

MODÈLE DE CADRE POUR UNE STRATÉGIE D'INTÉGRATION INTERCULTURELLE AU NIVEAU NATIONAL

Stratégies d'intégration interculturelle :
gérer la diversité comme une opportunité



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

MODÈLE DE CADRE POUR UNE STRATÉGIE D'INTÉGRATION INTERCULTURELLE AU NIVEAU NATIONAL

Stratégies d'intégration interculturelle :
gérer la diversité comme une opportunité

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

Édition anglaise:

*Model framework for an intercultural integration
strategy at the national level*

*Les points de vue exprimés dans cet ouvrage
n'engagent que les auteurs et ne reflètent pas
nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.*

La reproduction d'extraits (jusqu'à 500 mots) est autorisée, sauf à des fins commerciales, tant que l'intégrité du texte est préservée, que l'extrait n'est pas utilisé hors contexte, ne donne pas d'informations incomplètes ou n'induit pas le lecteur en erreur quant à la nature, à la portée et au contenu de ce texte. Le texte source doit toujours être cité comme suit : « © Conseil de l'Europe, année de publication ». Pour toute autre demande relative à la reproduction ou à la traduction de tout ou partie de ce document, veuillez vous adresser à la Direction de la communication, Conseil de l'Europe (F-67075 Strasbourg Cedex), ou à publishing@coe.int).

Toute autre correspondance relative à ce document doit être adressée à la Direction de l'anti-discrimination Unité des Cités interculturelles du Conseil de l'Europe.

Unité des Cités interculturelles
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
France
Courriel : intercultural.cities@coe.int

Conception de la couverture et mise en page:
Division de la production des documents et
des publications (DPDP), Conseil de l'Europe

Photo de couverture : Shutterstock
Photos: ©Shutterstock et Ville de Montréal

Cette publication n'a pas fait l'objet
d'une relecture typographique et grammaticale
de l'Unité éditoriale de la DPDP

© Conseil de l'Europe, octobre 2021
Imprimé aux ateliers du Conseil de l'Europe

Table des matières

RÉSUMÉ	5
Préambule	5
INTRODUCTION	7
Avantages des politiques de migration et d'intégration bien gérées	9
Définitions clés pour une compréhension commune des termes employés dans ce document	10
CHAPITRE 1 – LOGIQUE ET FINALITÉS D'UNE STRATÉGIE D'INTÉGRATION INTERCULTURELLE	15
Qu'est-ce que l'intégration interculturelle ?	15
Pourquoi l'intégration interculturelle ?	15
CHAPITRE 2 – PRINCIPES D'UNE STRATÉGIE D'INTÉGRATION INTERCULTURELLE	19
Garantir l'égalité	19
Valoriser la diversité	20
Favoriser une interaction significative	21
Citoyenneté et participation actives	23
CHAPITRE 3 – TABLEAU DE LA POLITIQUE D'INTÉGRATION INTERCULTURELLE	27
CHAPITRE 4 – STRUCTURE D'UNE STRATÉGIE D'INTÉGRATION INTERCULTURELLE	39
Une analyse factuelle du problème à résoudre	40
Un objectif global lié aux défis de l'intégration interculturelle	42
Un ensemble d'objectifs contribuant à atteindre cet objectif général	44
Des programmes et projets, à élaborer conjointement avec les utilisateurs et les utilisatrices	44
Les structures/mécanismes nécessaires à la mise en place d'un cadre cohérent	47
Des acteurs désignés afin d'assumer certaines responsabilités, avec le concours des utilisateurs et utilisatrices	49
Le volume et la provenance des ressources nécessaires à la mise en œuvre	51
Les vecteurs et le public cible de la communication de la politique	52
Mesures en vue du suivi et de l'évaluation de son efficacité	53
Moyens nécessaires à l'examen et à la révision de la politique	54

Résumé

Les politiques d'intégration des personnes migrantes et des personnes réfugiées concernent des domaines politiques variés et de multiples niveaux de gouvernance. Leur élaboration nécessite une concertation et une coordination systématiques entre les différentes parties prenantes. Leur réussite dépend de leur intégration dans des politiques de gestion de la diversité qui valorisent la diversité en la considérant comme une ressource, encouragent la diversité dans les institutions, les secteurs résidentiels et les espaces publics, et limitent la ségrégation dans la vie sociale, culturelle, économique et politique. En définitive, la réussite des politiques d'intégration dépend de leur capacité à réaliser une inclusion effective en favorisant l'adhésion et la participation active des institutions de l'État, des autorités locales et régionales, et de la société civile.

Le modèle d'intégration interculturelle préconisé par le Conseil de l'Europe comprend tous ces éléments¹. Il convient de souligner que si le présent document porte expressément sur l'intégration des personnes migrantes, l'approche de l'intégration interculturelle décrite ici est tout aussi pertinente pour l'intégration de personnes provenant de milieux différents, ainsi que pour l'adaptation en douceur de la société tout entière à sa diversité grandissante.

Le présent modèle de cadre politique a été élaboré en s'appuyant sur un dialogue à plusieurs niveaux. Il a pour but de servir de base à la conception de stratégies d'intégration interculturelle nationales qui soient holistiques, fondées sur des normes en matière de droits humains, étayées par une conception réaliste de la mobilité transfrontalière et de ses incidences, et qui tiennent compte du coût humain, social et économique de l'absence d'intégration. En

outre, il s'inspire des résultats positifs obtenus par les autorités locales et les États membres qui ont appliqué le modèle de l'intégration interculturelle dans le but d'atteindre l'inclusion réelle au niveau local.

Ce modèle de cadre politique est donc un outil destiné aux praticiennes et praticiens et aux responsables politiques travaillant dans le domaine de la diversité et de l'inclusion. Il offre des sources d'inspiration issues de pratiques phares recueillies dans le cadre d'un dialogue à plusieurs niveaux avec les États membres du Conseil de l'Europe et les villes ayant adopté le modèle de l'intégration culturelle et contribuant à une plus grande égalité et cohésion, conformément aux normes pertinentes du Conseil de l'Europe. Il est conçu comme un outil flexible que les praticiennes et praticiens devraient pouvoir adapter aux spécificités de leur contexte juridique et administratif.

Préambule

Le présent modèle de cadre politique est un outil destiné aux praticiennes et praticiens et aux responsables politiques travaillant dans le domaine de la diversité et de l'inclusion. Il a été élaboré en s'appuyant sur un dialogue à plusieurs niveaux et s'inspire des résultats positifs obtenus par les autorités locales² et les États membres³ ayant appliqué le modèle de l'intégration interculturelle dans le but d'atteindre l'inclusion réelle au niveau local. Il est conçu comme un outil flexible que les praticiennes et praticiens devraient pouvoir adapter aux spécificités de leur contexte juridique et administratif.

Le présent modèle de cadre politique n'a pas pour but d'analyser ou d'aborder ou de modifier le statut juridique des personnes migrantes résidant sur le territoire d'un État membre, ni les conditions d'entrée légale sur le territoire, ni aucune autre disposition légale nationale concernant la gestion des migrations et le contrôle des frontières.

1. Voir la [Recommandation CM/Rec\(2015\)1 du Comité des Ministres aux États membres sur l'intégration interculturelle](#). Lors de l'adoption de cette Recommandation par le Comité des Ministres, la Fédération de Russie a fait une déclaration indiquant, entre autres, que la Recommandation n'est pas un document consensuel et ne reflète pas une approche commune de tous les États membres, et que la Fédération de Russie se réserve le droit de décider de l'étendue de sa mise en œuvre.

2. Voir [Rapports de l'index des Cités interculturelles par ville](#).
3. Voir le rapport d'étude sur la mise en œuvre de la recommandation susmentionnée [CM/Rec\(2015\)1 \(document CDADI\(2021\)5\)](#).



Introduction

Dans un contexte d'instabilité géopolitique qui perdure, les inquiétudes du public à l'égard des migrations et de la diversité n'ont cessé de croître. En parallèle, la discrimination continue de toucher un grand nombre de minorités ethniques, de personnes immigrées et leurs enfants dans l'Union européenne et ailleurs⁴.

En conséquence, les politiques d'intégration ne parviennent souvent pas à respecter les normes européennes relatives aux droits humains, notamment celles ayant trait à la cohésion sociale, l'égalité et la lutte contre la discrimination, et engendrent des défis en ce qui concerne l'État de droit⁵. L'intégration effective est souvent perçue comme un facteur d'attraction en l'absence de politiques d'asile et de contrôle des frontières communes, et de stratégies d'intégration harmonisées à l'échelle du continent.

Pourtant, les leçons tirées du passé démontrent que les insuffisances des politiques d'intégration, voire leur inexistence, peuvent se révéler désastreuses en termes de délitement de la cohésion et de gâchis de talents. « Si nous échouons à concevoir des stratégies et des politiques visant à promouvoir l'inclusion des réfugiés et des personnes migrantes ayant le droit de demeurer dans nos sociétés, nous nous créerons des problèmes parfaitement évitables »⁶. En matière d'« intégration des personnes migrantes : il est temps que l'Europe prenne ses responsabilités »⁷ en lui

donnant un ancrage solide dans les droits humains⁸ et en veillant à ce qu'elle fasse partie intégrante d'une bonne gouvernance⁹.

Les politiques d'intégration des personnes migrantes et des personnes réfugiées concernent des domaines politiques variés et de multiples niveaux de gouvernance. Leur élaboration suit un processus à la fois complexe et délicat, qui nécessite une concertation et une coordination systématiques entre les différentes parties prenantes. Leur réussite dépend essentiellement de leur capacité à réaliser une inclusion effective en veillant à ce que les institutions de l'État, les autorités régionales et locales et la société civile se les approprient et s'investissent pleinement en leur faveur. Cette réussite dépend également de leur intégration dans des politiques de gestion de la diversité qui valorisent la diversité comme une ressource, encouragent la diversité dans les institutions, les secteurs résidentiels et les espaces publics, et limitent la ségrégation. Tous ces éléments constituent le modèle d'intégration interculturelle préconisé par le Conseil de l'Europe. Ce modèle, expérimenté avec succès par des régions et des villes d'Europe et d'ailleurs, est de plus en plus utilisé pour façonner les politiques publiques.

Les politiques d'intégration devraient adopter une approche équilibrée et globale entre les responsabilités des personnes migrantes et celles des sociétés.

