⁰ :

1. une **analyse** factuelle de l'impact de la mobilité humaine transfrontalière ;
2. un **objectif** général visant à identifier le résultat à atteindre considéré comme étant la solution ;
3. un ensemble de **sous-objectifs** dont la réalisation permettrait d'atteindre cet objectif général ;
4. **des programmes et projets**, élaborés conjointement avec les utilisateurs, pour mener à bien ces objectifs ;
5. les **structures/mécanismes** nécessaires à la mise en place d'un cadre cohérent ;
6. des **acteurs** chargés d'assumer certaines responsabilités, avec le concours des bénéficiaires ;
7. le volume et l'origine des **ressources** nécessaires à la mise en œuvre ;
8. **la communication** de la stratégie : vecteurs et public cible ;
9. des mesures en vue du **suivi** et de **l'évaluation** de l'efficacité de la stratégie, et
10. des moyens nécessaires à **l'examen** et à la **révision** de la stratégie à la lumière des éléments qui précèdent.

²⁰ Les dix éléments du modèle correspondent à l'enchaînement suivant : définition des priorités (1), lancement (2), prise de décision (3), mise en œuvre (4-8), évaluation (9) et révision (10), identifié par Andrew J Jordan et Andrea Lenschow (2008), 'Integrating the environment for sustainable development: an introduction', in Jordan and Lenschow (eds), *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability* (Cheltenham: Edward Elgar), 3-23. L'auteur a affiné ce modèle de politique en mettant à profit sa longue expérience de directeur d'un groupe de réflexion et d'élaborateur de politique et s'en est servi pour aider plusieurs membres du réseau des cités interculturelles à élaborer des stratégies interculturelles municipales, ainsi que dans d'autres contextes.

Ces éléments répondent à des critères de bonnes pratiques en matière d'élaboration des politiques et revêtent une importance particulière face au défi que pose l'intégration interculturelle, étant donné son caractère complexe, transversal et global. La stratégie d'intégration développée par le Portugal associe par exemple 13 ministères différents.

L'engagement à assurer une large participation du public à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation de la stratégie est un autre aspect pouvant être commun à tous. Alors que seuls certains acteurs clés comme les autorités locales ou certaines ONGs spécialisées souhaiteront intervenir dans les détails de la stratégie, ou se sentiront en mesure de le faire, le modèle se prête à la participation de l'ensemble de la société au débat sur les questions de fond : les enjeux et l'objectif général et les objectifs qui en découlent. Et cela est essentiel pour améliorer la qualité du discours public et politique sur l'intégration et asseoir la légitimité de la stratégie afin de lui permettre de s'imposer sur le terrain.

Pour être efficace, une stratégie nationale d'intégration devra nécessairement intégrer les différents éléments du modèle tout en tenant compte du fait qu'ils sont interconnectés et interdépendants. Chacun des dix points s'articule en cinq exigences communes, détaillées ci-dessous. Comme dans le cas des principes énoncés plus haut, il convient de noter qu'il existe de nombreux chevauchements entre les propositions faites ici et les bonnes pratiques tirées des stratégies, nationales et municipales, existantes, comme indiqué dans le document de référence.

Le modèle devrait en réalité associer, à chacune de ses étapes, l'ensemble des acteurs sociaux, y compris les échelons inférieurs de l'État, les organisations de la société civile et les citoyens pour leur connaissance des réalités du terrain. Le processus d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi de la stratégie est dès lors presque aussi important que les objectifs qu'elle cherche à atteindre. En faisant de la participation publique continue l'une de ses priorités, la stratégie n'en sera que plus pertinente, dynamique et évolutive.

La stratégie devrait également reposer sur des données objectives et s'appuyer sur des statistiques officielles tout en se nourrissant des travaux des experts indépendants du monde universitaire et d'ailleurs. Elle devrait intégrer les données sur la diversité démographique et celles issues d'enquêtes d'opinion publique sur les enjeux associés à ces questions. Elle devrait tenir compte des inégalités sur le marché de l'emploi et du contexte social, des écarts en matière de résultats scolaires, de la ségrégation dans le domaine du logement, de l'incidence des crimes de haine, etc. En retour, la stratégie devrait permettre de recueillir en permanence d'importantes données quant aux résultats obtenus, afin de dégager des tendances rendant elles aussi compte de l'évolution de la situation.

Dans l'idéal, une stratégie nationale d'intégration devrait comprendre, dans l'ordre :

1) Une analyse factuelle de l'impact de la mobilité humaine transfrontalière sur la société

La stratégie devrait tout d'abord s'intéresser aux défis majeurs que pose l'intégration clairement identifiés par les spécialistes et les professionnels travaillant dans ce domaine, à mesure qu'ils se posent dans l'État membre concerné. Les mouvements xénophobes exploitent et alimentent les craintes au sujet des communautés minoritaires, craintes que relaient certains médias en ligne non réglementés ; il ressort par ailleurs de certaines études que les membres des communautés du pays « d'accueil » ont tendance à « gonfler » considérablement le nombre de migrants et de réfugiés qu'elles comptent dans leur rang. L'élaboration des politiques devrait s'appuyer sur des données probantes, mais il s'agit là d'une raison supplémentaire pour laquelle il importe, par exemple, que la diversité démographique du pays fasse l'objet d'une représentation statistique précise, comme le préconise la stratégie d'intégration de la Bulgarie. De même, des éléments factuels sont nécessaires pour mesurer l'ampleur des inégalités dont pourraient pâtir les membres des communautés minoritaires (ventilées par sexe) dans le domaine de l'emploi et ailleurs ; si ces inégalités font l'objet de mesures d'action positive, cela permettrait de mieux déceler les qualités de ces personnes. Il serait également utile de connaître le niveau de ségrégation en matière de logement et de scolarisation. Pour saisir l'ampleur du défi que pose l'intolérance, il importe une fois encore que les données sur les infractions motivées par la haine, par opposition aux infractions connexes (par ex. les voies de fait), soient recensées de manière systématique et que la police encourage les victimes à effectuer un signalement complet.

