

Strasbourg, 4 février 2021

CDADI(2021)5

COMITE DIRECTEUR SUR L'ANTI-DISCRIMINATION, LA DIVERSITÉ ET L'INCLUSION (CDADI)

**MISE EN ŒUVRE DE LA RECOMMANDATION CM/REC(2015)1 DU COMITÉ DES MINISTRES
AUX ÉTATS MEMBRES SUR L'INTÉGRATION INTERCULTURELLE**

RAPPORT D'ÉTUDE

Table des matières

1. Introduction	3
2. Progrès signalés	4
2.1 Cadres nationaux	4
2.2 Mobilisation à plusieurs niveaux	10
2.3 Intégration au niveau national.....	13
3. Facteurs favorables et difficultés	15
3.1 Facteurs favorables.....	15
3.2 Difficultés	16
4. Conclusions et recommandations	17
4.1 Conclusions	17
4.2 Recommandations	18

1. Introduction

Le Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI) a demandé que soit réalisée la présente étude sur la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2015)1 sur l'intégration interculturelle et les progrès accomplis en matière d'intégration interculturelle dans l'ensemble des États membres¹.

Le Conseil de l'Europe et ses États membres ont à maintes reprises montré les efforts et la créativité qu'ils étaient capables de déployer, ainsi que les résultats qu'ils étaient en mesure d'obtenir, dans le domaine de l'intégration interculturelle. Le Comité des Ministres l'a encore confirmé en adoptant la Recommandation CM/Rec(2015)1.

Le modèle d'intégration interculturelle préconisé par la Recommandation CM/Rec(2015)1 a été élaboré grâce à un processus d'examen structuré des politiques, d'apprentissage entre pairs et d'évaluation, en se fondant sur les enseignements tirés de la mise en œuvre du programme des Cités interculturelles.

Dans la Recommandation CM/Rec(2015)1, l'intégration interculturelle est désignée comme un impératif partagé par les États membres, soucieux d'une gestion de la diversité qui en concrétise les avantages pour les personnes, les communautés et les organisations. Cet instrument établit l'intégration interculturelle comme l'élément central d'une action commune des États membres, éprouvée et inscrite dans les compétences politiques acquises dans le cadre du programme des Cités interculturelles et ancrée dans les principes essentiels d'égalité, de diversité et d'interaction.

Le guide élaboré par le Conseil de l'Europe pour les Cités interculturelles définit plus en détail ces trois principes essentiels²:

- **égalité** : assurer l'égalité et la non-discrimination dans toutes leurs actions, vis-à-vis de leur personnel, dans leurs relations avec leurs partenaires et leurs fournisseurs, y compris les organisations de la société civile et les entreprises ; prendre des mesures positives pour remédier aux inégalités que subissent les membres des communautés minoritaires ;
- **diversité** : reconnaître et préserver la diversité en tant que caractéristique intrinsèque des communautés humaines ; rechercher l'atout de la diversité, qui résulte de la présence de la diversité lorsqu'elle est associée à des politiques et des stratégies spécifiques qui permettent à des contributions diverses de structurer le tissu culturel, économique et social de la ville, ainsi qu'avec une gestion des conflits qui peuvent mettre en péril la cohésion de la collectivité ;
- **interaction** : créer les conditions propices donnant lieu à des rencontres quotidiennes, positives et constructives, qui transcendent les différences entre les cultures, les genres, les identités sexuelles, les âges, les statuts sociaux-économiques, etc., où l'engagement actif par-delà des différences, au lieu de la simple indifférence, constitue l'élément de base nécessaire à une société prospère.

D'après le guide du Conseil de l'Europe, l'interculturalisme vise à faire de l'égalité et de la cohésion sociale des réalités dans des sociétés plurielles, et l'intégration interculturelle consiste à assurer une

¹ Recommandation CM/Rec(2015)1 du Comité des Ministres aux États membres [sur l'intégration interculturelle](#) (adoptée par le Comité des Ministres le 21 janvier 2015 lors de la 1217^e réunion des Délégués des Ministres).

² [La Cité interculturelle pas à pas : Guide pratique pour l'application du modèle urbain de l'intégration interculturelle](#), mis à jour par Anne Bathily ; révision et coordination assurées par Ivana D'Alessandro, Conseil de l'Europe, 2019.

gestion efficace, positive et durable de la diversité, sur la base d'une reconnaissance réciproque et symétrique, dans le cadre général des droits humains.

La Recommandation CM/Rec(2015)1 traduit une reconnaissance de la manière dont la mobilisation à différents niveaux de gouvernance sous-tend les progrès en matière d'intégration interculturelle. Elle identifie également des mesures qui favorisent des sociétés diverses inclusives, qui comprennent notamment la promotion d'un discours public qui met l'accent sur des valeurs partagées et s'efforce de construire une identité urbaine plurielle et diverse ; des politiques, institutions et services qui sont adaptés à une population diversifiée, la compétence interculturelle des responsables et des acteurs locaux et la participation active de tous à la gouvernance locale.

Dans ce texte, le Comité des Ministres adresse des recommandations spécifiques aux États membres :

- de prendre note du guide « La cité interculturelle pas à pas – Guide pratique pour l'application du modèle urbain de l'intégration interculturelle » et d'en faciliter la diffusion, par le biais notamment de sa traduction dans leurs langues officielles ;
- d'attirer l'attention des autorités locales et régionales, ainsi que des institutions, organismes et réseaux nationaux, régionaux et locaux concernés, sur le modèle urbain de l'intégration interculturelle et les instruments conçus pour faciliter sa mise en œuvre et évaluer sa portée, par les voies de communication nationales appropriées ;
- d'encourager dans le cadre de leur compétence l'application du modèle urbain de l'intégration interculturelle à l'échelon local et de soutenir la création de réseaux de villes favorisant l'échange d'expériences et de connaissances en la matière ; et
- de tenir compte du modèle urbain de l'intégration interculturelle lors de la révision et du développement des politiques nationales d'intégration des migrant-e-s ou des politiques relatives au dialogue interculturel et à la gestion de la diversité.

La préparation de la présente étude a impliqué la diffusion d'un questionnaire d'enquête auprès de tous les États membres ; trente-deux d'entre eux y ont répondu³.