D'un côté, les politiques d'intégration traditionnelles mettent l'accent sur la responsabilité des personnes migrantes à s'intégrer dans leur nouveau pays de résidence. Elles leur fournissent des services pour les encourager et les aider à apprendre la langue, à acquérir de nouvelles qualifications et à comprendre l'environnement social et culturel de leur nouveau pays de résidence.

4. Voir « *Ensemble dans l'UE: promouvoir la participation des personnes migrantes et de leurs descendants* », rapport de l'Agence des droits fondamentaux (FRA), mars 2017. Voir aussi : *Second European Union Minorities and Discrimination Survey (EU MIDIS II) – Main results*. FRA (2017), et les rapports pertinents suivants : *Being Black in the EU FRA (2018)*, *Second European Union Minorities and Discrimination Survey Muslims – Selected findings FRA (2017)*, *Deuxième enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination des musulmans – Sélection de résultats*, FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Migrant women – selected findings FRA (2019)*. Les données par pays peuvent être consultées sur l'[interactive data explorer de la FRA](#).
5. Elles comprennent, entre autres, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, la Charte sociale européenne, la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.
6. Ambassadeur Tomáš Boček, « *Premier rapport sur les activités menées par le Représentant spécial du Secrétaire Général sur les migrations et les réfugiés* », Conseil de l'Europe, février 2018, p. 22.
7. « *Intégration des personnes migrantes : il est temps que l'Europe prenne ses responsabilités* », document thématique publié par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Éditions du Conseil de l'Europe, mai 2016.

8. Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme dans des sociétés culturellement diverses, adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 2 mars 2016.
9. Voir les [Douze principes de bonne gouvernance](#) du Conseil de l'Europe. Voir également les travaux de recherche « *The Spirit Level* » de Richard Wilkinson et Kate Pickett, qui démontrent par un éventail d'indicateurs que « réduire les inégalités est la meilleure manière d'améliorer la qualité de l'environnement social et par conséquent la qualité de vie réelle de tous ».

De l'autre côté, afin de s'assurer que les personnes migrantes deviennent une partie intégrante et productive de la collectivité, il faut également mettre en avant les atouts que ces personnes apportent avec elles, et le bénéfice qui résulte de leurs talents, compétences et connaissances (y compris linguistiques) pour elles-mêmes et pour la collectivité. En outre, les politiques d'intégration devraient créer des espaces et des occasions d'interaction interculturelle significative afin de garantir un sentiment d'appartenance, une participation active et une coexistence interculturelle pacifique. L'accès aux droits devrait être le point de départ plutôt que l'aboutissement de l'intégration, non seulement car cela relève de l'égalité et la non-discrimination, mais également car les travaux de recherche montrent que le fait d'accéder pleinement aux droits existants peu après l'arrivée accélère en réalité l'intégration¹⁰.

Les politiques d'intégration de la nouvelle génération doivent dépasser la catégorisation des individus et mettre davantage l'accent sur les atouts individuels et l'autonomisation, qui peuvent contribuer au bien-être de l'ensemble de la société.

Les stratégies d'intégration devraient donner la priorité à la garantie absolue de la dignité humaine, tout en maintenant une coordination avec les politiques publiques de sécurité intérieure et les politiques extérieures et des affaires étrangères.

Le présent modèle de cadre politique a été élaboré dans le cadre d'un dialogue à plusieurs niveaux et s'appuie sur un examen des stratégies d'intégration nationales et locales existantes et sur des échanges avec des responsables politiques d'États membres du Conseil de l'Europe et des Cités interculturelles. Il s'appuie également sur les normes internationales en la matière et s'inspire des résultats positifs de certaines approches d'intégration interculturelle¹¹ en tant que moyens de parvenir à l'inclusion réelle au niveau local.

Le présent modèle de cadre politique a pour but de servir de base à la conception de stratégies d'intégration interculturelle nationales qui soient holistiques, basées sur les normes en matière de droits humains, étayées par une conception réaliste de la mobilité transfrontalière et de ses incidences, et qui tiennent compte du coût humain, social et économique de l'absence d'intégration. Il doit donc être considéré comme un outil destiné aux praticiennes et praticiens et aux responsables politiques qui travaillent dans

le domaine de la diversité et de l'inclusion. Il offre des sources d'inspiration issues de pratiques phares recueillies dans le cadre d'un dialogue à plusieurs niveaux avec les États membres du Conseil de l'Europe et les villes ayant adopté le modèle de l'intégration culturelle et contribuant à une plus grande égalité et cohésion, conformément aux normes pertinentes du Conseil de l'Europe. Il est conçu comme un outil flexible que les praticiennes et praticiens devraient pouvoir adapter aux spécificités de leur contexte juridique et administratif.

Bien que le présent modèle de cadre politique porte expressément sur l'intégration des personnes migrantes, il convient de souligner que l'approche de l'intégration interculturelle est tout aussi pertinente pour l'intégration des personnes provenant de milieux différents, ainsi que pour l'adaptation en douceur de la société tout entière à sa diversité grandissante. Par conséquent, même si les personnes migrantes et réfugiées sont la principale cible de ce document, les autorités chargées d'élaborer une stratégie nationale d'intégration interculturelle pourraient également prendre en considération la situation des personnes vivant dans le pays depuis deux générations, voire plus, et sont encore perçues comme étant étrangères en raison de leur origine nationale ou ethnique, de leur couleur de peau ou de leur religion.

Comme le montre clairement ce document, les raccourcis tels que « intégration des personnes migrantes/réfugiées » ne doivent pas laisser penser, à tort, que la responsabilité de l'intégration ne reposerait que sur les personnes nouvellement arrivées et les membres des communautés minoritaires, ni que ces personnes seraient les seules concernées par les stratégies d'intégration interculturelle. Au contraire, l'une des innovations majeures de l'approche interculturelle de gestion de la diversité telle que préconisée par le Conseil de l'Europe consiste à reconnaître qu'il s'agit d'un défi à relever par toute la société, y compris l'État et la communauté d'accueil, et que la société dans son ensemble peut profiter de l'enrichissement réciproque qui en résulte¹².

De manière similaire, le présent document désigne l'intégration interculturelle comme étant un modèle d'action ciblant la société dans sa globalité à travers des efforts multiniveaux et multi-parties prenantes pour l'« intégration des sociétés marquées par la diversité »¹³, tandis que l'inclusion constitue le résultat visé par les politiques d'intégration interculturelle, autrement dit la reconnaissance de l'égalité de toutes et tous sur le plan de la dignité, de l'identité, de la contribution et de l'accès aux ressources et aux opportunités.

10. Plusieurs études récentes réalisées par le Laboratoire de politique d'immigration de l'ETH, l'École polytechnique fédérale de Zurich, et de l'Université de Stanford, montrent que l'obtention de la nationalité augmente sensiblement les revenus des personnes immigrantes marginalisées, et que la naturalisation permet de promouvoir leur intégration sociale et politique à long terme (<https://pp.ethz.ch/research/citizenship.html>).

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

12. *Livre blanc sur le dialogue interculturel « Vivre ensemble dans l'égalité de dignité »*, Conseil de l'Europe (2008)

13. Voir Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, HCNM, *Lignes directrices de Ljubljana sur l'intégration dans des sociétés marquées par la diversité*, 2012.

Le présent modèle de cadre politique n'est donc pas centré sur les droits et les services auxquels les personnes nouvellement arrivées ont ou devraient avoir accès en fonction de leur statut (les services dits d'intégration)¹⁴. Il vise plutôt à clarifier la manière dont les institutions publiques, les législations et les politiques dans tous les domaines peuvent permettre l'intégration des personnes migrantes en devenant plus inclusives. En s'adaptant à un contexte de diversité culturelle et sociale, lesdites institutions, législations et politiques peuvent contribuer à renforcer la cohésion communautaire et la confiance sociale, et optimiser les bénéfices de la diversité pour la société dans son ensemble.

Le document expose en outre les exigences qui découlent des normes et des valeurs que respectent les États membres du Conseil de l'Europe et qui devraient sous-tendre les stratégies d'intégration interculturelle. Il présente également un éventail de mesures politiques qui pourraient contribuer à satisfaire à ces exigences. De plus, ce document présente le cadre qui peut garantir qu'une stratégie d'intégration soit ciblée, fondée sur des données probantes et efficace pour parvenir à l'inclusion.

Si le Conseil de l'Europe a guidé le concept et la pratique de l'intégration interculturelle, la gestion de la diversité culturelle dans un contexte mondialisé et individualisé présente un intérêt certain pour tous les continents (comme l'atteste la présence de villes membres des Cités interculturelles sur l'ensemble de ceux-ci). Il est vrai que le Programme de développement durable à l'horizon 2030 adopté par les Nations Unies en 2015, qui définit 17 objectifs de développement durable, se concentre sur les problèmes socio-économiques et écologiques, la question de la migration n'étant évoquée que dans l'objectif 10 « Réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre », dans l'objectif spécifique consacré à faciliter des « Politiques de migration planifiées et bien gérées ». Or deux cibles de l'objectif 10 sont particulièrement pertinentes :

10.2: D'ici à 2030, autonomiser toutes les personnes et favoriser leur intégration sociale, économique et politique, indépendamment de leur âge, de leur sexe, de leur handicap, de leur race, de leur appartenance ethnique, de leurs origines, de leur religion ou de leur statut économique ou autre ;

10.3: Assurer l'égalité des chances et réduire l'inégalité des résultats, notamment en éliminant les lois, politiques et pratiques discriminatoires et en promouvant l'adoption de lois, politiques et mesures adéquates en la matière.

14. Voir Carrera S. et Vankova Z. (2019), « *Human rights aspects of immigrant and refugee integration policies: a comparative assessment in selected Council of Europe member states* », document thématique publié par le Représentant spécial du Secrétaire Général sur les migrations et les réfugiés.

En outre, le préambule établit clairement: « Nous sommes déterminés à favoriser l'avènement de sociétés pacifiques, justes et inclusives, libérées de la peur et la violence ». Il reconnaît également que, sans ces conditions, il ne peut y avoir de développement durable.

Des engagements plus précis sont inclus dans le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, adopté en 2018 par les Nations Unies. Ses objectifs sont les suivants :

- ▶ assurer l'accès des personnes migrantes aux services de base ;
- ▶ donner aux personnes migrantes et aux sociétés des moyens en faveur de la pleine intégration et de la cohésion sociale ;
- ▶ éliminer toutes les formes de discrimination et encourager un débat public fondé sur des données probantes, afin de faire évoluer la manière dont les migrations sont perçues ;
- ▶ investir dans le perfectionnement des compétences et faciliter la reconnaissance mutuelle des aptitudes, qualifications et compétences.