Éléments clés :

- a) mettre en évidence la diversité démographique du pays, ses évolutions et ses tendances ;
- b) déterminer en quoi et pourquoi les migrants/minorités ne parviennent pas à réaliser leurs aspirations et leur potentiel ;
- c) identifier les sources latentes ou manifestes de tensions interculturelles ;
- d) s'appuyer largement sur la recherche indépendante pour garantir l'objectivité de ces informations ;
- e) donner la parole, à ce stade initial critique, aux ONG de minorités ainsi qu'aux ONG généralistes disposant de l'expertise requise ;

2) Un objectif général visant à identifier le résultat considéré comme étant la solution

L'objectif de la stratégie devrait découler de ces défis. Il est donc essentiel de définir un objectif fort et simple, clairement adapté au contexte national et répondant ouvertement aux défis qui se posent. Cet objectif devrait par ailleurs incarner une affirmation positive —la solution— identifiant les retombées positives pour la cohésion sociale, l'affirmation des droits de l'homme, le développement économique, la sécurité et la prospérité, et « l'avantage de la diversité ». Il ne s'agit pas que la politique d'intégration obéisse à une tactique politique – l'intégrité dans

le traitement des questions d'intégration est à ce titre fondamentale – mais plutôt de reconnaître que les forces xénophobes politiques et sociales cherchent uniquement à mettre en évidence - et de fait à exagérer et à dénaturer - les difficultés liées à l'intégration. Dans ce contexte, le leadership politique consistera à opposer un message d'avenir auquel la plupart des citoyens – pas uniquement les membres des communautés minoritaires – pourront adhérer. Ceci est aussi démontré par une étude menée l'année dernière par le *Migration Policy Group*, en utilisant des analyses de corrélation des relations entre les performances des villes dans l'Index ICC des Cités interculturelles, et l'indice de qualité de vie dans les villes européennes. L'étude a révélé un lien statistique fort entre les politiques interculturelles locales et le bien-être local et a que les politiques interculturelles n'aliènent pas les électeurs. Les villes qui ont des politiques interculturelles plus fortes, en particulier en matière d'intégration de l'interculturalisme, sont plus susceptibles d'avoir des populations qui croient que les étrangers sont bons pour leur ville et les services locaux et que les institutions publiques sont dignes de confiance et efficaces. Lorsque les citoyens croient en leur cadre sociétal, ils sont plus susceptibles de s'engager et de jouer un rôle actif dans son développement.

L'expérience de Botkyrka (Suède) et d'Oslo (Norvège) invite à mettre l'accent sur l'inclusion et la lutte contre la discrimination, afin d'exploiter les qualités de chacun. Une société ouverte sera constamment renouvelée par ceux qui seront attirés par ses réseaux et qui contribueront à son dynamisme. Une société cohésive sera une société où tous les membres se sentent en sécurité et dans laquelle les programmes sociaux mobiliseront davantage de dépenses que le système de justice pénale.

Éléments clés :

- a) promouvoir un débat public sur la meilleure façon de répondre aux défis de l'intégration ;
- b) fixer un objectif pour le pays envisageant l'intégration comme un processus à double sens reposant sur l'égalité d'accès aux droits et l'égalité des chances sans discrimination ;
- c) éviter une 'vision' trop ambitieuse impossible à concrétiser dans les faits ;
- d) adopter un langage d'égalité et d'inclusion qui transmet le message que la discrimination conduit à la perte des talents et du potentiel humain ;
- e) assurer la convergence avec d'autres stratégies clés (par ex. le développement durable) ;

3) Un ensemble de sous-objectifs dont la réalisation permettrait d'atteindre cet objectif général

Cet objectif clair et mobilisateur peut facilement être subdivisé en un ensemble distinct d'objectifs qui permettront sa réalisation. Si l'objectif principal n'est pas correctement articulé avec les objectifs qui y sont associés, il est probable que le premier devienne un « vœu pieux » impossible à concrétiser dans la pratique et les seconds, un ensemble descriptif de domaines d'action (le marché de l'emploi, le logement, etc.), simples rubriques regroupant de longues listes de 'mesures' en faveur de l'intégration sans lien les unes avec les autres. Comme l'a relevé le

document de référence, les stratégies nationales d'intégration élaborées jusqu'ici présentent une faiblesse récurrente : l'absence d'objectifs clairs « à réaliser » qui à leur tour orienteraient la pleine mise en œuvre opérationnelle de la stratégie.

Éléments clés :

- a) consulter toutes les parties prenantes sur les résultats que cet objectif doit produire ;
- b) définir ces objectifs comme un ensemble d'objectifs indépendants s'adressant à l'ensemble de la société, pas uniquement aux migrants et aux minorités ;
- c) veiller à ce que le nombre d'objectifs soit inférieur à 10 ;
- d) s'assurer qu'il s'agisse d'objectifs « à atteindre » et non d'une simple liste de domaines d'action ;
- e) veiller à ce que chaque objectif soit suivi d'effets à terme ;

4) Des programmes et projets, élaborés conjointement avec les utilisateurs, pour mener à bien ces objectifs

Des objectifs bien conçus devront ensuite être assortis d'un nombre limité de programmes et de projets efficaces, construits autour des utilisateurs et tenant compte des besoins complexes que ceux-ci pourraient avoir ; à ce titre, les ONG peuvent parfois faire preuve de plus de souplesse et de réactivité que les organismes gouvernementaux en tant qu'exécuteurs de projet. Cependant, ces derniers doivent rester responsables du processus et coordonner les actions. Il importe par conséquent de veiller à ce que les différents problèmes des nouveaux arrivants dans un pays ne soient pas traités par différents organismes. Ainsi, l'approche allemande repose sur un programme d'intégration qui englobe dans un seul tout l'acquisition de la langue, la formation professionnelle et l'éducation civique. En Suède, la stratégie d'intégration des réfugiés débute par un programme personnalisé s'appuyant sur un dialogue entre l'agence publique pour l'emploi et le/la réfugié(e), à partir d'une analyse de son parcours éducatif, de son expérience professionnelle et de ses besoins en formation et autres. Au Portugal, les centres nationaux d'appui pour l'intégration des migrants mettent des « guichets uniques » à disposition des nouveaux arrivants, proposant des services multilingues et une médiation culturelle.

Éléments clés :

- a) pour chaque objectif, énumérer les initiatives requises pour parvenir à un résultat ;
- b) éviter les listes de 'mesures' sans rapport les unes avec les autres, dépourvues des synergies nécessaires ;
- c) veiller à personnaliser les programmes et à éviter les « silos » institutionnels ;
- d) exploiter les projets préexistants, notamment ceux conduits par des ONG, dont l'efficacité est avérée ;
- e) soutenir les projets novateurs qui, s'ils sont efficaces, pourraient être renouvelés ;