Ce questionnaire visait à obtenir des informations sur les mesures prises par les États membres pour mettre en œuvre la Recommandation CM/Rec(2015)1 ou harmoniser les politiques locales et nationales avec le modèle et les principes de l'intégration interculturelle qu'elle défend.

Le rapport sera présenté lors de la deuxième réunion du Groupe de travail sur l'intégration interculturelle (GT-ADI-INT) pour commentaires et a été finalisé avant d'être transmis au CDADI pour examen.

2. Progrès signalés

2.1 Cadres nationaux

Les réponses des États membres à l'enquête font état d'un engagement et d'une action d'une importance significative au niveau national pour créer les conditions propices à des avancées en

³ Albanie, Andorre, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre (Limassol), Estonie, Finlande, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Italie, Lettonie, Malte, Monténégro, Macédoine du Nord, Norvège, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie (Ijevsk), Saint-Marin, République slovaque, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, Turquie et Royaume-Uni.

matière d'intégration interculturelle à tous les niveaux de gouvernance. Plus particulièrement, les mesures visant à établir et à faire fonctionner une infrastructure institutionnelle au niveau national, ou certains éléments d'une telle infrastructure institutionnelle, pour faire progresser l'intégration interculturelle apparaissent sous diverses formes selon les États membres.

Cette infrastructure institutionnelle pose les bases, dans les États membres, du progrès de l'intégration interculturelle et de la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2015)1 ainsi que du modèle et des principes de l'intégration interculturelle qu'elle défend.

Un modèle ressort clairement des éléments constitutifs de cette infrastructure institutionnelle tels que les présentent les États membres. Ces principales composantes décrites dans les réponses au questionnaire sont les suivantes :

- dispositions constitutionnelles et législatives ;
- institutions ;
- stratégies ou plans ; et
- flux de financement.

La plupart des États membres évoquent une infrastructure institutionnelle qui implique un certain nombre de ces éléments fondamentaux agissant de manière interconnectée. Dans certains autres, l'infrastructure institutionnelle est moins développée à cet égard.

Les éléments constitutifs de l'infrastructure institutionnelle décrite par les États membres varient du point de vue de l'ampleur de leur champ d'application. Dans certains États membres, celui-ci recouvre un large éventail de groupes minoritaires exposés aux inégalités et à la discrimination. Dans d'autres États, il se limite à un ou plusieurs groupes en particulier, la plupart du temps les Roms, les minorités nationales, les réfugié-e-s, les personnes qui ont fait une demande d'asile ou celles qui bénéficient d'une protection internationale.

L'approche pluridisciplinaire, lorsqu'elle est mise en œuvre par le biais de cette infrastructure institutionnelle, comprend généralement un volet consacré au genre. Cela permet en outre une approche intersectionnelle de l'intégration interculturelle. Les approches intersectionnelles, impliquant le genre, sont également évidentes dans les États membres où cette infrastructure institutionnelle cible un groupe spécifique.

Les principes d'égalité, de diversité et d'interaction apparaissent très clairement dans l'ensemble des éléments évoqués. D'après les réponses recueillies, l'accent est davantage mis sur l'égalité, et moins sur l'interaction. Il en ressort en outre qu'une attention particulière est également accordée au principe de participation.

Protection garantie par la Constitution ou par la loi

Plusieurs États membres définissent comme point de départ essentiel de leurs travaux en matière d'intégration interculturelle l'engagement qui est pris en faveur de l'égalité dans leur Constitution. Celui-ci est considéré comme un point important pour créer les conditions nécessaires au progrès de l'intégration interculturelle sur la base du principe d'égalité.

La législation relative à l'égalité de traitement est considérée comme garante d'une norme essentielle pour l'intégration interculturelle : la non-discrimination. Dans certains États membres, cette législation va plus loin en définissant l'égalité comme une norme fondamentale de l'intégration

interculturelle. Dans ces États membres, la législation relative à l'égalité de traitement prévoit l'obligation positive, pour les autorités publiques, d'être proactives dans la promotion de l'égalité et la prévention de la discrimination.

Dans un certain nombre d'États, on considère que les lois portant spécifiquement sur les droits des minorités nationales contribuent à l'intégration interculturelle grâce aux normes relatives aux droits humains qu'elles établissent en faveur de ces groupes particuliers.

Pratiques intéressantes

*En **Albanie**, la loi n° 96/2017 relative à la protection des minorités nationales en Albanie établit les droits des personnes appartenant à une minorité nationale, pour protéger leur identité propre, en tant que composante essentielle d'une société intégrée, et pour garantir la non-discrimination et la pleine égalité devant la loi.*

*En **Azerbaïdjan**, le droit à l'égalité en matière de droits et de libertés, qui s'applique à une série de domaines, est établi dans la Constitution.*

*En **Belgique**, en Flandre, le décret du 7 juin 2013 sur la politique flamande d'intégration et d'intégration civique définit un cadre juridique pour l'intégration des personnes d'origine étrangère résidant légalement dans le pays et fixe quatre objectifs à cet égard: participation autonome et proportionnelle, accessibilité de toutes les installations, citoyenneté active et partagée pour toutes et tous et renforcement de la cohésion sociale.*

*En **Finlande**, la loi sur la promotion de l'intégration des personnes immigrées (1386/2010) soutient et favorise l'intégration et permet aux personnes immigrées de jouer un rôle actif dans la société finlandaise. L'objectif de cette loi est notamment de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes et la non-discrimination ainsi que l'interaction positive entre les différents groupes de population. La loi sur la non-discrimination (1325/2014) impose à toutes les institutions publiques d'élaborer, d'évaluer et de contrôler les plans d'égalité, qui tiennent compte de la diversité dans la société.*

*Au **Monténégro**, la loi relative aux droits et aux libertés des minorités dispose que les collectivités locales ont l'obligation de permettre la participation des nations minoritaires et autres communautés nationales minoritaires à l'adoption du plan de développement communal, des plans d'aménagement du territoire et d'urbanisme, des budgets et des actes de portée générale qui établissent les droits et les obligations des citoyen-ne-s.*