L'élaboration de programmes nationaux en faveur de l'intégration interculturelle aidera ainsi les États membres du Conseil de l'Europe à respecter leurs engagements envers les Nations Unies, et permettra de soutenir les efforts déployés par les pays déjà engagés dans la refonte à plusieurs niveaux de leur gouvernance dans le domaine des migrations. En outre, comme pour le développement du Réseau des Cités interculturelles dans le monde, ces innovations sur le continent européen pourraient bien servir d'exemples de bonne pratique à l'échelle globale.

Avantages des politiques de migration et d'intégration bien gérées¹⁵

Un volume éloquent de connaissances solides et de travaux de recherche rigoureux atteste des nombreux avantages que l'on peut attendre de politiques de migration et d'intégration bien gérées. Parallèlement, il conviendrait de prêter attention aux inconvénients et aux désavantages potentiels d'une migration mal gérée et de politiques d'intégration inefficaces¹⁶.

Les personnes migrantes peuvent venir renforcer la main-d'œuvre disponible et répondre aux besoins de certains créneaux spécialisés dans des secteurs d'activités en essor rapide ou en déclin ; elles contribuent

15. Cette section offre un bref aperçu des nombreuses recherches qui montrent l'impact positif de la diversité lorsqu'elle s'inscrit dans un cadre de politiques migratoires et d'intégration bien géré. Elle ne prétend pas à l'exhaustivité. Les atouts liés aux migrations et à la diversité ne sont pas automatiques et peuvent dépendre de plusieurs facteurs.

16. Voir : « *The Effects of Immigration in Developed Countries: Insights from Recent Economic Research* », Bulletin politique du CEPII, avril 2018.

davantage qu'elles ne reçoivent en matière de taxes et impôts et de cotisations sociales, et viennent renforcer les rangs de la population en âge de travailler. De façon générale, elles ont des effets positifs sur le commerce international, le progrès technologique et les investissements dans leurs pays d'origine. Dans les régions à revenus élevés comme l'Europe, les personnes migrantes dopent la croissance du PIB sur le long terme, à condition qu'elles soient rapidement intégrées sur le marché du travail. Il est aussi prouvé que contrairement aux idées reçues, elles peuvent avoir un effet positif sur les salaires lorsque leurs compétences viennent compléter celles du personnel salarié existant¹⁷.

Les études montrent également que les politiques d'intégration réussies, bien que coûteuses à court terme, peuvent apporter des avantages sociaux, économiques et budgétaires pouvant largement dépasser les coûts d'intégration à court terme¹⁸.

Les auteures et auteurs d'une étude très complète sur la contribution des personnes migrantes au développement économique des pays d'accueil¹⁹ ont évalué et modélisé l'incidence de la migration dans les États membres de l'Union européenne sur les périodes 2000-2015 et 2000-2019. Les principales conclusions de cette étude indiquent que les bonnes politiques de migration, qui encouragent l'éducation, l'accès au marché de l'emploi et *in fine* l'inclusion des personnes migrantes, peuvent « contribuer de façon déterminante à l'amélioration du bien-être économique des pays d'accueil ». Ce que confirme une étude sur les effets macroéconomiques de la migration mondiale, publiée en avril 2020 dans *Perspectives de l'économie mondiale*²⁰ : les principales conclusions sur le plan de l'action publique sont que les politiques d'intégration peuvent amplifier les effets macroéconomiques positifs de l'immigration et qu'il est nécessaire de mettre en place une coopération internationale pour traiter la question de la migration des personnes réfugiées.

Une autre étude macroéconomique couvrant les 30 dernières années en Europe indique aussi que la migration a eu un effet positif sur l'économie²¹.

Le potentiel positif de la diversité a également fait l'objet de nombreux travaux de recherche, et certains éléments montrent que la diversité peut contribuer à dynamiser les services financiers²², à augmenter la productivité de la main-d'œuvre²³ et à rendre les gens plus heureux²⁴ et les quartiers plus sûrs²⁵. Enfin, il est communément reconnu que le multilinguisme est à la fois une ressource sur le plan économique et un moyen de favoriser la cohésion et d'enrichir la vie culturelle²⁶.

Définitions clés pour une compréhension commune des termes employés dans ce document²⁷

Compte tenu du caractère relativement récent de l'approche interculturelle et du fait que certains de ses enjeux sont devenus politiquement polarisants, il est utile de clarifier la terminologie utilisée. Les définitions suivantes ne sont pas gravées dans le marbre, mais destinées à une meilleure compréhension du document.

Migrant, migrante : Au niveau international, il n'existe pas de définition universellement acceptée du terme « migrant ». L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) des Nations Unies a élaboré pour ses propres besoins une définition qui n'implique nullement l'existence ou la création d'une nouvelle catégorie juridique. Selon cette définition, « 'migrant' [est] un terme générique non défini dans le droit international qui, reflétant l'usage commun, désigne toute personne qui quitte son lieu de résidence habituel pour s'établir à titre temporaire ou permanent et pour diverses raisons, soit dans une autre région à l'intérieur d'un même pays ou en franchissant une frontière internationale. Il englobe un certain nombre de catégories juridiques de personnes bien déterminées, comme les travailleurs migrants ; les personnes dont les types de déplacement particuliers sont juridiquement définis, par exemple les migrants faisant l'objet

17. Voir *Débats sur les politiques migratoires OCDE* mai 2014 (en anglais seulement) et « *The effects economic integration of migrants have on the economy of host countries* », Evert-Jan Quak, Institute of Development Studies (IDS), 5 avril 2019.

18. Voir par exemple *Long-term Social, Economic and Fiscal Effects of Immigration into the EU: The Role of the Integration Policy*, JRC Technical Reports, Artis Kancs et Patrizio Lecca, 2017. D'autres études montrent que l'immigration a eu des effets positifs dans vingt-deux des économies les plus riches de l'OCDE.

19. Voir Noja G. G., Cristea S. M., Yüksel A., Pânzaru C. et Dracea R. M. (2018), « *Migrants' Role in Enhancing the Economic Development of Host Countries: Empirical Evidence from Europe* ».

20. Voir *Perspectives de l'économie mondiale*, The Great Lockdown, Chapitre 4: The Macroeconomic Effects of Global Migration, avril 2020.

21. d'Albis H., Boubtane E. et Coulibaly D. (2018), « *Macroeconomic evidence suggests that asylum seekers are not a "burden" for Western European countries* », *Science Advances* Vol. 4, n° 6.

22. Voir « *The Other Diversity Dividend* », *Harvard Business Review*, Paul Gompers et Silpa Kovvali, 2018.

23. Voir « *Spillovers from Immigrant Diversity in Cities* », Abigail Cooke et Thomas Kemeny, 2015.

24. Voir *Do Individuals Smile More in Diverse Social Company?*, Vivek K. Singh et Saket Hedge (Université Rutgers) et Akanksha Atreay (Université du Massachusetts).

25. Voir « *There's a Myth That White People Are Safer Among Other Whites* », *YES! Magazine*, Mike Males, 2017.

26. Voir « *Native English speakers being outperformed at GCSE level by those who speak it as second language* », London Evening Standard, 2018.

27. Voir également le Précis de terminologie des cités interculturelles.

d'un trafic illicite ; ainsi que celles dont le statut et les formes de déplacement ne sont pas expressément définis par le droit international, comme les étudiants internationaux »²⁸. Autrefois, la migration consistait généralement à se déplacer une fois pour toutes, la personne migrante perdant les liens avec son pays d'origine et tentant de s'établir, ainsi que sa famille, dans leur pays d'adoption. Dans un environnement plus mondialisé et individualisé, la migration est souvent plutôt considérée comme une *mobilité* : elle peut comporter plusieurs déplacements et, compte tenu de la technologie actuelle, ne s'accompagne pas nécessairement d'une rupture des liens familiaux²⁹.

Réfugié, réfugiée : Une définition en est donnée dans l'article 1.A de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et dans des instruments régionaux en la matière (notamment par l'Organisation de l'unité africaine ou la Déclaration de Carthagène de 1984), ainsi que dans le Statut du HCR³⁰. Un réfugié ou une réfugiée est « une personne craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouvant hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner ».

En vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de son Protocole de 1967, les États ont l'obligation d'accepter une demande fondée de statut de personne réfugiée de la part d'une personne qui demande l'asile à son arrivée ou par la suite³¹. Ils sont notamment tenus de respecter le principe de non-refoulement, en prenant en compte et en examinant ces demandes sur la base de leurs critères spécifiques, plutôt que de refouler les personnes qui demandent l'asile à leurs frontières³².

28. Voir Organisation internationale pour les migrations, *Glossary on migration*, IML Series No. 34, 2019, disponible [ici](#) (en anglais).

29. Krings T., Moriarty E., Wickham J., Bobek A. et Salamońska J. (2013), *New Mobilities in Europe: Polish Migration to Ireland post-2004*, Manchester University Press, Manchester.

30. [Convention et Protocole relatifs au statut des réfugiés](#).

31. Voir <https://www.unhcr.org/fr/convention-1951-relative-statut-refugies.html>.

32. Il est à noter qu'en vertu des définitions juridiques établies par la Convention de 1954 relative au statut des apatrides, les personnes apatrides sont des personnes qu'aucun État ne considère comme ses citoyens ou ressortissants par application de sa législation. La citoyenneté et la nationalité d'une personne peuvent être déterminées par les lois du pays où cette personne est née ou où ses parents sont nés. Une personne peut perdre sa citoyenneté et sa nationalité de plusieurs façons, notamment lorsqu'un pays cesse d'exister ou adopte des lois sur la nationalité qui excluent certains groupes. Voir : <https://www.unhcr.org/statelessness.html>.

Intégration interculturelle : Résultat d'un processus bidirectionnel basé sur la [Recommandation CM/Rec\(2015\)1 sur l'intégration culturelle](#) et sur le modèle de politique des Cités interculturelles et consistant à gérer la diversité de manière efficace, positive et durable, sur la base d'une reconnaissance réciproque et symétrique, dans le cadre général des droits humains³³. Par ailleurs, en 2011, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a affirmé que « l'intégration est une démarche interactive fondée sur une volonté d'adaptation mutuelle, de la part des migrants et de la part de la société d'accueil », et a appelé les États membres à favoriser des interactions diversifiées et positives³⁴. La nature bidirectionnelle de l'intégration, impliquant l'ensemble de la communauté, constitue le fondement du concept « d'intégration interculturelle ». En outre, selon le Livre blanc du Conseil de l'Europe sur le dialogue interculturel (2008), « [l]es immigrants devraient, comme tout le monde, se conformer aux lois et respecter les valeurs fondamentales des sociétés européennes et leur patrimoine culturel ».