5) Les structures/mécanismes nécessaires à la mise en place d'un cadre cohérent

De nouveaux dispositifs et mécanismes seront nécessaires pour consolider cet effort déployé à l'échelle des pouvoirs publics et de la société. Des accords interministériels et interdépartementaux seront nécessaires, de préférence sous la direction du Premier ministre et du plus haut représentant du gouvernement respectivement, pour permettre l'adoption d'une approche associant l'ensemble du gouvernement. Paradoxalement, l'un des meilleurs moyens d'éviter l'écueil du « cloisonnement » ministériel est d'associer aussi largement que possible les organisations non gouvernementales à la mise en œuvre (et à l'élaboration) de la stratégie ; les ONG peuvent en effet agir comme un « ferment » là où les fonctionnaires sont souvent limités par des barrières bureaucratiques. En Irlande, cela a utilement permis de directement tenir compte de l'avis des bénéficiaires lors du processus de mise en œuvre. Il pourrait s'avérer nécessaire de mettre en place une instance dédiée, à l'instar de la BAMF (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*) en Allemagne ou de confier de nouveaux mandats aux organismes existants ; dans les deux cas, il pourra être nécessaire de légiférer pour officialiser ces nouvelles missions. En outre, même avec la meilleure volonté du monde, les autorités centrales ne peuvent pas tout savoir ni tout faire, mais si les services d'intégration sont décentralisés (ce que l'on appelle en Italie le « réseau polycentrique de services »), il importe dans ce cas d'assurer la cohérence et la coordination entre les différents niveaux de gouvernement, notamment régional et municipal, en évitant les conflits de compétences inutiles. Soutenir les réseaux horizontaux dans la pratique peut en outre utilement compenser les effets des approches « descendantes », comme en témoigne l'expérience des réseaux nationaux de cités interculturelles établis au sein des États membres.

Éléments clés :

- a) veiller à ce que les ministères et organismes publics adoptent une approche concertée ;
- b) associer les militants et les praticiens, pour multiplier les perspectives et les expériences ;
- c) légiférer pour la mise en place de nouveaux organismes sur mesure en fonction des besoins, adaptés au but poursuivi ;
- d) prévoir une gouvernance multiniveaux, assurant la cohérence entre les niveaux national, régional et local ;
- e) soutenir les réseaux horizontaux, notamment les réseaux nationaux de villes interculturelles ;

6) Des acteurs chargés d'assumer certaines responsabilités, avec le concours des bénéficiaires

Il importe que les responsabilités sur le terrain soient clairement réparties entre les différents ministères et organismes ; sinon, la stratégie risque de rester lettre morte. Idéalement, tous les départements concernés devront poursuivre et viser à atteindre un ou plusieurs des objectifs de la stratégie afin que cette dernière ne soit pas la

responsabilité d'un seul bureau. Le niveau général de compétence interculturelle des fonctionnaires pourrait ici poser problème : il ne s'agit pas qu'ils aient une connaissance encyclopédique du monde culturel – ce serait leur demander l'impossible – mais qu'ils soient capables de comprendre le point de vue des autres et de se mettre à leur place, autant de compétences qui devraient faire partie intégrante de la formation générale du personnel. Cette entreprise sera facilitée par des mesures d'action positive visant à favoriser l'accès des migrants et des ressortissants étrangers à l'emploi dans le secteur public ; une étude de la FRA révèle cependant que seuls huit États membres s'y emploient²¹. Mais les acteurs concernés ne devraient pas être issus du seul gouvernement. Au Danemark, par exemple, les partenaires sociaux ont conclu un accord en 2016, avec le soutien du gouvernement, visant à aider les réfugiés et les membres de leur famille admis au titre du regroupement familial à s'intégrer au marché du travail. Mettant en avant le fait que 28% seulement des individus en âge de travailler appartenant à ces catégories occupaient un emploi après trois ans de participation aux programmes d'intégration, les syndicats et les employeurs ont décidé de mettre en place un cadre d'appui. Celui-ci permet de rationaliser et d'accélérer l'évaluation et la reconnaissance des compétences, l'acquisition du danois professionnel et la recherche d'emploi, y compris en imposant de nouvelles obligations aux autorités locales. Il met également en place un programme de formation à l'intention des nouveaux arrivants qui ne sont pas encore en mesure d'obtenir un salaire de réserve et encourage les stages en accordant une prime aux entreprises participantes²². De la même manière, la Suède a mis en place une série de '[fast tracks](#)' (procédures accélérées) pour encourager l'entrée précoce des réfugiés sur le marché de l'emploi en passant des accords avec les partenaires sociaux des secteurs d'activité concernés. Fin 2017, les réfugiés étaient plus de 5000 à avoir bénéficié de ce dispositif, appliqué à 14 secteurs²³. Au-delà de ces initiatives, au niveau micro, le bénévolat et l'engagement citoyen peuvent être encouragés. Ainsi, en Italie, certaines communes interculturelles ouvrent leurs portes aux réfugiés, qui sont accueillis individuellement ou en petits groupes au sein de familles locales, et encouragent les expériences d'auto construction de logements par des groupes mixtes.

Éléments clés :

- a) donner une orientation politique stratégique émanant du plus haut niveau de l'État ;
- b) associer les partenaires sociaux, notamment en ce qui concerne l'intégration professionnelle ;
- c) aider les régions et les communes à concevoir des stratégies d'intégration harmonisées ;
- d) faire en sorte que la conscience interculturelle devienne une compétence de base de tous les fonctionnaires ;
- e) encourager l'engagement citoyen et le dialogue sur le terrain ;

²¹ FRA, op. cit., p. 48.

²² Voir <http://star.dk/da/English/Social-partners/Tripartite-discussion-in-2016.aspx>.

²³ Voir www.government.se/articles/2015/12/fast-track---a-quicker-introduction-of-newly-arrived-immigrants/.

7) Le volume et l'origine des ressources nécessaires à la mise en œuvre

Comme tout plan, la stratégie interculturelle nationale peut se heurter à un écueil majeur : l'obtention des ressources nécessaires à sa mise en œuvre, sans lesquelles elle risque de rester lettre morte. Si l'on s'appuie sur l'expérience des cités interculturelles, on observe qu'il s'agit notamment de réexaminer les politiques à travers un « prisme interculturel », autrement dit de réviser les programmes et les projets existants plutôt que d'en élaborer de nouveaux. Une aide de l'UE peut être disponible (le cas échéant), notamment au titre du Fonds Asile Migration et Intégration, comme l'envisage la stratégie nationale d'intégration italienne. Si les programmes sont axés sur l'utilisateur, le financement pourrait l'être aussi : il pourrait être particulièrement utile aux autorités locales que le financement soit adapté aux besoins des bénéficiaires (nouveaux arrivants) pour qu'elles puissent faire face à la demande sur le terrain découlant d'une arrivée massive de migrants. La mise à disposition de fonds supplémentaires peut toutefois être raisonnablement présentée comme un investissement dans 'l'avantage de la diversité' ; or, si cet investissement n'est pas réalisé, les coûts demeureront, mais les bénéfices disparaîtront, car les demandeurs d'asile notamment devront patienter des années avant de pouvoir accéder au marché de l'emploi, voyant leur moral baisser et leurs compétences se déprécier. En septembre 2017, la Maison-Blanche a ignoré les conclusions d'une étude du Département américain de la Santé et des Services sociaux, réalisée à la demande du Président Donald Trump pour documenter un rapport sur l'application du décret interdisant l'entrée sur le territoire américain des réfugiés (et migrants) en provenance de certains pays musulmans. Il s'agissait de recueillir des informations sur les coûts engendrés par le programme destiné aux réfugiés et sur la manière de les réduire. Or l'étude a révélé que les réfugiés accueillis aux États-Unis ont rapporté en dix ans 63 milliards de dollars de plus que le coût de leur installation²⁴. Il importe par ailleurs de ne pas sous-estimer « l'effet multiplicateur » du soutien financier accordé aux ONG concernées qui leur permet de mobiliser les bonnes volontés sur le terrain. L'UNESCO a reconnu l'importance de ces « initiatives volontaires, coopératives locales et réseaux collaboratifs à même d'intervenir auprès de communautés plus petites et d'offrir une aide plus personnalisée²⁵ ».