*En **Espagne**, la loi organique 4/2000 relative aux droits et libertés de la population étrangère en Espagne, donne la priorité à l'intégration, prévoit la fondation de l'Observatoire espagnol du racisme et de la xénophobie et crée les conditions permettant l'élaboration du Plan stratégique sur l'intégration et la citoyenneté.*

*Au **Royaume-Uni**, la loi de 2010 sur l'égalité interdit toute discrimination sur le lieu de travail et dans l'ensemble de la société, qu'elle soit fondée sur l'âge, la réassignation sexuelle, le mariage ou le partenariat civil, le fait d'être enceinte ou en congé maternité, le handicap, la race, y compris la couleur de peau, la nationalité, l'origine ethnique ou nationale, la religion ou la conviction, le sexe et l'orientation sexuelle. Elle impose aux autorités publiques et aux organismes exerçant des fonctions publiques l'obligation de tenir dûment compte de la nécessité de mettre fin à la discrimination, au harcèlement, à la victimisation et à tout autre comportement interdit, de faire progresser l'égalité des chances et de favoriser les bonnes relations.*

Institutions

Une série d'institutions ont été mises en avant pour le rôle prépondérant qu'elles jouent pour faire progresser l'intégration interculturelle au niveau national, dans certains cas en collaboration avec d'autres niveaux de gouvernance. Il s'agit notamment :

- d'institutions spécialisées, souvent indépendantes, qui sont source d'expertise en matière d'intégration interculturelle ou d'égalité ; qui développent et entretiennent des capacités et une base de connaissances sur ces objectifs et qui accompagnent les avancées vers leur réalisation à différents niveaux de gouvernance ;
- d'institutions générales, le plus souvent les autorités publiques, qui se voient confier la responsabilité de la mise en œuvre des stratégies nationales traitant directement de l'intégration interculturelle ou s'y rapportant, et qui jouent un rôle à cet égard ;
- de plateformes créées pour permettre une coopération au sein des autorités publiques, entre les autorités publiques et la société civile et entre les différents niveaux de gouvernance ;
- d'organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre la discrimination en vertu de la législation relative à l'égalité de traitement ou d'institutions nationales des droits humains chargées d'assurer la protection de ces derniers.

Dans certains États membres, ces institutions jouent le rôle d'un lieu permettant de concrétiser le principe de participation, en particulier la participation des représentant-e-s des groupes minoritaires par l'intermédiaire d'organisations de la société civile, mais aussi la participation de différents niveaux de gouvernance.

Pratiques intéressantes

*En **Andorre**, un Observatoire de l'égalité a été créé avec le statut d'organe technique consultatif, avec pour mission de réaliser des études et d'élaborer des plans d'action dans ce domaine.*

*En **Autriche**, le Comité consultatif sur l'intégration propose une plateforme de coopération, de travail en réseau et de collaboration entre les autorités, à différents niveaux, et avec la société civile dans ce domaine.*

*En **Croatie**, le Bureau des droits humains et des droits des minorités nationales traite l'intégration comme un droit humain et contribue à la formation des parties prenantes, au soutien apporté à l'intégration au niveau local et à l'amélioration des systèmes de données nationaux.*

*À **Chypre**, la responsabilité de mettre en œuvre la Recommandation CM/REC(2015)1 est partagée entre diverses autorités, dont le ministère de la Justice et le ministère de l'Intérieur. Ce dernier a, par le passé, sollicité un financement de l'UE pour mettre en place un réseau de cités interculturelles.*

*En **Géorgie**, le Bureau de la ministre d'État pour la Réconciliation et l'Égalité civique coordonne la mise en œuvre de la Stratégie nationale pour l'égalité et l'intégration des citoyen-ne-s, avec l'aide d'une commission gouvernementale établie pour veiller à sa mise en œuvre effective.*

*À **Malte**, l'unité interculturelle et antiracisme, établie au sein du ministère de l'Égalité, travaille actuellement au renouvellement de sa collaboration avec le programme des Cités interculturelles.*

*Au **Portugal**, une secrétaire d'État chargée de l'intégration et des migrations a été désignée au sein du gouvernement actuel.*

*À **Saint-Marin**, la Commission pour la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) a été créée pour veiller au respect des droits des personnes handicapées en vertu de la CDPH et travaille en collaboration avec la Commission pour l'égalité des chances, l'Autorité pour l'égalité des chances et les associations de la société civile intervenant dans ce domaine.*

*En **République slovaque**, le ministère du Travail, des Affaires sociales et de la famille encourage le dialogue entre les parties prenantes sur l'intégration sur le marché du travail, par l'intermédiaire de la Commission d'experts interdépartementale sur les migrations et l'intégration des personnes d'origine étrangère, dont les membres sont issus notamment d'organes de l'État, de collectivités locales et d'autres institutions compétentes en matière d'intégration.*

*En **Espagne**, un protocole d'accord interinstitutionnel engage sept ministères, le bureau du/de la procureur/procureure national-e, le conseil des juges et sept plateformes d'organisations de la société civile travaillant en collaboration pour prévenir la discrimination, le racisme, la xénophobie et d'autres formes d'intolérance.*

Stratégies ou plans

La plupart des États membres déclarent avoir mis en place des stratégies ou des plans nationaux traitant de l'intégration interculturelle. Il peut s'agir de stratégies ou de plans consacrés à l'intégration interculturelle, de stratégies ou de plans spécifiques visant un groupe en particulier ou encore de stratégies ou de plans qui contiennent un volet sur l'intégration interculturelle, inscrit dans un domaine politique plus large. Dans certains États, plusieurs stratégies ou plans de ce type ont été mis au point.

Ces stratégies ou plans couvrent un large éventail de domaines politiques, tels que l'éducation, la santé, le logement ou l'emploi. Certains de ces instruments accordent une importance particulière aux questions de discrimination. Bon nombre de ces stratégies ou plans prévoient des mesures qui doivent être mises en œuvre à plusieurs niveaux de gouvernance.

Un certain nombre de ces stratégies prennent fin en 2020 et sont en cours de mise à jour.