Il est important de noter que l'intégration interculturelle est complémentaire à d'autres mesures, notamment celles qui visent à soutenir l'intégration sociale, économique et culturelle des personnes migrantes dans leur nouveau pays de résidence. Lorsqu'ils élaborent de telles mesures, certains États prennent en compte d'autres aspects tels que les besoins en matière de développement socio-économique et démographique, d'amélioration de la qualité de vie de leurs populations, de sécurité, de réduction du chômage pour tous les membres de la population, de maintien de la paix interethnique et interreligieuse, de promotion et de préservation des cultures, des langues et du patrimoine des sociétés européennes.

Inclusion : L'inclusion est le but des politiques d'intégration interculturelle qui valorisent la diversité et visent à assurer l'égalité des droits et des chances en créant des conditions propices à la participation pleine et active de chaque membre de la société sur la base d'un ensemble de valeurs communes, d'un

33. Voir aussi le Plan d'action de l'UE en faveur de l'intégration et de l'inclusion pour la période 2021-2027 : « Ce processus d'intégration associe la société d'accueil, qui devrait offrir aux immigrants la possibilité de participer pleinement à la vie économique, sociale, culturelle et politique. Il implique également l'adaptation des migrants, qui ont tous des droits et des responsabilités à l'égard de leur nouveau pays de résidence » ; et la [Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur l'interaction entre les migrants et les sociétés d'accueil](#) (CM/Rec(2011)1), qui affirme que l'intégration est « une démarche interactive fondée sur une volonté d'adaptation mutuelle, de la part des migrants et de la part de la société d'accueil », et appelle les États membres à favoriser les possibilités d'interactions diversifiées et positives.

34. [Recommandation CM/Rec\(2011\)1 sur l'interaction entre les migrants et les sociétés d'accueil](#).

sentiment partagé d'appartenance à la cité ou à la communauté et d'une identité locale pluraliste.

Diversité : Historiquement, la diversité est associée, en Europe, aux communautés autochtones ou présentes de longue date, comme les membres des minorités nationales, les Juifs ou les Roms et les Gens du Voyage.³⁵ Ces personnes sont protégées par les conventions des Nations Unies³⁶ et du Conseil de l'Europe³⁷ en tant que « personnes appartenant » à ces communautés, afin de garantir que cette appartenance est fondée sur une autodétermination et de protéger les individus contre toute discrimination, assimilation et oppression. À ce riche patrimoine culturel se sont superposées les migrations transfrontalières de l'après-guerre, notamment grâce à la liberté de circulation au sein du marché unique de l'Union européenne et à l'arrivée de personnes réfugiées. La diversité englobe aujourd'hui les questions liées au genre, à l'orientation sexuelle et l'identité de genre, à l'âge, à la situation de handicap, etc. Cela a conduit à une « super-diversité » qui ne répond pas aux catégories simples et stéréotypées. Les identités culturelles sont au cœur du présent document. Cependant, l'intérêt de l'approche interculturelle tient au fait qu'elle se concentre sur les droits de la personne plutôt qu'affecter ces droits à un groupe, et qu'elle crée des recoupements et des synergies avec des politiques axées sur d'autres questions de diversité.

Égalité : Le Conseil de l'Europe a été établi en 1949 afin de promouvoir les normes universelles de démocratie, de droits humains et d'État de droit. Ces normes reposent toutes sur le postulat que l'individu détient des droits et que chaque individu doit jouir d'une égale dignité humaine. L'intégration interculturelle en tant qu'approche politique combat toutes les formes de discrimination et d'intolérance, en particulier les infractions motivées par la haine, non seulement par la voie du recours judiciaire et extrajudiciaire, de la sensibilisation et de l'éducation du public, mais aussi par la promotion de l'avantage de la diversité en veillant à ce que les talents de tous les membres de la société, y compris ceux qui pourraient autrement se retrouver marginalisés, soient pleinement mis en valeur.

35. Les termes « Roms » et « Gens du voyage » utilisés au Conseil de l'Europe englobent la grande diversité des groupes concernés par les travaux du Conseil de l'Europe dans ce domaine : d'une part, a) les Roms, les Sintés/Manouches, les Calés/Gitans, les Kaalés, les Romanichels, les Béash/Rudars ; b) les Égyptiens des Balkans (Égyptiens et Ashkali) ; c) les branches orientales (Doms, Loms et Abdal) ; d'autre part, les groupes tels que les Travellers, les Yéniches et les personnes que l'on désigne par le terme administratif de « Gens du voyage » ainsi que celles qui s'auto-identifient comme Tsiganes. La présente note a vocation explicative et ne prétend pas constituer une définition des Roms et/ou des Gens du voyage.

36. Voir la [Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques](#) de 1992.

37. Voir la [Convention-cadre pour la protection des minorités nationales](#) de 1994.

Interaction : L'interaction, sur la base de l'égalité, est une caractéristique distinctive de l'approche interculturelle de l'intégration. Certains modèles partent de l'hypothèse que les personnes nouvellement arrivées assimileraient une culture dominante ou se tiendraient à l'écart de la communauté d'accueil, ce qui, dans un cas comme dans l'autre, ne favorise ni l'intégration ni la cohésion. Découlant de la théorie du contact, l'interaction est le fait de créer des conditions de rencontres positives et constructives au quotidien entre personnes de milieux et modes de vie différents, dans un climat de coopération et de compréhension et respect mutuels. Pour être utiles, les plans d'intégration interculturelle devraient donc se concrétiser dans l'espace public et sur le lieu de travail, à l'école, etc., dans des contextes d'échanges quotidiens entre les individus.

Gouvernance multiniveaux : Comme nous le verrons plus précisément ci-après, les programmes d'intégration interculturelle devraient englober non seulement l'administration centrale, mais aussi les autorités régionales et locales et les organisations de la société civile. Ils devraient également avoir une dimension « ascendante » et passer par la mise en place de processus participatifs pour la cocréation des politiques, la coopération et la coordination entre toutes les autorités publiques concernées, à tous les niveaux de gouvernance, et – dans l'idéal – avec toutes les parties prenantes concernées, dans les domaines de compétences partagées ou d'intérêt commun. En effet, à ce jour, les bonnes pratiques en matière d'intégration interculturelle proviennent principalement des municipalités membres du programme des Cités interculturelles, en raison de leur proximité avec la vie quotidienne des membres de la collectivité. Pour autant, la gouvernance multiniveaux de la diversité et des migrations est souhaitable pour assurer la cohérence des politiques, le partage des connaissances, des ressources et des bonnes pratiques et l'apprentissage mutuel. Cependant, les modalités de mise en place de la gouvernance multiniveaux peuvent varier grandement d'un pays à l'autre.

Participation : Le processus vertical de gouvernance multiniveaux devrait être complété par un processus horizontal de participation du public à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des programmes d'intégration interculturelle, conformément à la Recommandation plus large du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local³⁸. Une telle participation par les individus et les organisations non gouvernementales est indispensable pour faire

38. Voir https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807954c4. La Recommandation définit le terme « citoyen » comme « toute personne (y compris, le cas échéant, les résidents étrangers) qui fait partie d'une collectivité locale ».

face à la complexité de la « diversité de la diversité », susciter un sentiment de participation, en particulier de la part des personnes et des organisations issues de minorités, et pour obtenir une large adhésion du public aux plans d'intégration interculturelle.

Intersectionnalité : Le concept d'intersectionnalité³⁹ reconnaît que chaque personne a une identité complexe qui la rend unique⁴⁰. Il est donc très peu probable qu'elle se voie elle-même comme définie entièrement par un seul aspect de ce qui la constitue. Une personne appartenant à une minorité peut être exclue ou stigmatisée en raison de son origine ethnique, de son sexe, de son orientation sexuelle perçue ou d'une combinaison de ces facteurs. Sur un plan plus positif, cette identité complexe permet de s'identifier à d'autres individus – en se fondant notamment sur le genre – et de dépasser ainsi les clivages sociaux. Cela est essentiel pour réaliser la « solidarité entre personnes d'origine étrangères », pour des raisons d'humanité, que l'intégration interculturelle considère à la fois comme possible et souhaitable. Dans ce contexte, il importe en particulier que les pouvoirs publics évitent d'uniformiser les communautés minoritaires et tiennent compte de leur diversité interne. L'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes définit l'intersectionnalité comme étant un « outil analytique permettant d'étudier et de comprendre comment le sexe et le genre, d'une part, et d'autres caractéristiques/identités personnelles, d'autre part, se croisent, et comment ces intersections contribuent à des expériences de discrimination uniques, en permettant de prendre des mesures à cet égard »⁴¹. Cette définition s'applique de la même manière à toutes les formes de discrimination.

Enfin, dans certains pays, les documents de politique générale ou la législation peuvent désigner sous l'appellation de communautés ethniques ou culturelles des membres de la population générale qui ont en commun diverses caractéristiques ethniques, culturelles, linguistiques ou religieuses, et qui, en même temps, font preuve de solidarité et de respect pour les valeurs et traditions communes de la population majoritaire. Il convient toutefois de souligner que l'intégration interculturelle ne considère pas que les communautés soient les bénéficiaires explicites des politiques : elle cible plutôt les sociétés en tant qu'acteurs d'intégration et entend donner aux individus, avec leurs identités plurielles et mouvantes, les moyens de participer à toutes les sphères de la société.

Multiculturalisme : Le multiculturalisme est un autre modèle théorique et politique qui reconnaît la valeur de la diversité pour la société et l'importance des cultures et des identités, en particulier des groupes minoritaires, pour le processus d'intégration. En vue de promouvoir l'égalité et la non-discrimination, il vise à créer un environnement favorable à l'exercice des pratiques culturelles et à la transmission du patrimoine culturel par les populations majoritaire et minoritaires. Toutefois, en donnant trop d'importance aux différences entre les groupes et en catégorisant ceux-ci en fonction de l'appartenance ethnique, de la race ou de la religion, ce modèle ne parvient pas à prévenir la ségrégation de groupes culturellement diversifiés et à l'instaurer une confiance et une cohésion interculturelles.

Mesures d'intégration des personnes migrantes (parfois aussi appelées mesures d'adaptation, ou mesures d'harmonisation, ou programmes d'introduction) : mesures visant à favoriser « l'adaptation des personnes migrantes qui ont toutes des droits et des responsabilités par rapport à leur nouveau pays de résidence », leur permettant ainsi de participer activement à tous les domaines de la vie en société à contribuer à leur inclusion et à la cohésion de la communauté⁴².