Eléments clés :

- a) présenter les dotations budgétaires comme un investissement dans 'l'avantage de la diversité' ;
- b) repenser les dépenses existantes en les envisageant à travers le « prisme interculturel » ;
- c) adapter le financement aux besoins de chacun, afin que les collectivités locales puissent financer des services ;

²⁴ 'Trump administration rejects study showing positive impact of refugees', *New York Times*, 18 septembre 2017, www.nytimes.com/2017/09/18/us/politics/refugees-revenue-cost-report-trump.html.

²⁵ UNESCO (2016), *Cities Welcoming Refugees and Migrants*, <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002465/246558e.pdf>.

- d) soutenir les ONG qui mobilisent les bonnes volontés, qui en ce sens constituent une ressource en nature ;

8) La communication de la stratégie : vecteurs et public cible

La communication de la stratégie au public est essentielle. L'une des faiblesses des approches multiculturelles de gestion de la diversité était qu'elles n'associaient en réalité que l'élite des « communautés » minoritaires, alors que le succès sur le terrain ainsi que la légitimité de l'intégration interculturelle dépendent d'un large soutien public. La campagne '[OXLO](#)' menée par la ville d'Oslo est à ce titre un exemple de campagne de communication apolitique²⁶, comme l'est aussi le carnaval interculturel organisé chaque année à Patras. L'interculturalisme est une notion complexe que l'on pourrait toutefois définir de manière simple comme « l'inclusion de deux individualités »²⁷, faisant appel à la capacité d'empathie des citoyens plutôt qu'à l'exclusion et pouvant être associé à des expériences humaines possibles et positives. Les activités menées dans le cadre de la stratégie « anti-rumeurs » sont également très utiles : il s'agit de combattre les stéréotypes populaires, notamment en formant les citoyens pour qu'ils deviennent des « agents anti-rumeurs » et puissent établir le dialogue avec leurs compatriotes²⁸. Et sans porter atteinte de quelque manière que ce soit à la liberté des médias, il est légitime de vouloir échanger avec des associations de journalistes, dans le cadre de la stratégie nationale d'intégration, et de chercher à savoir si les questions relevant de ce domaine sont traitées de manière équitable et fiable.

Éléments clés :

- a) délivrer un message simple, cohérent et positif, en accord avec l'objectif ;
- b) concevoir une campagne de communication apolitique assortie d'outils (logo, slogan, présence sur les réseaux sociaux, manifestations) ;
- c) se servir des programmes et des projets qui bénéficient d'un soutien pour « montrer » et « témoigner » ;
- d) soutenir l'action des « agents anti-rumeur » dans l'environnement public en ligne et hors ligne ;
- e) mobiliser les associations de journalistes et les médias locaux pour promouvoir un journalisme éthique dans ce domaine ;

9) Mesures en vue du suivi et de l'évaluation de l'efficacité de la stratégie

Le suivi et l'évaluation périodique de la stratégie sont essentiels pour identifier le fossé qui existe entre les aspirations et les réalisations. Là encore, il importe de clairement définir les résultats à atteindre, sur la base des objectifs fixés, pour éviter une longue liste de « cibles » définies arbitrairement ou d'« indicateurs » sans fondement, sans lien les uns avec les autres. Du fait de la nature même de l'intégration interculturelle, il est nécessaire de mener une évaluation aussi bien

²⁶ Voir <https://www.coe.int/fr/web/interculturalcities/-/oxlo-oslo-extra-large>.

²⁷ Wilson, *op. cit.*

²⁸ Voir <https://www.coe.int/fr/web/interculturalcities/anti-rumours>.

qualitative que quantitative pour obtenir un tableau d'ensemble —notamment parce qu'il faut tenir compte de l'expérience des bénéficiaires et des visions très différentes qu'auront nécessairement les différents acteurs sociaux. Dans la mesure où le modèle met l'accent sur l'exploitation des programmes et des projets, il se prête facilement à une méthodologie d'étude de cas pour l'évaluation. Comme tous les autres éléments du modèle, le suivi et l'évaluation doivent eux aussi être participatifs : s'il est positif que les objectifs semblent atteints, notamment sur le plan quantitatif, il est cependant nécessaire qu'ils le soient aussi qualitativement, sous peine que les effets de la stratégie sur le terrain soient grandement surestimés. Les enseignements tirés, que ce soit des succès ou des échecs, doivent être pris en compte lors du réexamen de la stratégie²⁹. Ainsi, pour revenir à l'exemple de l'intégration professionnelle des réfugiés, le Danemark et la Suède se sont aperçus, en réalisant le suivi de leurs programmes, que les femmes réfugiées étaient en moyenne beaucoup plus désavantagées sur le marché de l'emploi que leurs homologues masculins. Ce constat a encouragé les autorités de ces deux pays à comprendre les raisons de ce phénomène et à chercher les moyens d'y remédier.

Éléments clés :

- a) définir des indicateurs de manière non arbitraire en fonction des résultats attendus des objectifs ;
- b) prévoir des évaluations qualitatives, axées sur le bénéficiaire et tenant compte de différents points de vue ;
- c) utiliser des études de cas pour examiner les programmes ou projets modèles ;
- d) s'appuyer sur les évaluations d'experts indépendants pour assurer l'objectivité des données ;
- e) maximiser la participation des praticiens et des militants sur le terrain ;

10) Moyens nécessaires à l'examen et à la révision de la politique à la lumière des éléments qui précèdent

Bien qu'ils aient des durées variables, il n'est pas rare que les plans nationaux d'intégration soient triennaux. Ce délai est suffisant pour mettre en œuvre la version concernée de la stratégie sans être trop long, évitant ainsi l'écueil d'une mise en œuvre qui serait repoussée du fait d'un changement des priorités politiques. Comme sa conception, la révision de la stratégie devrait s'appuyer sur des données probantes —notamment les résultats d'évaluations d'experts indépendants —et donner la parole aux militants et aux praticiens sur le terrain, qui, autrement, pourraient se sentir marginalisés. Cela signifie que certains projets qui se sont