Pratiques intéressantes

*En **Bulgarie**, la Stratégie nationale d'intégration des Roms (2012-2020) a été adoptée par l'Assemblée nationale. Elle définit six domaines prioritaires : éducation, santé, logement, emploi, État de droit et non-discrimination et culture et médias. La stratégie est en cours de mise à jour.*

*En **Estonie**, la stratégie pour l'intégration et la cohésion sociale en Estonie, intitulée « Intégrer l'Estonie 2020 », promeut l'intégration comme un processus à double sens, en prévoyant une action sur la gestion de la diversité grâce à la participation active des organisations communautaires et des entreprises, et en désignant les collectivités locales comme des partenaires essentiels.*

*En **Géorgie**, la Stratégie nationale pour l'égalité et l'intégration des citoyen-ne-s et le Plan d'action 2015-2020 ont pour objectif la participation pleine et égale des groupes ethniques*

minoritaires dans la vie civile et politique et dans les processus économiques et sociaux ; le processus d'élaboration d'une nouvelle stratégie a été engagé.

En **Macédoine du Nord**, une Stratégie nationale pour le développement du programme « une société pour tou-te-s » et de l'interculturalisme a été adoptée et un organe de coordination a été créé pour diriger sa mise en œuvre, de même qu'un organe consultatif permanent pour proposer des mesures et des activités à mener dans ce cadre.

En **Fédération de Russie**, des progrès ont été réalisés dans la ville d'Ijevsk, avec l'adoption en 2017 du « Programme de développement stratégique d'Ijevsk en tant que ville interculturelle ».

En **Espagne**, une nouvelle stratégie sur l'inclusion des personnes migrantes est en cours d'élaboration. Elle vise à mettre à jour le PEI (Plan stratégique sur la citoyenneté et l'intégration) et la stratégie globale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et d'autres formes d'intolérance.

Au **Royaume-Uni**, le ministère du Logement, des Communautés et du Gouvernement local a publié, en 2018, un livre vert intitulé « Integrated Communities Strategy », qui invite à donner son avis sur la vision du gouvernement pour construire un tissu local solide et intégré, dans lequel les personnes vivent, travaillent, apprennent et se rencontrent sur la base de droits, de responsabilités et de perspectives partagés. Cet instrument expose l'ambition selon laquelle la lutte contre la ségrégation et la promotion de l'intégration doivent être au cœur de toutes les politiques publiques et de la prestation de services publics, cette démarche étant rendue possible par la mise en œuvre de plusieurs projets pilotes au niveau local.

Flux de financement

Un certain nombre d'États membres font état de flux de financement en faveur de l'intégration interculturelle émanant de l'échelon national. Ils sont définis comme étant précieux pour stimuler et permettre la prise d'initiatives à tous les niveaux de gouvernance.

Ces flux de financement peuvent être destinés à l'intégration interculturelle ou être consacrés à un domaine politique plus large, tel que l'intégration sociale, au titre duquel il est possible de soutenir des mesures en faveur de l'intégration interculturelle. Dans certains cas, ces flux de financement bénéficient d'un appui au niveau européen.

Pratiques intéressantes

En **Albanie**, la loi relative aux minorités nationales prévoit la création du Fonds pour les minorités nationales, destiné à soutenir les initiatives menées pour défendre les droits des minorités nationales ainsi que pour préserver et promouvoir l'identité culturelle, ethnique, linguistique, traditionnelle et religieuse distincte des minorités nationales.

En **Finlande**, le ministère de l'emploi et de l'économie a accordé plus de 500 000 euros par an, sous la forme d'une subvention spéciale de l'État, pour promouvoir le travail d'intégration du troisième secteur, entre 2016 et 2020.

En **Allemagne**, des dispositifs d'aide au développement urbain mis en place au niveau de l'État fédéral et des Länder, tels que le programme de « Cohésion sociale », ont permis d'établir une

communication et une coopération interdisciplinaires et l'on considère que les communes appartenant aux régions qui en ont bénéficié ont créé de meilleures conditions pour une intégration réussie.

*En **Hongrie**, un programme opérationnel intitulé « Nos valeurs communes – Une société plurielle », cofinancé par les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) de l'UE, accorde des subventions à des initiatives visant à préserver l'identité des minorités nationales et ethniques ; à dissiper les préjugés liés aux Roms et à d'autres groupes ethniques minoritaires et à accroître l'acceptation de la diversité en renforçant le dialogue interculturel, grâce à la collaboration de groupes sociaux ayant des identités différentes, ainsi qu'en recensant et en étudiant les traditions et les coutumes des Roms et des autres groupes ethniques minoritaires.*

*Au **Portugal**, le Haut-Commissariat aux migrations apporte un soutien technique et financier aux associations d'immigré-e-s, notamment en leur proposant des solutions de financement et des activités de renforcement des capacités et en favorisant leur participation à la société civile.*

*En **Espagne**, un programme de financement cofinancé par le Fond européen d'asile, de migration et d'intégration (AMIF), les Fonds structurels et d'investissement européens (ESIF) et le budget national, accorde des subventions aux organisations de la société civile pour développer des programmes d'intégration des personnes migrantes axés sur la diversité et sur la lutte contre la discrimination, le racisme, la xénophobie, la violence sexiste et la traite des êtres humains.*

2.2 Mobilisation à plusieurs niveaux

Dans les réponses à l'enquête, il est peu fait mention d'une mobilisation à plusieurs niveaux en faveur de l'intégration interculturelle. Le rôle spécifique que peut jouer cette mobilisation pour attirer l'attention des autorités régionales et locales sur le modèle de l'intégration interculturelle et encourager sa mise en œuvre n'a pas été fréquemment évoqué.

Les États membres présentent dans leurs réponses trois types d'approches comme constituant des vecteurs essentiels pour coordonner, entre les échelons national, régional et local, les initiatives relatives à l'intégration interculturelle et à ses principes fondamentaux :

- impulsion nationale : les organismes nationaux ayant une mission interculturelle ;
- impulsion partenariale: les associations d'autorités publiques au niveau régional ou local et accords de partenariat ; et
- impulsion locale : les réseaux nationaux de cités interculturelles.

Impulsion nationale par le biais d'organismes nationaux

Les organismes nationaux ayant une mission interculturelle, qu'ils soient indépendants ou qu'ils relèvent du gouvernement, sont présentés comme permettant l'articulation des initiatives menées en faveur de l'intégration interculturelle entre les différents niveaux de gouvernance, en proposant des outils, des formations et des solutions de financement pour les actions locales et régionales en matière d'intégration interculturelle.