39. Le terme « intersectionnalité » a été inventé en 1989 par Kimberlé Crenshaw, professeure de droit américaine et figure dominante dans les domaines des droits civils, de la théorie juridique féministe noire du droit, et de la race, du racisme et du droit. Ses travaux ont été fondateurs dans le champ de la théorie critique de la race, concept qu'elle a aussi forgé.

40. Voir Maalouf A. (2000), *On Identity*, Vintage, New York.

41. <https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1263>.

42. Voir le Plan d'action de l'UE en faveur de l'intégration et de l'inclusion pour la période 2021-2027.



Chapitre 1

Logique et finalités d'une stratégie d'intégration interculturelle

Le présent document propose un cadre de principes et d'objectifs ainsi qu'un ensemble de mesures servant de fondement à des politiques d'inclusion globales et intégrées à plusieurs niveaux. De telles politiques devraient être un moyen de réaliser notamment les Objectifs de développement durable pertinents (en particulier l'Objectif 10: Inégalités réduites et l'Objectif 11: Villes et communautés durables), le Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies, ainsi que les objectifs du Pacte mondial sur les migrations et les réfugiés.

Qu'est-ce que l'intégration interculturelle ?

L'intégration inclusive est un concept politique reposant sur les idées et la pratique de l'interculturalisme tels que décrits dans la Recommandation CM/Rec(2015)1 du Comité des Ministres aux États membres sur l'intégration interculturelle. Cette norme internationale reconnaît « qu'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 ». Elle souligne que les approches novatrices en matière de gestion de la diversité peuvent « [remédier] aux lacunes des politiques antérieures et [permettre] de concrétiser les avantages de la diversité » et qu'une telle approche d'intégration interculturelle a été développée grâce à un processus d'examen structuré des politiques, d'apprentissage entre pairs et d'évaluation dans le contexte du Programme des Cités interculturelles du Conseil de l'Europe.

La recommandation s'inspire de l'expérience des Cités interculturelles et s'appuie sur un large éventail d'instruments et de normes du Conseil de l'Europe dans les domaines de la diversité culturelle, la protection des cultures minoritaires, la compétence interculturelle dans les services publics, la prise en considération des expressions de diversité culturelle dans l'élaboration des politiques, les pratiques institutionnelles y compris le multilinguisme, l'éducation interculturelle, le rôle des médias dans l'instauration d'une culture de reconnaissance et de réciprocité, et l'interaction entre les personnes migrantes et les sociétés d'accueil. La réalisation de résultats en matière d'égalité dans la

situation et l'expérience des différents groupes qui composent la société, y compris la lutte contre le racisme et la xénophobie et la prévention du discours de haine, est également prise en compte. En outre, la recommandation reconnaît que « les villes sont aux avant-postes en matière d'intégration et de gestion de la diversité, qu'elles constituent des laboratoires d'idées nouvelles en matière de politiques et qu'elles contribuent grandement à la cohésion sociale en adoptant une approche interculturelle de l'intégration et de la gestion de la diversité ». Enfin, elle invite les États membres du Conseil de l'Europe à favoriser l'intégration interculturelle sur leur territoire.

En outre, des données probantes découlant de recherches⁴³ démontrent la valeur d'une approche interculturelle des politiques de diversité pour la cohésion et la bonne gouvernance de la communauté.

Pourquoi l'intégration interculturelle ?

Diverses études montrent que les villes qui adoptent des politiques d'intégration interculturelle obtiennent de meilleurs résultats dans la façon dont les habitantes et les habitants perçoivent la cohésion, la confiance dans l'administration, la sécurité, la qualité des services, le bien-être, la bonne gouvernance et la croissance économique. L'intégration interculturelle peut contribuer à ce que les politiques de niveau national prennent une direction plus inclusive.

Les principes fondamentaux de l'intégration interculturelle sont l'égalité, la reconnaissance de la diversité, ainsi que le soutien envers l'interaction positive et une participation et une citoyenneté actives. Considérés comme des objectifs politiques, ces principes permettent de mieux relever tous les défis de la diversité et de maximiser les effets de l'action politique et de terrain dans le domaine de l'égalité. Ils permettent aussi de concevoir une démarche globale de la diversité et de l'inclusion en général – et non pas seulement en lien avec l'intégration des personnes migrantes –, car ils s'appliquent à d'autres domaines d'action liés à la diversité qui se recoupent déjà avec l'interculturalisme, notamment la mise en œuvre des droits humains, la lutte contre la discrimination, l'égalité entre les femmes et les hommes et l'égalité au regard de l'orientation sexuelle.

43. Migration Policy Group (2016), *Comment l'intégration interculturelle peut-elle induire une meilleure qualité de vie dans les villes diversifiées?*.

Lorsqu'elles conçoivent des politiques d'intégration, les autorités nationales devraient garder à l'esprit que ces politiques ont pour but de permettre la citoyenneté et la participation actives, en particulier des personnes issues de l'immigration, de garantir le respect de leurs droits fondamentaux ainsi que l'égalité et la dignité de tous les membres de la société, et de permettre de bâtir des sociétés inclusives, solidaires et prospères grâce aux avantages de la diversité.

Dans un cadre fondé sur les droits humains et l'égalité, les principaux éléments opérationnels de l'intégration interculturelle sont : la promotion d'une identité commune pluraliste, par le biais d'un discours public reconnaissant la valeur de la diversité et soulignant explicitement que l'égalité, la démocratie et l'État de droit constituent des valeurs fondatrices communes ; le partage des pouvoirs entre des personnes de différentes origines, mais également entre les institutions publiques et la société civile ; la promotion de la mixité et de l'interaction culturelles dans les institutions et l'espace public ; la participation active et la cocréation des politiques publiques ; le renforcement des institutions afin de les rendre culturellement compétentes, réceptives à l'innovation grâce à la diversité des contributions, résilientes et créatives en ce qui concerne les conflits culturels.

Investie de ces attributs, l'intégration interculturelle dépasse le cadre de l'approche classique de la lutte contre la discrimination : la démarche exposée dans le présent document nécessite une intervention active des pouvoirs publics pour sortir les communautés de la marginalisation (ou la prévenir), favoriser un brassage culturel dans tous les domaines et à tous les niveaux des institutions publiques et développer une culture de la diversité et d'ouverture au changement, non seulement pour garantir l'égalité des chances, mais aussi comme source de dynamisme, d'innovation, d'adaptabilité et d'avantage concurrentiel. L'intégration interculturelle prend en compte la diversité dans une optique gagnant-gagnant, en tant que potentiel à concrétiser et non pas comme un problème à minimiser. Elle vise à construire des sociétés plus cohésives et inclusives en promouvant la compréhension mutuelle et la coexistence pacifique, contribuant ainsi également à prévenir la propagation de toutes les formes d'idéologies extrémistes et de radicalisation pouvant conduire à la violence⁴⁴.

Le contenu de toute stratégie d'intégration interculturelle devrait bien entendu être adapté au contexte de chaque pays, non seulement parce que les États et territoires se différencient par leur histoire, leur démographie, leur cadre constitutionnel et institutionnel et les défis auxquels ils sont confrontés, mais aussi parce qu'une stratégie véritablement élaborée

44. Voir, en tant qu'exemple, le Plan d'action de l'UE en faveur de l'intégration et de l'inclusion pour la période 2021-2027.

selon une démarche participative et fondée sur des données probantes permettra de tenir compte de ces spécificités.

Cela étant, toute stratégie d'intégration interculturelle devrait :

- ▶ S'appuyer sur **les normes universelles** que le Conseil de l'Europe a vocation à promouvoir – la démocratie, les droits humains et l'État de droit – et le respect des conventions, notamment la Convention européenne des droits de l'homme, la Charte sociale européenne révisée⁴⁵ et la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local⁴⁶, et de nombreuses autres normes pertinentes ratifiées par les États membres. Une telle stratégie devrait donc incarner la reconnaissance de l'égalité de la dignité humaine de tous les individus qui composent la société ou qui sont présents sur leur territoire, quel que soit leur statut juridique⁴⁷ ;
- ▶ Être **fondée sur la compréhension de la mobilité humaine** en tant que réalité et projection à moyen terme de l'évolution démographique d'un pays. Elle devrait également tenir compte de l'idée, basée sur des preuves historiques, que les personnes qui se sont déplacées dans un autre pays sont potentiellement destinées à y rester⁴⁸. Cette projection devrait prendre en compte les mouvements de population à l'échelle mondiale, y compris la nouvelle migration et la migration de retour des ressortissantes et ressortissants, l'asile, le regroupement familial et les migrations de travail. La capacité de l'État à garantir l'accès aux services et aux droits pour les personnes nouvellement arrivées, et à faciliter l'intégration sociale et les relations interculturelles positives, devrait également

45. Voir la [liste complète \(coe.int\)](#) avec les réserves et les déclarations.

46. Voir la [liste complète \(coe.int\)](#).

47. Huddleston T. (2016), « *Intégration des migrants : il est temps que l'Europe prenne ses responsabilités* », document thématique à l'intention du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe.

48. Le coût de l'hypothèse que les personnes ne resteront pas (suite à un départ volontaire ou forcé) est plus élevé en termes de perte de chances d'intégration et de potentiel humain, que le coût de l'hypothèse que les personnes resteront, si cette hypothèse est infirmée. Le « Plan stratégique pour la migration 2015-2020 » du Portugal l'indique clairement : « Les études montrent l'effet positif de l'immigration sur les finances publiques et la manière dont les personnes immigrées sont des contributeurs nets. Mais l'impact peut également être mesuré par d'autres aspects. Parallèlement à l'investissement dans les domaines de l'éducation, de la recherche et du développement des infrastructures publiques et des politiques de l'emploi, l'investissement dans les politiques du domaine de la migration contribue directement à l'innovation, à la gestion et la mobilisation des talents, au progrès technologique, à attirer les richesses, à l'ouverture culturelle et au renforcement des qualifications et de la mobilité du capital humain ».