²⁹ Cette interconnexion des éléments nécessaires à une bonne politique est essentielle, de façon à ce que la politique parte de la définition du problème, définisse clairement les résultats attendus et suive une « logique d'intervention » explicite (« la manière ») pour les réaliser, permettant ainsi aux programmes et aux projets de faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation en recourant à différentes méthodes. Cette approche intégrée de l'élaboration des politiques est examinée dans le contexte tout aussi délicat de la lutte contre l'exclusion sociale par Ian Sanderson (2000), 'Evaluating initiatives to address social exclusion', in Janie Percy-Smith (ed.), *Policy Responses to Social Exclusion: Towards Inclusion?* (Maidenhead: Open University Press), 216-39.

révélés inefficaces pourront être abandonnés tandis que les plus efficaces et les plus novateurs pourront être renforcés, notamment en réaffectant le financement —ici encore, la souplesse de la structure de la stratégie facilite les choses. D'un point de vue global, la révision de la stratégie est également un bon moyen de réaffirmer l'engagement de l'ensemble de la société envers son objectif général et de faire en sorte qu'elle fasse l'objet d'un consensus public et politique.

Éléments clés :

- a) fixer une durée limitée (par exemple trois ou quatre ans) la plus adaptée à la mise en œuvre et la révision de la stratégie ;
- b) s'assurer que la révision s'appuie sur les résultats d'une évaluation objective et indépendante et sur une rétroaction participative ;
- c) retirer les programmes/projets qui ne donnent pas de résultats et développer les plus efficaces ;
- d) maximiser la participation démocratique, de l'ensemble de la société, au débat ;
- e) faire savoir à nouveau aux plus marginalisés que leur voix est entendue.

Conclusion

Le présent document entendait démontrer le bien-fondé des stratégies nationales d'intégration, en mettant en évidence la valeur ajoutée qu'elles apportent en régulant les mouvements de population, en favorisant l'intégration et en permettant ainsi de libérer « l'avantage de la diversité ». Le document de référence montre que ces arguments ont convaincu les États membres, certains ayant adopté de telles stratégies. Il s'agissait également ici de proposer une structure de base dont les États membres pourraient se servir pour leurs travaux, tout en évitant de donner trop d'orientations étant donné que chaque pays est différent et qu'il est nécessaire que l'État concerné participe largement à la conception et à la mise en œuvre de la stratégie.

Le système d'indicateurs MIPEX permet de comparer les performances relatives des États membres en matière d'intégration, comme le fait l'index des cités interculturelles au niveau des villes. D'après cet indice, le bon score d'un État est fonction de la qualité de sa politique d'intégration qui doit être « réactive et ambitieuse, financée et efficace dans de nombreux domaines de la vie, et adaptée aux migrants ». Dans les pays considérés comme performants, il existe un consensus politique quant au fait que les migrants (non européens) devraient jouir des mêmes droits que les nationaux – notamment le droit de vote (et d'éligibilité) aux élections locales— ce qui peut inciter ensuite les personnes concernées à obtenir la nationalité dès que possible et ainsi devenir des citoyens à part entière³⁰.

Peut-être devrait-on conclure sur ce point. L'une des clés de l'intégration est en effet de créer un environnement où les nouveaux arrivants dans une société se sentent

³⁰ Alexandru Kis and Alin Kis (2017), 'A comparative study on immigrants' integration policies in Romania and Sweden', *Journal of Defense Resources Management*, 8 (1), 43-62.

non pas comme les objets passifs de mesures de l'État, mais comme des individus maîtres de leur destin. Ainsi leurs talents auront-ils plus de chance de s'exprimer pleinement. Les stratégies d'intégration ont chacune des objectifs très divers, mais il en est un qui pourrait être commun à toutes : faire des migrants et demandeurs d'asile des citoyens jouissant des mêmes opportunités que les autres.

Note explicative

Intégration interculturelle - l'*acquis* politique

Le Livre blanc du Conseil de l'Europe sur le dialogue interculturel comprenait, parmi ses recommandations, le paragraphe suivant³¹ :

Il convient d'assurer une cohérence interne entre les différentes politiques qui favorisent ou qui risquent d'entraver le dialogue interculturel. Pour ce faire, il est conseillé d'adopter une approche concertée, qui dépasse les limites habituelles entre les administrations publiques, par exemple en créant un comité interministériel, un ministère spécial de l'intégration ou une unité relevant du Cabinet du Premier ministre. L'élaboration et la mise en œuvre de « Plans d'action nationaux », fondés sur les normes internationales des droits de l'homme, y compris celles du Conseil de l'Europe et conformes aux recommandations du présent Livre blanc, peuvent contribuer réellement à renforcer la vision d'une société intégrée protégeant la diversité de ses membres et énoncer des objectifs pouvant être traduits en programmes et soumis au contrôle du public. Le Conseil de l'Europe est disposé à participer à l'élaboration de tels Plans d'action nationaux et à l'évaluation de leur mise en application. Un leadership politique au plus haut niveau est essentiel pour en assurer le succès. La société civile, notamment les associations de minorités et de migrants, ont également un rôle important à jouer. Des organes consultatifs, regroupant des représentants des différents partenaires concernés, pourraient être créés afin de promouvoir l'intégration. Les plans d'action nationaux devraient inclure à la fois les migrants récents et les groupes minoritaires existant de longue date.

Cette recommandation résulte de la consultation menée en 2007 auprès des États membres dans le cadre de la préparation du livre blanc, laquelle a permis de mettre en lumière une innovation politique majeure. Trois États - l'Espagne, l'Allemagne et le Portugal - avaient alors indiqué avoir élaboré pour la première fois, ou être en passe d'élaborer, des stratégies nationales d'intégration réunissant les approches interculturelles développées au sein des différents ministères.

Il importe, dans ce contexte, de souligner que le livre blanc envisage l'intégration comme un processus reposant sur la compréhension mutuelle — le dialogue interculturel—plutôt que comme un processus d'assimilation, dont l'entière responsabilité reposerait sur les membres des communautés minoritaires. Le livre blanc le précise clairement dans sa définition de l'intégration³² :

« L'intégration (intégration sociale, inclusion) désigne un processus à double sens et l'aptitude des individus à vivre ensemble, dans le plein respect de la dignité individuelle, du bien commun, du pluralisme et de la diversité, de la non-violence et de la solidarité, ainsi que leur capacité à participer à la vie

³¹ Voir https://www.coe.int/t/dg4/intercultural/source/white%20paper_final_revised_fr.pdf, pp. 37-8.