Les mesures prévues par les plans d'action nationaux qui sont destinées à être mises en œuvre au niveau local sont considérées comme un point central de la mobilisation à plusieurs niveaux. Les organismes nationaux responsables de ces plans interviennent à différents niveaux de gouvernance pour stimuler et favoriser leur mise en œuvre effective.

Cette situation traduit dans une large mesure une conception verticale descendante de la mobilisation à plusieurs niveaux en matière d'intégration interculturelle.

Pratiques intéressantes

En Croatie, le Bureau des droits humains et des droits des minorités nationales a lancé une enquête sur les défis qui se posent en matière d'intégration en Croatie et a élaboré un outil d'auto-évaluation pour aider les collectivités locales et régionales à recenser leurs besoins et les difficultés existantes dans le domaine de l'intégration.

En Macédoine du Nord, l'un des sept volets de la Stratégie nationale pour le développement du programme « une société pour tou-te-s » et de l'interculturalisme est consacré aux collectivités locales. Au sein de l'organe de coordination créé pour mettre en œuvre la stratégie, chaque volet est supervisé par un coordinateur, un coordinateur adjoint et des membres d'institutions gouvernementales et d'associations de la société civile, et ce devrait être le cas pour le volet consacré aux collectivités locales.

Au Portugal, le Haut-Commissariat aux migrations a créé un Index des communes en matière d'immigration et de diversité, un outil de soutien aux politiques locales d'accueil et d'intégration des immigrant-e-s destiné à servir de point de départ à la mise en place de plans municipaux pour l'intégration des migrant-e-s. En ce qui concerne l'élaboration de ces plans, le Haut-Commissariat aux migrations a publié un « Guide pratique pas à pas destiné aux municipalités pour l'élaboration de plans en faveur de l'intégration des personnes migrantes ».

En Espagne, la secrétaire d'État aux Migrations, en collaboration avec la police municipale de Madrid et de sept autres villes, a élaboré des boîtes à outils et des modèles de plans d'action locaux pour le niveau local afin de développer des unités de police communautaire et de promouvoir des plans coordonnés d'intégration au niveau local.

Impulsion partenariale par le biais d'associations d'autorités publiques

Les associations d'autorités publiques au niveau régional ou local sont désignées comme une enceinte précieuse permettant de mettre en place une mobilisation à plusieurs niveaux en matière d'intégration interculturelle grâce à leur implantation nationale et à l'adhésion d'autorités de niveau local et régional. Leur participation traduit une approche bidirectionnelle qui garantit un équilibre des dynamiques verticales descendante et ascendante de cet engagement à plusieurs niveaux.

Il est indiqué que ces associations jouent divers rôles dans l'intégration interculturelle. Elles peuvent créer un espace au sein duquel ses membres peuvent construire et promouvoir une conception commune de concepts essentiels relatifs à l'intégration interculturelle. Elles servent également d'arène dans laquelle les membres peuvent développer leurs compétences en matière d'intégration interculturelle. Elles offrent aussi une voie de communication entre les institutions nationales et les institutions régionales ou locales sur ce sujet.

Ces associations offrent un moyen de faire progresser la mise en œuvre de certaines parties de la Recommandation CM/Rec(2015)1.

Cette approche bidirectionnelle est encore plus évidente dans les accords de partenariat qui sont établis pour renforcer les capacités et faire progresser l'action en matière d'intégration interculturelle. Ces accords peuvent impliquer plusieurs niveaux de gouvernance ainsi que des approches multisectorielles.

Pratiques intéressantes

*En **Autriche**, la chancellerie fédérale et les services responsables des questions d'intégration au sein des Länder ont travaillé en coordination avec l'association des villes et des communes et des associations communautaires pour élaborer un programme complet en faveur de l'amélioration des compétences en matière d'intégration dans les zones rurales.*

*En **Croatie**, le gouvernement national a mis le guide des Cités interculturelles à la disposition de l'association des villes de Croatie en lui demandant de les diffuser auprès de ses membres.*

*En **Finlande**, le Programme national de partenariat pour l'intégration a été développé en 2016 pour concevoir, identifier et soutenir les opportunités de coopération qui favorisent le travail d'intégration. Outre le travail d'intégration au niveau de l'État et des municipalités, cela a impliqué des initiatives et une coopération entre la société civile, les propres organisations de personnes immigrantes et les entreprises. Le programme soutient la mise en œuvre pratique du programme d'intégration de l'État.*

*En **Islande**, la ville de Reykjavik participe à des consultations et fournit des conseils sur la diversité. Le Bureau des droits humains et de la démocratie et le Conseil interculturel de Reykjavik fournissent des recommandations et des commentaires sur les projets de législation et de réglementation concernant les migrations. Les membres de la ville participent à des groupes de travail, aux niveaux local et national, et prennent la tête d'initiatives à ces deux niveaux.*

*En **Lettonie**, l'association lettone des collectivités locales et régionales a organisé un séminaire pour présenter des informations aux collectivités locales sur le programme des Cités interculturelles.*

*En **République slovaque**, un projet d'une durée de deux ans, intitulé KapaCity, associe quatre organisations de la société civile intervenant sur les questions d'intégration, l'union des villes slovaques et quatre municipalités pour renforcer les capacités en matière d'intégration au niveau des collectivités locales, échanger des bonnes pratiques et développer les compétences des collectivités locales en matière de communication.*

Impulsion locale par le biais des réseaux nationaux de cités interculturelles

Les États membres rapportent que les réseaux nationaux de cités interculturelles contribuent à la mobilisation à plusieurs niveaux en matière d'intégration interculturelle. Ces réseaux offrent un espace permettant d'analyser, de synthétiser et de transmettre des enseignements tirés des pratiques locales d'intégration interculturelle et de déterminer les implications politiques de ces enseignements. Ces réseaux s'appuient sur cet apprentissage pour mettre en place un engagement multiniveau du niveau national sur les politiques et les pratiques en matière d'intégration interculturelle, dont l'initiative est locale.

Ces réseaux utilisent cet apprentissage comme base d'un engagement multiniveau mené localement au niveau national sur les politiques et pratiques d'intégration interculturelle

Ce faisant, ces organisations apportent une dimension ascendante à la mobilisation à plusieurs niveaux en faveur de l'intégration interculturelle.