être prise en compte afin de convaincre les citoyennes et les citoyens que les processus économiques et culturels liés aux dynamiques démographiques sont mieux gérés lorsqu'ils sont conçus dans l'intérêt commun, dans le respect des engagements internationaux et des impératifs moraux ;

- ▶ Être inspirée par la **responsabilité partagée**, c'est-à-dire une approche multidimensionnelle selon laquelle les institutions publiques et toutes les citoyennes et tous les citoyens devraient participer, en prenant acte des défis à relever au niveau individuel, social et collectif. La responsabilité partagée met l'accent à la fois sur les droits et les obligations qu'ont les personnes migrantes de faire des efforts d'intégration linguistique, économique et sociale, sur les efforts de toutes les citoyennes et tous les citoyens pour comprendre, respecter et reconnaître la diversité dans un cadre commun de droits et de devoirs, ainsi que sur la responsabilité qu'a l'administration publique de garantir l'accès aux droits, de prévenir la discrimination, de fournir les cadres réglementaires, les stratégies politiques et les ressources nécessaires et de reconnaître publiquement la diversité comme une force, de la gérer avec efficacité et de créer les conditions pour réaliser pleinement son potentiel. La responsabilité partagée signifie également que toutes les institutions – au niveau national, régional et local – qui sont censées contribuer à l'intégration interculturelle, devraient également être dotées des compétences formelles et des ressources nécessaires pour mener à bien leurs tâches ;
- ▶ **Encourager la participation citoyenne** : associer les citoyennes et les citoyens, les ONG et

d'autres acteurs de la société civile comme les entreprises à la conception, au suivi et à l'évaluation de la stratégie devrait permettre de garantir qu'en dehors des autorités publiques, les parties prenantes ne se limitent pas aux responsables communautaires mais reflètent, autant qu'il est raisonnablement pratique et possible de le faire, la grande diversité observée parmi les personnes migrantes et les personnes réfugiées. En outre, faciliter la participation et la consultation des citoyennes et des citoyens présente aussi l'avantage de créer un sentiment d'appropriation qui garantira leur soutien et leur engagement dans la réalisation des objectifs de la stratégie ;

- ▶ **Promouvoir une culture de l'innovation à tous les niveaux de l'administration publique** : est nécessaire pour encourager l'expérimentation (et permettre l'échec) au moyen d'initiatives modélisées ou pilotes dont les effets sont évalués et soumis à une analyse critique, notamment par un retour d'information participatif, les expériences réussies venant ensuite nourrir de nouvelles politiques. Les politiques à tous les niveaux devraient faire l'objet de contrôles et d'une évaluation de l'intégration interculturelle afin d'évaluer si elles favorisent la mixité, l'interaction et le pluralisme ;
- ▶ **Assurer la transparence et une communication effective**, tant entre les différentes institutions et divers niveaux d'autorité publique qu'à l'égard du grand public. Cela permettrait de garantir la tenue d'un débat public éclairé et l'efficacité de la stratégie. La consultation des personnes administrées et des groupes visés par certaines politiques publiques devrait être rendue obligatoire.



Chapitre 2

Principes d'une stratégie d'intégration interculturelle

Les quatre grands principes de l'intégration interculturelle mentionnés au chapitre 1 visent un même respect pour toute personne en tant qu'être humain en droit de revendiquer sa liberté et sa responsabilité, une réciprocité culturelle et une volonté d'accepter l'hybridation en tant que facteur de changement et dispensateur des atouts de la diversité, dans un climat d'engagement démocratique actif.

Du point de vue de l'élaboration des politiques, les atouts de la diversité supposent un tournant dans la façon de comprendre la diversité, afin de la gérer comme un avantage. Cela suppose qu'elle puisse être une source d'innovation productrice de précieux avantages pour les organisations, les communautés et la sphère économique lorsqu'elle est gérée avec compétence et dans un esprit d'inclusion. L'avantage de la diversité résulte aussi des politiques qui en libèrent le potentiel tout en réduisant au minimum les risques liés à la mobilité humaine et à la diversité des identités. L'intégration interculturelle se concentre sur les moyens de faire en sorte que la diversité culturelle liée aux personnes migrantes arrivées récemment, à leurs descendants et aux minorités installées depuis longtemps profite à l'ensemble de la communauté.

Garantir l'égalité

L'égalité et la non-discrimination sont des piliers fondamentaux des sociétés démocratiques et la condition sine qua non du respect effectif des droits humains. L'égalité permet également des rapports de réciprocité, de respect et de solidarité entre des citoyennes et citoyens d'origines diverses, ce qui permet à toutes et tous d'accéder pleinement aux droits, aux ressources et aux opportunités.

Des cadres juridiques et politiques garantissant l'égalité de toutes les habitantes et tous les habitants d'un État membre devant la loi et leur protection contre la discrimination et l'intolérance dans tous les domaines, incluant le traitement impartial de la part des services publics et luttant contre toutes les formes de racisme et de xénophobie devraient être en place⁴⁹.

49. Cette exigence est conforme aux dispositions du Protocole n° 12 de la Convention européenne des droits de l'homme qui n'a pas encore été ratifié par une majorité d'États membres du Conseil de l'Europe (voir la [liste complète des signatures et ratifications \(coe.int\)](#)), de la Charte sociale européenne révisée et d'autres instruments pertinents, et elle est mise en œuvre par de puissants organes nationaux de promotion de l'égalité soutenus par d'autres instances garantes 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

Des mesures devraient être prises pour combattre la discrimination tant directe qu'indirecte, avec une attention particulière accordée à la discrimination systémique, se fondant sur la diversité « visible », ainsi que sur les inégalités « motivées » par les différences culturelles, le genre, l'orientation sexuelle, l'identité de genre et d'autres caractéristiques protégées⁵⁰. Chaque fois que cela est nécessaire, des mesures positives devraient compenser les désavantages structurels et les inégalités à l'encontre des groupes minoritaires⁵¹.

Les politiques d'intégration devraient viser à éliminer toutes les inégalités et situations de discrimination directe ou indirecte⁵², notamment dans l'accès à la santé, à l'éducation, au logement, à l'emploi, à la création d'entreprise, à la vie familiale et aux droits civiques, entre les ressortissantes et ressortissants et les résidentes et résidents d'origine étrangère⁵³ (sous réserve éventuellement d'une durée de résidence raisonnable), y compris les personnes migrantes sans papiers, ainsi qu'entre les groupes majoritaires et minoritaires (personnes migrantes de deuxième génération, minorités nationales, etc.). Des stratégies globales devraient être mises en œuvre pour traiter toutes les formes de discours de haine.

directrices portant notamment sur les exigences législatives (RPG n° 7) et administratives en la matière (RPG n° 2) et sur la lutte contre le discours de haine (RPG n° 15).

50. Voir [Étude et note d'orientation du programme ICC sur l'identification et la prévention de la discrimination systémique au niveau local](#).

51. Voir la Recommandation de politique générale n° 7 révisée de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale.

52. L'ECRI recommande aux États membres de prendre toutes les mesures législatives et autres nécessaires et de veiller à ce que celles-ci soient conformes à l'interdiction d'opérer une discrimination directe ou indirecte, pour les motifs énoncés dans le mandat de l'ECRI, dans l'accès au logement, à l'emploi, aux soins de santé et à l'éducation. Dans ce contexte, il est suggéré d'apporter une attention particulière aux questions d'intersectionnalité, y compris les aspects liés à la dimension de genre; selon l'ECRI, le fait de ne pas traiter ces questions peut entraîner l'isolement des personnes concernées et faire obstacle au développement de sociétés inclusives.

53. Les normes pertinentes à ce propos sont notamment les suivantes: la Recommandation CM/Rec(2011)2 du Comité des Ministres sur la validation des compétences des migrants; la Recommandation CM/Rec(2008)10 du Comité des Ministres relative à l'amélioration de l'accès à l'emploi des migrants et des personnes issues de l'immigration; la Recommandation CM/Rec(2008)4 du Comité des Ministres relative à la promotion de l'intégration des enfants de migrants ou issus de l'immigration; la Recommandation (2006)18 du Comité des Ministres relative aux services de santé dans une société multiculturelle; la Recommandation Rec(2004)2 du Comité des Ministres aux États membres sur l'accès à l'emploi dans le secteur public des non-ressortissants.

À cet effet, les politiques d'égalité entre les femmes et les hommes devraient être reconnues comme fondamentales et comme une ressource positive favorisant l'intégration⁵⁴. Ces politiques, ainsi que les politiques d'intégration de la dimension de genre, devrait également jouer un rôle central dans la lutte contre d'autres inégalités, « en particulier celles qui se produisent lorsque deux ou plusieurs motifs agissent simultanément et interagissent de manière indissociable, produisant des formes distinctes et spécifiques de discrimination », sans préjudice des cadres juridiques et de la pratique légale⁵⁵. Parallèlement, il faudrait promouvoir dans l'ensemble de la société l'ouverture et une culture de l'anti-discrimination, notamment en encourageant l'engagement et la participation des groupes difficiles à atteindre dans la sphère sociopolitique.

Outre des cadres juridiques adaptés et des voies de recours judiciaires et extrajudiciaires, il est nécessaire de prendre en compte l'égalité « symbolique », c'est-à-dire la manière dont les différents groupes de la société sont décrits dans les textes juridiques et politiques et dans le discours politique et institutionnel. Le langage mettant l'accent sur les groupes majoritaires et minoritaires ou sur les différences culturelles en tant que problèmes sociaux ou conflits devrait être évité. D'une manière générale, les politiques d'inclusion des personnes migrantes et des personnes réfugiées devraient favoriser la reconnaissance et le respect mutuels entre tous les membres de la société, en tant que fondements d'une véritable égalité et d'un sentiment d'appartenance⁵⁶.

L'égalité est au cœur de l'approche interculturelle pour des raisons normatives intrinsèques. Néanmoins, la non-discrimination et l'inclusion ont également des valeurs instrumentales dans les sociétés dont la diversité est bien gérée. Les personnes migrantes et les personnes réfugiées sont trop souvent contraintes d'occuper, sur le marché du travail, un emploi dont le niveau est nettement inférieur à leur talent, leur expérience et leur qualification, tandis que d'autres voient leur insertion sur le marché du travail retardée ou bloquée. Les inégalités entre classes sociales, entre ethnies et entre hommes et femmes peuvent être aggravées, de manière intersectionnelle, exacerbant ainsi les inégalités et les occasions manquées. L'égalité comme vecteur permettant d'exploiter pleinement

les talents de tous les individus au sein de la société – y compris les talents qui peuvent faire défaut au pays d'accueil, en créant une demande de migration – constitue donc un atout social bénéficiant à toutes et tous.