³² *ibid*, p11

sociale, culturelle, économique et politique. Ce terme recouvre tous les aspects du développement social et toutes les politiques. L'intégration exige de protéger les faibles, mais également de jouir du droit d'être différent, de créer et d'innover. Des politiques d'intégration efficaces sont nécessaires afin que les immigrés puissent participer pleinement à la vie du pays d'accueil. Les immigrants doivent, comme tout un chacun, se conformer aux lois et respecter les valeurs fondamentales des sociétés européennes et leur patrimoine culturel. Les stratégies d'intégration doivent nécessairement couvrir tous les domaines de la société et inclure les aspects sociaux, politiques et culturels. Elles doivent respecter la dignité des immigrés, leur identité distincte, et en tenir compte dans l'élaboration des politiques ».

De la même manière, les principes de base communs en matière de politique d'intégration des migrants dans l'Union européenne, adoptés en 2004, définissaient l'intégration comme un processus 'à double sens'³³. Cette approche bilatérale n'est pas seulement l'affirmation interculturelle d'une générosité d'esprit vis-à-vis de « l'autre », aussi positive soit-elle ; il est aussi désormais impératif, maintenant que nous avons dix années de recul, d'éviter les répercussions négatives de la précédente politique de multiculturalisme (dans certains États), que les opposants à l'intégration décriront comme une politique uniquement axée sur les nouveaux arrivants, faisant fi des préoccupations de la population d'accueil.

Le document de référence qui a servi de base à l'élaboration de celui-ci étudiait les stratégies d'intégration locales et nationales et observait que la 'bilatéralité' était une dimension récurrente de ces stratégies, conçues après la publication du livre blanc —même si certaines d'entre elles ont suggéré qu'elles s'adressaient exclusivement aux 'minorités'. Il importe d'affirmer qu'il s'agit d'un projet national dans lequel toutes les personnes qui vivent dans l'État concerné peuvent et doivent avoir un rôle à jouer.

Les États membres ont entériné ce concept d'intégration interculturelle dans une recommandation du Comité des Ministres adoptée en janvier 2015, forts des résultats obtenus sur le terrain depuis la publication du livre blanc du programme des cités interculturelles³⁴. En effet, la recommandation invitait instamment les gouvernements des États membres à, notamment, « tenir compte du modèle urbain de l'intégration interculturelle lors de la révision et du développement des politiques nationales d'intégration des migrants ou des politiques relatives au dialogue interculturel et à la gestion de la diversité ».

Il est ressorti de la consultation sur le livre blanc que les stratégies d'intégration nationales présentaient un triple intérêt pour les États membres :

- elles expriment un engagement émanant du cœur du pouvoir politique,
- elles offrent une vision cohérente pour l'ensemble des organismes publics et

³³ Voir https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/principes-de-base-communs_fr.pdf.

³⁴ CM/REC(2015)1, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c4763

- elles agissent comme un vecteur d'engagement des ONG, dans la conception et la mise en œuvre de la stratégie.

Le concept d'« approche intégrée » (« *mainstreaming* ») peut ici être pertinent. Ce concept est apparu comme une piste de réflexion pour lutter contre les inégalités entre les femmes et les hommes, les facteurs qui en sont responsables étant multiples et interdépendants : le lieu de travail, le foyer, etc. Partant, il a été suggéré que plutôt que de s'intéresser à l'égalité de rémunération sans tenir compte, par exemple, des structures publiques d'accueil des enfants, il serait plus judicieux de regrouper ces questions, ainsi que d'autres préoccupations, au sein d'une problématique hommes-femmes plus générale, qui permettrait de jeter une lumière nouvelle sur des domaines d'action déjà anciens. De même, le programme des cités interculturelles a lancé l'idée d'un « prisme interculturel » à travers lequel les responsables devraient systématiquement analyser leurs politiques.

Une réelle dimension « hommes-femmes » est, à l'évidence, tout aussi nécessaire ici, comme l'affirme la stratégie d'intégration nationale de l'Italie. Toutefois, les études menées par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne ont révélé que les stratégies ou plans d'action nationaux en faveur de l'intégration des migrants ne faisaient que rarement référence à cette dimension, même si un certain nombre d'initiatives positives et de bonnes pratiques ont été recensées³⁵.

C'est en commandant une étude comparative sur l'expérience de la France, du Danemark, de l'Allemagne et du Royaume-Uni en matière de 'recentrage' de leurs politiques d'intégration que la notion d'approche intégrée s'est imposée au gouvernement néerlandais. Selon les chercheurs, les plans nationaux d'intégration se sont pour l'heure révélés « nécessaires, mais insuffisants », affirmant notamment que « dans la plupart des pays, la politique d'intégration reste une politique isolée, s'adressant à un groupe cible très spécifique : les populations immigrées et issues de l'immigration. Mais à mesure que les défis posés par l'intégration se multiplient, les pouvoirs publics commencent à chercher d'autres moyens de lutter contre l'inégalité et la ségrégation à long terme au sein des communautés³⁶ ».

Cette approche se justifie d'après les auteurs, mais ne fonctionnera que si trois éléments clés sont réunis : un *discours* politique sur la nécessité d'une approche transversale, une *coordination* entre les différents organismes gouvernementaux pour appliquer cette approche et les *mesures* politiques nécessaires à sa mise en œuvre³⁷. Ces aspects seront développés ci-dessous au moment d'examiner plus en détail la stratégie.

³⁵ Agence des droits fondamentaux (2017), *Together in the EU: Promoting the Participation of Migrants and their Descendants*, Vienna: FRA, <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/migrant-participation>, p. 30.

³⁶ Elizabeth Collett and Milica Petrovic (2014), *The Future of Immigrant Integration in Europe: Mainstreaming Approaches for Inclusion*, Brussels: Migration Policy Institute Europe, p. 3.

³⁷ *Ibid.*, p. 12.

Le premier aspect – le discours – peut être celui à privilégier pour dégager un consensus entre toutes les forces politiques attachées au respect des normes universelles, afin d'éviter que l'intégration ne devienne l'enjeu d'une bataille politique - faisant craindre un nivellement par le bas de la politique - et de faire en sorte que l'effort d'intégration, qui suppose nécessairement un investissement à long terme, perdure en dépit des changements de gouvernement et de majorité. Le deuxième aspect, la coordination, est essentiel pour éviter le scénario où « la responsabilité est dispersée au sein du gouvernement, sans leadership clair » auquel cas « les politiques finiront par rester lettre morte »³⁸. Pour illustrer le troisième aspect - les mesures - prenons l'exemple d'une approche ciblée, plutôt qu'intégrée, qui aurait été mise en place pour lutter contre le crime de haine et qui, paradoxalement, serait uniquement axée sur le fondamentalisme islamiste sans tenir compte de la xénophobie d'extrême-droite³⁹.

Évolutions sur le terrain

L'évolution de l'approche politique s'est également accompagnée d'expériences concrètes ces dernières années. Si celles-ci n'ont pas été sans difficulté, elles ont cependant montré de quelle manière « l'avantage de la diversité », allié à une bonne gestion de l'intégration, pouvait être source d'innovation économique et de dynamisme social et constituait donc un impératif politique.