Pratiques intéressantes

En Italie, dans le cadre de réunions du réseau des cités interculturelles, un atelier de conception de politiques a été organisé avec les autorités nationales, ainsi qu'une réunion qui a permis d'étudier les possibilités de généraliser les actions du réseau en les intégrant dans le réseau plus large de l'association nationale des communes italiennes. Les États membres indiquent que ce réseau a permis de mieux structurer la collaboration établie avec les ministères compétents.

2.3 Intégration au niveau national

Un certain nombre d'États membres font état de processus politiques qui soutiennent les engagements pris en faveur de l'intégration interculturelle dans divers domaines politiques. Il s'agit d'initiatives visant à garantir que les politiques et les programmes portent d'une certaine manière sur les groupes minoritaires et qu'ils aient des retombées pour eux dans le but de faire progresser l'égalité et la non-discrimination, ou plus particulièrement l'intégration interculturelle.

Les États membres mentionnent en outre la prise en compte de l'intégration interculturelle dans divers domaines politiques au niveau national. Dans un certain nombre de cas, des stratégies ou des plans nationaux portant spécifiquement sur l'intégration interculturelle ont fourni les moyens de transposer ces préoccupations dans ces domaines politiques.

Intégration de l'égalité

Les processus d'intégration de l'égalité mentionnés par les États membres visent à garantir que les politiques et programmes nationaux mettent l'accent sur l'égalité et la non-discrimination et ainsi sur l'intégration interculturelle. La législation est un outil important pour permettre une telle approche et soutenir sa mise en œuvre. Les processus d'intégration de l'égalité décrits dans les réponses au questionnaire ne reposent pas toujours sur cette législation.

Les processus d'intégration de l'égalité mentionnés comprennent notamment les initiatives suivantes: évaluation de l'impact des politiques et des programmes sur l'égalité, effectuée au stade de la version définitive ; renforcement des capacités pour permettre d'aborder les questions d'égalité, de non-discrimination et d'intégration interculturelle dans différents domaines politiques ; systèmes de participation des groupes minoritaires à la prise de décision et systèmes de données sur les questions d'égalité.

Pratiques intéressantes

À Malte, une proposition de politique nationale sur des mesures d'intégration obligatoires a été élaborée.

*En **Macédoine du Nord**, une plateforme d'apprentissage en ligne, destinée à renforcer les compétences en matière de communication interculturelle et de gestion de la diversité dans le secteur public, est en cours d'élaboration et d'expérimentation.*

*En **Norvège**, la politique d'intégration se fonde sur le principe d'intégration dans le secteur public, tous les domaines politiques étant chargés de contribuer à l'intégration et d'adapter leurs services aux divers besoins des personnes qui ont recours à ces services. Le service chargé des questions d'intégration au sein du ministère de l'Éducation et de la Recherche assure un rôle de coordination. Ce service finance en outre la production de statistiques qui permettent de surveiller la situation des immigrant-e-s en ce qui concerne l'emploi, l'éducation, le logement, les revenus et leur comportement, par l'intermédiaire du bureau central des statistiques de Norvège.*

*Au **Royaume-Uni**, les autorités publiques sont tenues, en vertu de la législation relative à l'égalité de traitement, d'établir et de publier des objectifs à atteindre en matière d'égalité, qui doivent : être fondés sur des éléments établis, préciser les résultats quantifiables à atteindre et être révisés tous les quatre ans. Les autorités publiques sont en outre obligées de réaliser une évaluation de l'impact sur l'égalité des projets de politique à adopter. L'évaluation de l'impact sur l'égalité permet d'établir l'impact potentiel d'un projet de loi ou de mesure politique sur les groupes minoritaires, en particulier en ce qui concerne la promotion de l'égalité pour ces groupes, la façon de traiter la diversité qu'ils représentent et la prévention de la discrimination à leur rencontre.*

Prise en compte dans les politiques nationales

Les États membres ont identifié un certain nombre de domaines politiques dans lesquels l'intégration interculturelle est érigée en composante de la politique nationale. Ces domaines politiques comprennent : l'éducation, la santé, le logement et l'aménagement du territoire, les arts et la culture, l'emploi et le maintien de l'ordre. Les stratégies ou plans nationaux axés sur l'intégration interculturelle ont, dans un certain nombre de cas, permis de mettre l'accent sur l'intégration interculturelle dans ces divers domaines politiques.

Pratiques intéressantes

*En **Autriche**, la gestion active des lieux d'hébergement et d'installation dans le cadre de la stratégie « Diversité et intégration spatiales » est intégrée dans la politique d'aménagement du territoire de la Conférence autrichienne sur l'aménagement du territoire afin de prévenir les concentrations ethniques.*

*En **Bulgarie**, la Stratégie nationale d'intégration des Roms (2012-2020) traite d'une série de domaines politiques, dont la santé, et prévoit l'institutionnalisation de la profession de médiateur de santé*

*En **Grèce**, une série d'initiatives interculturelles ont été mentionnées dans le domaine de l'éducation. Elles mettent particulièrement l'accent sur les migrant-e-s et les réfugié-e-s. Au nombre de ces initiatives, on peut citer la mise en place de classes d'accueil dans les écoles ordinaires, l'organisation d'activités d'enseignement des langues, l'élaboration de programmes d'études, la gestion d'écoles interculturelles et un soutien apporté aux enseignants et aux parents.*

*Au **Portugal**, le Plan stratégique pour les migrations et le Plan national pour la mise en œuvre du Pacte mondial sur les migrations suivent une approche transversale, englobant les thèmes suivants : régularisation, santé, sécurité sociale, emploi, éducation et formation professionnelle, enseignement supérieur et logement. Ils sont établis selon une approche multisectorielle à plusieurs niveaux impliquant dans leur mise en œuvre les ministères, les services de l'administration publique, les communes et les entités de la société civile.*

*En **Roumanie**, le ministère des Travaux publics, du Développement et de l'Administration élabore actuellement une politique urbaine nationale. Elle comprendra un volet consacré à « la ville juste et inclusive », qui visera à éliminer les disparités entre les groupes, à fournir des logements abordables et des emplois rémunérés et à créer du lien social entre les personnes.*