Valoriser la diversité

Les stratégies d'intégration interculturelle devraient reconnaître l'importance de la diversité pour la résilience des sociétés face aux crises, leur dynamisme et leur capacité de progresser, et prévoir des actions et des ressources pour la préservation de la diversité culturelle sous toutes ses formes.

Les stratégies devraient également viser à promouvoir la reconnaissance de la diversité dans toute société. Cela nécessite avant tout que les individus acquièrent la capacité de se décentrer, de manière à pouvoir se livrer à une auto-évaluation critique et à percevoir le monde du point de vue des autres, ce qui peut potentiellement résulter en apprentissage et en enrichissement. La reconnaissance de la diversité en tant que ressource permet également de promouvoir les valeurs de dignité et de justice sociale, qui sont fondamentales dans une société inclusive.

Les stratégies d'intégration interculturelle devraient encourager les instances politiques et institutionnelles à mentionner, dans leur discours, ce potentiel positif et prévoir des actions de communication destinées à présenter des faits sur les contributions d'individus aux origines et perspectives diverses à la société, tant par le passé qu'aujourd'hui, afin de combattre la désinformation, les stéréotypes et les rumeurs.

Le potentiel des personnes nouvellement arrivées a tendance à être sous-évalué dans la mesure où, comme précédemment indiqué, leur accès à des emplois productifs est souvent retardé et que ces personnes sont ensuite réduites à occuper des postes pour lesquels elles sont surqualifiées. Cette situation est liée d'une part à la complexité de la procédure de délivrance des permis de travail et d'autre part à la longueur et la difficulté de la reconnaissance des qualifications obtenues dans le pays d'origine, tout particulièrement pour les personnes réfugiées qui le plus souvent n'ont pas les documents correspondants lors de leur arrivée dans le pays. Afin de ne pas gâcher des talents et de promouvoir une inclusion rapide et intégrale et une véritable citoyenneté, tous les services devraient s'efforcer, dans le soutien qu'ils apportent, de s'appuyer sur les atouts et le potentiel des individus, plutôt que sur des perceptions standardisées concernant leurs manques éventuels⁵⁷.

57. Sur la base de la Convention de Lisbonne sur la reconnaissance des qualifications, le Conseil de l'Europe a lancé le [Passport européen de qualifications pour les réfugiés](#), un projet pilote qui a été testé avec succès par un certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe.

54. Selon la stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes du Conseil de l'Europe, « l'égalité entre les femmes et les hommes implique l'égalité des droits pour les femmes et les hommes, les filles et les garçons, ainsi que la même visibilité, l'autonomisation, la responsabilité et la participation, dans toutes les sphères de la vie publique et privée ».

55. Voir Fredman S. (2016), *Intersectional Discrimination in EU Gender Equality and Non-Discrimination*.

56. Recommandation CM/Rec(2011)1 du Comité des Ministres sur l'interaction entre les migrants et les sociétés d'accueil; Recommandation CM/Rec(2015)1 du Comité des Ministres aux États membres sur l'intégration interculturelle.

Si les politiques devraient pouvoir répondre aux besoins et à la situation de groupes spécifiques à un moment donné (par exemple, des cours de langue obligatoires et subventionnés pour les personnes nouvellement arrivées qui en ont besoin et ce jusqu'à ce que la langue du pays d'accueil soit maîtrisée), elles devraient aussi permettre des adaptations et des exceptions afin de prendre en compte les spécificités individuelles, par une approche différentielle individualisée (par exemple l'exemption des cours susmentionnés pour les personnes qui maîtrisent déjà la langue du pays d'accueil).

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 personnes nouvellement arrivées. Cet apprentissage est à l'évidence capital pour leur assurer l'égalité des chances et pour leur permettre d'interagir de façon significative avec leur entourage 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 nouvelles arrivantes et les nouveaux arrivants résidant dans les zones concernées apprennent également la langue régionale en vue de pouvoir participer à la vie sociale et d'accéder plus facilement 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. L'acquisition de telles compétences « plurilingues » devrait être l'un des objectifs de toute stratégie nationale d'intégration interculturelle, à tous les niveaux d'enseignement, de l'enseignement préscolaire à l'apprentissage tout au long de la vie, pour l'ensemble de la population⁵⁸. Les langues maternelles des personnes migrantes devraient être considérées comme un atout dans l'éducation et la formation, ainsi que dans la culture, le tourisme et la sphère économique. Leur connaissance et leur apprentissage devraient être encouragés, y compris parmi les personnes qui ne les ont pas pour langue maternelle.

Les fonctionnaires, même lorsqu'ils ont des compétences interculturelles, devront occasionnellement travailler non seulement avec des interprètes, mais aussi avec des médiatrices et médiateurs culturels qui peuvent faciliter la communication avec les différentes personnes concernées de manière digne et efficace, sans pour autant transformer ces intermédiaires en « gardiens de la communauté »⁵⁹. Les

58. Comme l'affirme le Cadre européen commun de référence pour les langues du Conseil de l'Europe adopté en 2001 (<https://www.coe.int/fr/web/common-european-framework-reference-languages>).

59. Par exemple, le programme ROMED du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne a permis de former des médiateurs

institutions publiques devraient être organisées avec suffisamment de souplesse pour permettre des adaptations institutionnelles tenant compte des incidences pratiques de la différence.

Bien qu'une société plurielle soit beaucoup plus riche et dynamique si cette diversité est bien gérée, des tensions surviendront nécessairement et une partie du processus de gestion consiste à s'assurer qu'elles ne dégèrent pas en conflits. Là encore, les compétences interculturelles de tous les fonctionnaires et autres membres des services publics, ainsi que le recours à des médiatrices et médiateurs culturels, peuvent jouer un rôle utile en permettant de tenir compte de différentes perspectives par un dialogue fondé sur l'égalité. En outre, des fonctionnaires ayant des compétences interculturelles et des médiatrices et médiateurs spécialisés permettront non seulement de gérer les conflits avec efficacité, mais aussi de créer les conditions pour que la diversité soit un atout – c'est à dire la capacité des institutions, des entreprises et des organisations de tirer profit de la diversité des points de vue, des compétences et des expériences d'une population active et citoyenne diversifiée.

Les pouvoirs publics peuvent contribuer largement à la promotion de la diversité au sein de la société, notamment dans l'administration publique et le secteur privé. Leurs propres politiques de recrutement peuvent inclure des mesures positives pour promouvoir une plus grande diversité du personnel en recrutant sur la base la plus large possible et sur un pied d'égalité. Les marchés publics peuvent privilégier les entreprises qui ont adhéré à des chartes prônant la diversité ou à d'autres indicateurs qui témoignent de leur engagement. Les syndicats peuvent être soutenus dans leurs efforts pour lutter contre toutes les formes d'intolérance sur le lieu de travail. Il convient de veiller particulièrement à ce que le recrutement des personnes migrantes se fasse selon les mêmes conditions que pour les autres personnes et ne se traduise pas par une baisse de salaire ou une perte de protection sociale.

Favoriser une interaction significative

Une interaction significative et positive est une condition préalable à l'établissement de la confiance et de liens entre des personnes d'origines ou d'identités différentes, ainsi qu'à la concrétisation de l'avantage de la diversité.

Roms en vue d'améliorer la qualité et l'efficacité du travail des médiateurs dans les domaines de la scolarité, de la santé, de l'emploi et de la communauté, dans l'objectif d'améliorer la communication et la coopération entre les Roms et les institutions publiques (écoles, prestataires de soins de santé, agences de l'emploi, autorités locales, etc.). Voir aussi [Recommandation CM/Rec\(2012\)9 aux États membres sur la médiation comme moyen efficace de promouvoir le respect des droits de l'homme et l'intégration sociale des Roms](#).

Les sciences sociales ont établi de longue date que la ségrégation nuit à la confiance, à la solidarité et à la cohésion des sociétés. Encourager la mixité sociale et culturelle est donc essentiel, mais cela n'est pas suffisant. Un effort soutenu et effectif devrait être fait pour permettre aux habitantes et habitants aux profils divers de se rencontrer dans le cadre d'activités éducatives, culturelles, sportives, entrepreneuriales ou autres, ainsi que d'échanges et de débats constructifs sur les objectifs communs et les principes du vivre ensemble dans la dignité et la paix.

Dans une société inclusive, le degré de confiance, de solidarité et de cohésion entre les individus dépend de l'existence de contacts permanents et constructifs entre les personnes d'origines diverses et d'une sphère publique commune exempte de ségrégation⁶⁰. Il faut pour cela que les pouvoirs publics envisagent leurs travaux à travers un « prisme interculturel », en portant un regard neuf sur leurs politiques et programmes et en se demandant si ceux-ci favorisent ou non la mixité, l'interaction et la confiance entre les cultures⁶¹. Dans les domaines du logement, de l'éducation, de l'emploi, de la création d'entreprise, des services sociaux et de l'urbanisme notamment, il est essentiel de promouvoir la mixité et une interaction effective dans l'espace public plutôt que de laisser involontairement la ségrégation prévaloir en cédant au « laisser-faire ».

Plus précisément, tous les enfants devraient pouvoir fréquenter une école publique, locale et de bon niveau, où ils reçoivent, avec des enfants d'origines et de contextes culturels différents, un enseignement dispensé par un corps enseignant lui-même diversifié, plutôt que d'être de facto répartis en fonction de leur origine ethnique, de leur langue et/ou de leur classe sociale⁶². Les logements sociaux doivent eux aussi être de bonne qualité et accessible à toutes et à tous, et intégrés dans des quartiers de mixité socio-économique et culturelle, plutôt que d'être ghettoïsés et relégués dans des quartiers stigmatisés.

Toutes les régions, y compris celles qui comptent des populations 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 inévitablement de soutenir des projets interculturels dans les domaines du sport et de la culture, ainsi que dans ceux de l'innovation sociale et de la création d'entreprises, capables non seulement de rassembler des

personnes d'origines diverses, mais aussi de favoriser l'établissement de réseaux sociaux et une reconnaissance mutuelle.

Combattre les stéréotypes, les rumeurs et les préjugés, contrer le discours de haine et promouvoir le dialogue interculturel, par exemple entre les personnes de communautés linguistiques ou de confessions différentes (ainsi que les personnes sans aucune confession), sont autant d'éléments essentiels pour le succès d'une stratégie d'intégration⁶³.

Le processus décisionnel devrait être mené de manière participative et inclusive, en évitant les stéréotypes sur la diversité, les migrations et les groupes minoritaires. Il faut pour cela une approche individualisée de l'élaboration des politiques (telle que décrite ci-dessus), mais aussi des politiques basées sur les faits, qui encouragent l'information et le débat publics permanents et cultivent la pensée critique à l'égard de la désinformation et des visions erronées.