Deux tendances sociales connexes révèlent de plus en plus le potentiel des stratégies nationales d'intégration, élaborées dans un esprit de collaboration dans le cadre du Conseil de l'Europe. À elles deux, la mondialisation et l'individualisation refaçonnent les sociétés européennes en temps réel. La nature même de la *migration* s'en trouve changée, passant d'un mouvement unilatéral et irréversible d'un pays vers le pays d'accueil avec lequel il entretient une relation traditionnelle de dépendance à un processus de *mobilité* beaucoup plus globalisé et individualisé, où ceux qui se déplacent jouissent d'une plus grande autonomie et d'une plus grande liberté de choix par rapport à leur(s) destination(s)—cela signifie par exemple, qu'un pays comme le Portugal, traditionnellement pays d'émigration, est devenu un pays d'immigration en l'espace d'une génération. En effet, dans le contexte des flux mondiaux de capitaux, les pays seront particulièrement soumis, notamment économiquement parlant, à leur capacité à attirer —et retenir —une main-d'œuvre hautement qualifiée et mobile à l'échelle mondiale.

Prenant la parole lors d'un séminaire du réseau des cités interculturelles à Oslo en 2015, Inge Jan Henjesand, président de la Norwegian Business School, a déclaré : « l'industrie norvégienne n'est plus norvégienne », notamment, fatalement, parce qu'elle doit composer avec la diversité. Il a ajouté qu'en raison du niveau élevé des salaires en Norvège, les entreprises norvégiennes, incapables de rivaliser en termes de prix, ont dû concentrer leurs efforts sur l'innovation, s'appuyant sur une hiérarchie horizontale et la communication. Dans un clin d'œil à la théorie des 3T de Richard Florida - technologie, talent et tolérance – que celui-ci considérait comme

³⁸ *Ibid.*, p. 15.

³⁹ *Ibid.*, p. 18.

des facteurs de compétitivité⁴⁰, Henjesand a ajouté que les sociétés intolérantes n'attireraient pas les individus talentueux. Depuis, une méta-analyse sur la relation entre diversité et créativité a confirmé la solidité de celle-ci⁴¹.

À Copenhague, des centaines d'entreprises ont signé une charte de la diversité, dont la ville d'Oslo s'est inspirée. Copenhague mène également le projet 'INNOGROWTH via diversity' dans le cadre duquel des consultants en innovation aident les entreprises et les organisations à faire de la diversité sur le lieu de travail un vecteur d'innovation et d'efficacité. À l'instar d'Oslo et de Copenhague, Neuchâtel est l'une des villes les plus performantes d'après l'index des cités interculturelles. Chef-lieu du canton suisse du même nom, cette ville reconnaît par ailleurs l'importance des « manipulateurs de symboles » (*symbolic analysts*) dans une économie du savoir — laquelle a évolué, dépassant l'horlogerie de précision pour s'ouvrir à la microtechnologie et à la nanotechnologie. Comme à Oslo, près d'un quart de la population de Neuchâtel se compose à présent de ressortissants étrangers. La ville porte une attention toute particulière à l'accueil et à l'orientation des nouveaux arrivants.

Ces exemples intéressent notre propos dans la mesure où, à l'heure où les régions et les métropoles sont engagées dans une course à la réussite dans une économie mondialisée, celles qui offrent un cadre national propre à attirer une main-d'œuvre spécialisée « transculturelle » seront celles qui seront également le plus susceptible d'attirer les investissements et d'engendrer prospérité et dynamisme. Une résolution du Parlement européen de 2013 sur l'intégration des migrants reconnaît que l'Europe « se trouve soumise à une concurrence mondiale pour attirer et retenir les esprits les plus brillants » et que « des sociétés diverses, ouvertes et tolérantes ont plus de chances d'attirer des travailleurs qualifiés possédant le capital humain et créatif requis pour alimenter les économies de la connaissance », ce qui nécessite une « culture d'accueil »⁴². Ce n'est pas un hasard si la Norvège enregistre le produit intérieur brut par habitant le plus élevé d'Europe après le Luxembourg et la Suisse et si Oslo est la ville européenne qui affiche la croissance la plus rapide.

Les villes peuvent faire en sorte de devenir plus attractives, comme l'a fait Oslo en déployant une campagne en faveur de la diversité baptisée 'Oslo Extra Large'. Mais une stratégie nationale d'intégration encourageant et encadrant ces efforts peut à l'évidence exercer une grande influence sur le climat général d'ouverture et d'accueil ; la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, dans son rapport périodique de 2015, a ainsi recommandé à la Norvège d'élaborer une

⁴⁰ Richard Florida (2004), 'Technology, talent and tolerance', in Phil Wood (ed.), *Intercultural City Reader*, Stroud: Comedia, pp. 44-54.

⁴¹ Ciaran Dunne (2017), 'Can intercultural experiences foster creativity? The relevance, theory and evidence', *Journal of Intercultural Studies*, **38** (2), 189-212.

⁴² Résolution du Parlement européen du 14 mars 2013 sur l'intégration des migrants, ses effets sur le marché du travail et la dimension extérieure de la coordination en matière de sécurité sociale (2012/2131(INI)), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52013IP0092>.

stratégie de ce type⁴³. La stratégie d'intégration mise en place par la Finlande entend à cet égard exploiter les compétences des étudiants étrangers en stage dans des entreprises finlandaises. Et comme l'affirme plus généralement la recommandation du Comité des Ministres de 2015, « un ensemble de travaux de recherche sérieux, tant en Europe qu'ailleurs dans le monde, a démontré la valeur de la diversité pour le développement humain et social et la cohésion, la croissance économique, la productivité, la créativité et l'innovation et qu'il n'est possible de tirer parti de ces avantages offerts par la diversité qu'à condition de mettre en place des politiques propres à prévenir les conflits et à favoriser l'égalité des chances et la cohésion sociale ».

Quelle en est la raison ? Tout d'abord, il est facile de sous-estimer les obstacles auxquels les migrants et les réfugiés sont confrontés, qui plus est lorsque l'intégration est reconnue comme étant un processus à double sens qui ne dépend pas seulement d'eux. À partir de différents contextes nationaux, la recherche a identifié que les obstacles suivants étaient communs à tous les pays : le statut juridique, les compétences linguistiques, la reconnaissance des qualifications, l'accès restreint à l'emploi, au logement et à d'autres services sociaux et une participation politique limitée⁴⁴. Ensuite, et ce constat est plus négatif encore, ces mouvements de population plus fluctuants, en particulier lorsqu'ils sont alimentés par les flux de réfugiés résultant de chocs survenus dans le pays d'origine —comme l'implosion de l'État syrien —signifient qu'une « dé-intégration » peut aussi se produire sous l'effet de situations de crise. Cela s'ajoute aux chocs asymétriques qui pèsent sur le pays d'accueil, comme la Grèce qui a souffert sur le plan économique : entre 2010 et 2014, le taux de chômage parmi la population étrangère est passé de 16,3% à 34,5%⁴⁵.