*En **Slovénie**, la police, dans le cadre du Programme national de mesures en faveur des Roms, assure la formation des policiers pour leur permettre de travailler dans des environnements multiculturels. Elle est également l'acteur principal de la mise en œuvre du programme « Formation des fonctionnaires travaillant avec des membres de la communauté rom dans l'exercice de leurs fonctions ».*

*En **Espagne** le ministère de l'inclusion, en collaboration avec le ministère de l'éducation et les gouvernements régionaux, met en œuvre - depuis 2015 - un programme de prévention du racisme et de la xénophobie à l'école, qui fonctionne comme une plate-forme d'échange de bonnes pratiques en matière d'intégration et de prévention de l'intolérance.*

*En **Suisse**, la participation culturelle de la population a été désignée comme l'une des trois priorités de la politique culturelle. L'Office fédéral de la culture soutient des projets nationaux et des projets modèles visant à renforcer la participation culturelle, en s'attachant tout particulièrement à soutenir des projets favorisant la rencontre de personnes issues de différents groupes et de différentes régions linguistiques.*

*En **Turquie**, le ministère de la Famille, du Travail et des Services sociaux a mis en place un certain nombre d'initiatives visant à permettre l'accès des migrant-e-s au marché du travail, qui est considéré comme la clé de leur intégration sociale. Les mesures prises ont trait à la législation, à la réglementation et à la fourniture d'informations.*

3. Facteurs favorables et difficultés

3.1 Facteurs favorables

Plusieurs États membres insistent sur l'importance de l'établissement d'un cadre national pour l'intégration interculturelle. Ils considèrent que l'adoption d'un programme ou d'un plan national pour l'intégration interculturelle est essentielle à cet égard. Un cadre de base, qui prend un aspect plus stratégique en définissant des objectifs, des principes fondamentaux et de grandes lignes d'action qui en découlent est également considéré comme précieux. Les États mentionnent enfin qu'il est nécessaire que ce cadre soit clairement défini, diffusé et accepté par toutes les parties prenantes.

La mobilisation à plusieurs niveaux, englobant les différents niveaux de gouvernance, est considérée comme un atout précieux pour faire progresser l'intégration interculturelle. La nature bidirectionnelle de cette mobilisation et son intégration dans les systèmes de définition des objectifs, des stratégies et des politiques d'intégration interculturelle sont jugées importantes. De plus, les États mettent en

avant la contribution précieuse que peuvent apporter les échanges réguliers entre les différents niveaux de gouvernance sur les questions d'intégration interculturelle.

Les États indiquent que le soutien à l'intégration interculturelle au niveau européen joue un rôle de catalyseur. À cet égard, l'expertise du Conseil de l'Europe est mise en avant, ainsi que l'élaboration d'outils et de supports à ce niveau en faveur de l'intégration interculturelle. Les outils mis au point au niveau national sont également considérés comme importants pour permettre de réaliser des avancées.

Les structures participatives et de partenariat sont jugées essentielles pour mobiliser l'ensemble des parties prenantes nécessaires aux avancées en matière d'intégration interculturelle. La société civile est désignée comme un partenaire précieux, capable de favoriser les progrès enregistrés, de permettre une meilleure compréhension des défis qui se posent et de contribuer à l'élaboration de stratégies efficaces. Les États estiment qu'il est indispensable que les groupes minoritaires soient intéressés et impliqués, et que la société civile peut stimuler cet intérêt et permettre cette participation.

Au nombre des facteurs favorables est également cité la prise de responsabilités en matière d'intégration interculturelle par des structures aux niveaux régional et local. Ce leadership implique la mobilisation de personnes informées exerçant des fonctions de haut niveau ainsi que des organes ou des structures d'experts établis à ces niveaux.

3.2 Difficultés

La mobilisation à plusieurs niveaux est considérée comme complexe, en particulier dans les structures fédérales. Dans des contextes de ce type, il y a de nombreuses parties prenantes à faire intervenir. Dans certains pays, pour être effectif, cet engagement à plusieurs niveaux doit se confronter au principe d'autonomie des collectivités locales et régionales. Les États estiment qu'il est important de préserver la qualité des relations entre l'échelon national et les échelons régional et local. Ces différents niveaux doivent disposer des compétences adéquates et appropriées pour assurer une mise en œuvre effective des mesures d'intégration interculturelle.

La pandémie de Covid-19 et les défis posés par la reprise économique constituent un contexte particulièrement défavorable pour avancer sur la question de l'intégration interculturelle. Cette situation a eu un impact disproportionné sur les groupes exposés à la pauvreté et, dans certains cas, il a généré des discriminations et un durcissement des divisions et des tensions entre les groupes. S'il s'agit d'un contexte de risque à gérer, il est également considéré comme un défi à relever et une opportunité à saisir. L'atout de la diversité peut être utilisé comme une ressource dans cette période difficile. Si la situation actuelle a mis en évidence les circonstances difficiles de certains groupes, elle a aussi stimulé la solidarité et l'action en faveur de l'intégration interculturelle. Des réponses efficaces aux défis posés par la pandémie de Covid-19 ont nécessité des modèles de gouvernance à plusieurs niveaux qui pourraient servir l'intégration interculturelle à l'avenir.

Les réponses à l'enquête font aussi état de difficultés pratiques. En effet, les données sur les questions d'égalité sont insuffisantes pour permettre l'élaboration d'une stratégie bien conçue et pour contrôler l'évolution des situations et y réagir. Il n'existe pas de traduction du guide du Conseil de l'Europe dans certaines langues, ce qui limite sa disponibilité et donc son impact. La mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2015)1, et de recommandations similaires, aurait été facilitée par l'identification de mécanismes de suivi convenus et de systèmes de rapports systématiques avec des données et des objectifs établis pour ces rapports.

De façon plus générale, la difficulté consiste à abandonner les approches réactives appliquées jusqu'à présent, qui consistent à résoudre les problèmes à mesure qu'ils apparaissent, pour adopter des approches plus proactives qui permettent la concrétisation d'une nouvelle vision de la société fondée sur l'intégration interculturelle.

4. Conclusions et recommandations

4.1 Conclusions

Dans leurs réponses à l'enquête, les États membres font état d'une infrastructure institutionnelle évolutive et importante pour une intégration interculturelle efficace. Cette infrastructure repose sur la législation, les institutions, les stratégies et les flux de financement. Ces éléments sont interconnectés et, dans certains cas, une infrastructure institutionnelle globale comprenant tous ces éléments doit encore apparaître. Il serait également profitable que la gamme des questions traitées par cette infrastructure institutionnelle soit étendue dans certains cas, notamment lorsque les mesures appliquées ne concernent qu'un seul groupe ou qu'un petit éventail de groupes.

Dans la plupart des cas, les informations données sur cette infrastructure institutionnelle ne désignent pas explicitement le modèle interculturel d'intégration comme le point de mire de leurs initiatives. Il ressort toutefois clairement de l'enquête que les principes d'égalité, de diversité, d'interaction et de participation ont une influence sur la conception et le fonctionnement de cette infrastructure institutionnelle. L'équilibre entre l'importance accordée à ces différents principes pourrait nécessiter d'être examiné de plus près, tout comme la signification réelle attribuée à chacun d'entre eux.

Les réponses à l'enquête mentionnent peu la poursuite de la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2015)1 ou les avancées en matière d'intégration interculturelle par la mobilisation de plusieurs niveaux de gouvernance. Il y est fait référence à la diffusion d'orientations pour les cités interculturelles, au dialogue fondé sur les travaux effectués dans les cités interculturelles ainsi qu'à l'impulsion et au soutien qui peut être apporté aux cités interculturelles au moyen de cette mobilisation à plusieurs niveaux.

Il apparaît que les associations de collectivités régionales et locales et les réseaux de cités interculturelles ont une contribution significative à apporter à cette mobilisation à plusieurs niveaux. Les stratégies ou plans nationaux qui prévoient des actions de mise en œuvre au niveau local et les organismes chargés de favoriser et de soutenir leur mise en œuvre sont également considérés comme ayant une contribution à apporter.

Les États mentionnent certains processus politiques qui visent à intégrer la notion d'égalité, et donc l'intégration interculturelle, dans tous les domaines politiques, par exemple l'évaluation de l'impact sur l'égalité des projets de loi ou de politique à adopter. Des initiatives d'intégration interculturelle sont également présentées comme s'inscrivant dans toute une série de domaines politiques, en particulier l'éducation, le marché du travail, l'aménagement du territoire, la santé, la police et les arts et la culture. Ces initiatives peuvent être soutenues par des stratégies ou des plans nationaux consacrés à cette question.

Il ressort des réponses que les cadres nationaux approuvés en faveur de l'intégration interculturelle, la mobilisation à plusieurs niveaux, le soutien au niveau européen et les accords de partenariat sont des facteurs favorables déterminants. La gestion de la mobilisation à plusieurs niveaux dans des contextes fédéraux et dans des contextes d'autonomie locale et régionale semble complexe et difficile. La pandémie de covid-19 et le contexte de relance économique représentent des défis

particuliers. Les États insistent sur le fait qu'il est important d'abandonner les approches réactives pour adopter des initiatives stratégiques proactives en faveur de l'intégration interculturelle.

Dans l'ensemble, même s'il existe un grand nombre de politiques, de programmes et d'initiatives en matière d'intégration interculturelle, de nouveaux progrès seraient facilités par l'adoption de cadres européens et nationaux garantissant une approche globale, cohérente et homogène dans tous les domaines d'action et applicables à tous les groupes concernés. La Recommandation CM/Rec(2015)1 et le modèle d'intégration interculturelle qu'il préconise ont inspiré des initiatives engagées par les États membres, mais les efforts de ceux-ci pour faire progresser l'intégration interculturelle pourraient donner plus de visibilité et d'importance à la recommandation et pourraient chercher davantage à intégrer les réalisations des collectivités locales qui mènent leur action selon ses principes.

4.2 Recommandations

Ces recommandations s'appuient sur les initiatives décrites par les États membres et visent à favoriser l'adoption d'une approche stratégique de l'intégration interculturelle. Il est recommandé :

- d'élaborer un cadre de base applicable aux interventions politiques en matière d'intégration interculturelle, aux niveaux européen et national, afin de favoriser une approche cohérente, globale et homogène de l'intégration interculturelle, comprenant des objectifs, des principes et des lignes d'action communs pour un éventail de domaines politiques, et impliquant différents secteurs et niveaux de gouvernance ;
- d'intégrer systématiquement la méthodologie d'intégration interculturelle dans les politiques, stratégies et plans d'action généraux en matière d'intégration des États membres ;
- de confier la responsabilité de conduire, au niveau national, la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2015)1 ou des principes de l'intégration interculturelle à une institution compétente spécifique, ayant les attributions et les ressources nécessaires pour garantir et orienter une approche coordonnée et globale de cette question ainsi que la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2015)1 ;
- de créer des plateformes au niveau national pour permettre la mobilisation et la coordination des parties prenantes à plusieurs niveaux et dans plusieurs secteurs en faveur de l'intégration interculturelle, sur la base des principes de partenariat et de participation ;
- de favoriser l'instauration d'un travail en réseau au niveau national pour mettre en place un soutien par les pairs, des échanges mutuels et une coopération au niveau national entre les Cités interculturelles et avec les autorités nationales, et d'y contribuer ;
- de renforcer la législation relative à l'égalité de traitement par l'adoption de dispositions imposant aux autorités publiques une approche proactive en faveur de l'égalité et de la non-discrimination, notamment par la mise en œuvre de processus d'intégration de l'égalité ;
- d'accorder une attention particulière aux actions menées en faveur de l'intégration interculturelle et à la prise en compte des principes d'égalité, de diversité et d'interaction, dans les réponses politiques appliquées en réaction à la pandémie de Covid-19, dans les mesures prises pour favoriser la reprise économique, et dans le traitement des tensions et des divisions générées par ce contexte ;

- de prévoir des mécanismes de suivi de la mise en œuvre, y compris des systèmes de rapports avec des indicateurs et des objectifs, dans les recommandations sur l'intégration interculturelle ;
- des structures-types concernant l'institution compétente en matière d'interculturalité et les formations de développement des compétences interculturelles devraient être mises au point, diffusées et appliquées.