Si l'on veut pouvoir véritablement exploiter 'l'avantage de la diversité'⁴⁶, il est essentiel de mettre en place des stratégies nationales d'intégration pour y parvenir, tout en veillant à minimiser les tensions qui y sont associées, susceptibles d'être facilement exploitées et exacerbées par les forces xénophobes. Ainsi que l'affirme le plan d'intégration finlandais, « l'objectif est que les mesures liées à l'intégration des migrants soient de plus en plus considérées comme l'un des instruments de la politique d'entreprise et d'innovation de la Finlande et de sa politique de coopération au développement⁴⁷».

⁴³ Disponible à l'adresse <https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Norway/NOR-CbC-V-2015-002-ENG.pdf>. La Norvège a élaboré une stratégie nationale spécifiquement en faveur de l'intégration des réfugiés en 2017.

⁴⁴ Mary Gilmartin and Bettina Migge (2015), 'European migrants in Ireland: pathways to integration', *European Urban and Regional Studies*, **22** (3), 285-99.

⁴⁵ George Mavrommatis (2017), 'The rise of a hesitant EU host? Examining the Greek migrant integration policy and its transformation during the crisis', *Southeast European and Black Sea Studies*, **17** (1), 1-15.

⁴⁶ Voir chapitre 11 de ma publication à paraître *Meeting the Challenge of Cultural Diversity in Europe: Moving Beyond the Crisis* (Edward Elgar), sur les arguments économiques en faveur d'une Europe de l'hospitalité'.

⁴⁷ Voir https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79156/TEMjul_47_2016_verkko.pdf?sequence=1.

Le document de référence observe parallèlement que les stratégies nationales d'intégration ont amorcé une dynamique dans l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe. Et les raisons qui sous-tendent la mise en place de ces stratégies, bien qu'elles varient d'un pays à l'autre, semblent indiquer que les facteurs déclenchant de cette dynamique sont les défis posés par les changements structurels ou conjoncturels des mouvements de population et les bénéfices avérés d'une meilleure gestion de ces mouvements. Bien que la Suède ait accepté plus de réfugiés par habitant que n'importe quel autre État membre ces dernières années, elle estime que les défis que lui pose la gestion de ces mouvements de population sont « exigeants », mais « gérables ». Même si ce n'était pas là l'intention première de ces efforts, l'investissement de la Suède en faveur de l'intégration des réfugiés lui a permis d'enregistrer en 2015 un taux de croissance 3,5 fois supérieur à celui de ses voisins scandinaves⁴⁸.

En juin 2017, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté une proposition de résolution sur l'intégration des réfugiés reconnaissant que « les seuils de migration en augmentation sont une caractéristique permanente de l'Europe d'aujourd'hui et que, bien gérée, l'intégration des réfugiés est un moyen de contribuer au renouvellement démographique, à l'acquisition de nouvelles compétences, ainsi qu'à la diversité et à l'enrichissement culturels des sociétés d'accueil⁴⁹ ». La Commission européenne a elle aussi reconnu, dans un document sur l'intégration des réfugiés publié en association avec les partenaires sociaux en décembre 2017, que « l'intégration sur le marché du travail devrait intervenir le plus tôt possible, étant donné que trouver un emploi est fondamental pour s'insérer dans la vie économique et sociale du pays d'accueil » et que « les efforts déployés en vue d'une intégration réussie devraient être bénéfiques et apporter une valeur ajoutée tant aux réfugiés qu'à l'ensemble des travailleurs, aux entreprises, à l'économie et à la société au sens large, de sorte qu'aucune aptitude ou compétence ne soit perdue⁵⁰ ».

Le Portugal est un exemple de pays où une stratégie nationale d'intégration s'avère utile aux communes en ceci qu'elle leur offre un cadre général de référence. La ville de Bucarest s'appuie quant à elle sur la stratégie nationale pour orienter ses travaux en matière d'intégration et, en tant que capitale du pays, participe à la mise en œuvre de celle-ci. En revanche, il ressort de la consultation avec les coordonnateurs municipaux en Ukraine que l'absence de stratégie nationale est ressentie comme un frein. Comme l'a conclu une étude sur les politiques d'intégration (en gras dans l'original), « la **capacité des villes européennes à mener leurs propres politiques**

⁴⁸ Bo Rothstein (2017), 'Immigration and economic growth: is Keynes back?', *Social Europe*, 20 juin, <https://www.socialeurope.eu/2017/06/immigration-and-economic-growth-is-keynes-back/>.

⁴⁹ 'L'intégration des réfugiés en période de fortes pressions : enseignements à tirer de l'expérience récente et exemples de bonnes pratiques, résolution 2176 (2017), <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=23966&lang=FR>.

⁵⁰ 'A European Partnership for Integration: offering opportunities for refugees to integrate into the European labour market', https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/legal-migration/integration/docs/20171220_european_partnership_for_integration_en.pdf.

d'intégration est étroitement déterminée par leur contexte national »⁵¹. D'où l'intérêt d'un modèle de stratégie interculturelle nationale.

Robin Wilson⁵²

Edité par l'équipe des Cités Interculturelles

⁵¹ Thomas Huddleston, Judit Tanczos and Alexander Wolffhardt (2016), *Strategic Developments on Migration Integration Policies in Europe*, Compas Global Exchange on Migration & Diversity, Oxford: Oxford University, <https://www.compas.ox.ac.uk/2016/strategic-developments-on-migrant-integration-policies-in-europe/>.

⁵² Robin Wilson est conseiller spécialisé depuis 2002 auprès du Conseil de l'Europe sur les questions d'intégration interculturelle. Il a co-écrit un rapport sur Belfast pour le projet « Shared Cities » mené de 2002 à 2004 et a ensuite rédigé un rapport global sur l'expérience des cinq villes membres. Lorsque les États membres du Conseil de l'Europe ont commandé le Livre blanc sur le dialogue interculturel en 2005, il a préparé la contribution de la commission de la culture à la consultation. Il a ensuite été chargé d'analyser les contributions des États membres pour le comité de rédaction du livre blanc et a participé à la rédaction des versions successives du document. Il est ensuite devenu conseiller du programme des cités interculturelles en aidant notamment les villes membres à élaborer des stratégies interculturelles. Il est l'auteur de l'ouvrage intitulé *Meeting the Challenge of Cultural Diversity in Europe: Moving Beyond the Crisis*, qui sera publié en août par Edward Elgar.