Cet aspect est particulièrement important pour ce qui concerne les forces de l'ordre et la justice. Il n'y a pas de domaine plus sensible, pour savoir si les personnes issues de l'immigration ou de minorités se sentent « chez elles » dans la société dont elles font partie, que la manière dont elles sont traitées par les systèmes de justice pénale et de maintien de l'ordre, en particulier la police. Le sérieux avec lequel les crimes de haine sont réprimés et les victimes sont prises en charge d'une part, et les mesures prises à l'égard des personnes socialement marginalisées et exclues d'autre part, sont des indicateurs déterminants. Dans ce domaine, l'existence d'une police de proximité basée sur une forte compétence interculturelle est essentielle⁶⁴. Il convient de veiller particulièrement à dénoncer les actes discriminatoires et/ou violents perpétrés par des services de police et à poursuivre leurs auteurs et auteures.

Les représentations véhiculées par les médias sont également d'une importance fondamentale, en particulier lorsque des infractions pénales spécifiques sont présentées de manière stéréotypée comme des comportements caractéristiques des minorités ou des personnes migrantes. La stratégie interculturelle devrait également faire participer les associations de journalistes et les organisations de médias, y compris de médias communautaires, afin d'assurer une couverture aussi objective que possible de ces questions, notamment en encourageant la diversification de leurs équipes éditoriales et en garantissant que la diversité est intégrée à toute la chaîne de distribution et de production de contenus⁶⁵.

60. Voir *Integration of Young Refugees in the EU* (FRA, 2019), en particulier le chapitre sur le logement, qui présente des pratiques locales prometteuses pour la promotion de l'inclusion sociale par des politiques du logement intégrées.

61. Voir *La cité interculturelle pas à pas : Guide pratique pour l'application du modèle urbain d'intégration interculturelle*, p. 42.

62. Voir PISA 2015 : résultats à la loupe, OCDE (2018) ; *L'intégration des élèves issus de l'immigration dans les écoles en Europe : Politiques et mesures nationales*, rapport Eurydice, Commission européenne/EACEA/Eurydice (2019).

63. Conformément à la *Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales*, et au *Livre blanc sur le dialogue interculturel*.

64. Voir le *Manuel du Conseil de l'Europe sur la police de proximité dans un contexte interculturel* (2019).

65. *Recommandation CM/Rec(2007)2* du Comité des Ministres sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des

Citoyenneté et participation actives

Une société inclusive repose sur un sentiment de citoyenneté individuelle, fondé sur un cadre de responsabilités et de droits clairement définis, et sur le sentiment personnel d'appartenir à une communauté entière, de sorte que les individus se perçoivent véritablement comme des concitoyennes et concitoyens adhérant à des valeurs partagées. Un tel sentiment peut ne pas être partagé par certaines personnes nouvellement arrivées, mais aussi par certaines personnes migrantes de deuxième ou même de troisième génération. La nationalité est une condition préalable à l'exercice de tous les droits de citoyenneté et une reconnaissance symbolique de l'appartenance. Ainsi, les formalités d'accès des personnes nouvellement arrivées à la nationalité devraient être facilitées, conformément à la Convention européenne sur la nationalité de 1997⁶⁶. 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 local⁶⁷, est aussi un élément important de la citoyenneté.

Cependant, la diversité des sensibilités et des contextes propres aux États membres du Conseil de l'Europe fait qu'il reste difficile de s'entendre sur une définition et une vision communes du droit de la citoyenneté au niveau des États, ce qu'atteste aussi le fait que les conventions susmentionnées n'ont été ratifiées que par un petit nombre de pays. Une solution à ce problème serait de centrer l'action non pas sur l'octroi de la nationalité proprement dite, mais sur l'élargissement des droits de participation qui lui sont traditionnellement associés, à commencer par le droit, pour les résidentes et résidents d'origine étrangère, de participer à la vie politique et sociale comme les ressortissantes et ressortissants du pays.

Il est vrai également que la nationalité et le droit de vote ne garantissent pas à eux seuls la participation des personnes migrantes à la vie politique et sociale. Toutes les personnes migrantes n'ont pas les mêmes possibilités ou la même volonté d'obtenir la nationalité de leur pays de résidence. Par conséquent, les États devraient étudier et tester d'autres formes de participation permettant aux résidentes et résidents d'origine étrangère et, plus largement, aux non-ressortissantes et non-ressortissants, d'être associés à l'élaboration, au minimum, des politiques locales

médias; [Déclaration du Comité des Ministres](#) sur le rôle des médias associatifs dans la promotion de la cohésion sociale et du dialogue interculturel (2009). Le [projet MEDIANE](#) du Conseil de l'Europe a élaboré un outil d'autodiagnostic pour une diversité inclusive dans les médias.

66. Voir <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007f2df> pour le texte de la convention et la [liste complète \(coe.int\)](#) pour l'état des signatures et ratifications.

67. Voir <https://rm.coe.int/168007bd32> pour le texte de la convention et la [liste complète \(coe.int\)](#) pour l'état des signatures et ratifications.

ayant une incidence sur la vie de leur collectivité. Ces alternatives pourraient prendre la forme d'instances délibératives, de tables rondes permanentes pour la création, la mise en œuvre et l'évaluation conjointes des politiques locales, la budgétisation participative et l'élaboration participative des politiques.

L'appartenance à une communauté locale suppose l'existence d'un lien stable entre l'individu et la collectivité. 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 »⁶⁸. 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 interculturelle, afin d'en assurer une large adoption.

Comment fonctionne l'approche interculturelle

Le paradigme interculturel a une « logique d'intervention » particulière⁶⁹ qui transcende (tout en conservant les meilleurs éléments) les paradigmes précédents et opposés de gestion de la diversité culturelle, notamment ceux de l'assimilationnisme et du multiculturalisme. L'assimilationnisme ignorait officiellement la diversité des sociétés mondialisées et individualisées (bien que cela puisse sembler être impartial), tandis que le multiculturalisme favorisait involontairement la construction de « sociétés parallèles » (tout en cherchant vraiment à valoriser la diversité). Ni l'un ni l'autre n'a été en mesure d'apporter une solution efficace aux tensions émergentes du nouveau millénaire, qui se sont exprimées dans la violence xénophobe et fondamentaliste, d'où la décision, en 2005, des États membres du Conseil de l'Europe de solliciter des orientations sur la politique et les bonnes pratiques, qui sont présentées dans le Livre blanc sur le dialogue interculturel de 2008⁷⁰.

La validité du paradigme interculturel a été testée avec succès dans le cadre du programme des Cités interculturelles, reconnu par le Comité des Ministres dans sa recommandation de 2015. Il consiste à redéfinir la relation entre soi-même et les autres dans une société reconnue comme plurielle, cette diversité étant interprétée comme une identité individuelle unique et non comme des stéréotypes de groupe.

68. Voir [Recommandation CM/Rec\(2018\)4](#).

69. Voir Sanderson I. (2000), « Évaluer l'efficacité des réponses politiques à l'exclusion sociale », dans Percy-Smith J. (éd.), *De l'exclusion à l'inclusion : réponses politiques à l'exclusion sociale au Royaume-Uni*, Open University Press, Buckingham.

70. Voir https://www.coe.int/t/dg4/intercultural/source/white%20paper_final_revised_fr.pdf.

Cette relation doit être fondée sur l'égalité de la dignité humaine et doit favoriser un dialogue positif, fondé par conséquent sur les principes précités.

Comme dans tous les domaines de l'action publique, l'interconnexion des éléments nécessaires à une bonne politique est déterminante, 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 pour les réaliser, permettant ainsi aux programmes et aux projets qui en résultent de faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation selon différentes méthodes⁷¹. Cette approche est développée dans le cadre décrit ci-après.

Pour y parvenir : la gouvernance multiniveaux

La gouvernance multiniveaux devrait prévaloir tout au long du cycle de vie de la stratégie d'intégration interculturelle, de l'évaluation des besoins à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de la stratégie. Dans la mesure où divers niveaux de gouvernance partagent des compétences et responsabilités dans différents pays, la gouvernance multiniveaux est nécessaire pour renforcer la collaboration entre les différentes administrations, améliorer la mise en œuvre des politiques publiques et la cohésion. Aucun niveau ne peut relever seul les défis actuels et, en respectant pleinement les compétences respectives de chaque niveau, des actions coordonnées de la part des gouvernements nationaux et des autorités régionales et locales sont essentielles pour concevoir des solutions politiques adaptées aux besoins des citoyennes et citoyens.

Promouvoir une approche multiniveaux et multi-acteurs devrait améliorer les résultats des politiques publiques, en facilitant l'innovation, la participation et le sentiment d'appartenance. La gouvernance multiniveaux devrait donc viser à garantir la cohérence des politiques, le partage des connaissances et des ressources, l'échange de bonnes pratiques et l'apprentissage mutuel.

En venant à bout des modèles descendants (centralistes) ou ascendants (localistes) traditionnels, la gouvernance multiniveaux entend faire prévaloir l'interaction et la coordination entre les différents niveaux de gouvernance, en les faisant participer à la coordination politique globale. Par leur action conjointe, les pouvoirs publics peuvent combiner leur expertise pour bénéficier du processus de planification des politiques publiques, ainsi que de leur mise en œuvre et de l'évaluation des résultats. La gouvernance multiniveaux pourrait remplacer un pouvoir caractérisé par la division des compétences (constitutions, règlements) à un pouvoir fondé sur les ressources, capacités et stratégies.

Dans les pays décentralisés, les autorités régionales peuvent communiquer avec les autorités nationales

et apporter un soutien technique et/ou financier aux autorités locales. Ces dernières peuvent, à leur tour, se coordonner avec les communautés locales, et apporter des connaissances locales qui permettent de déterminer la faisabilité des stratégies d'intégration interculturelle et de leurs moyens. Dans les pays centralisés, les autorités nationales et locales, ainsi que les associations/représentations nationales des gouvernements locaux, devraient également améliorer leurs contacts positifs afin de renforcer les politiques publiques.

Une approche multiniveaux pourrait :

- ▶ contribuer à définir et à harmoniser les besoins et les objectifs stratégiques de tous les niveaux de gouvernance en ce qui concerne l'intégration interculturelle ;
- ▶ assurer une cohérence entre les plans d'intégration interculturelle nationaux, régionaux et locaux ;
- ▶ garantir la complémentarité des actions et la mise en commun des ressources, des compétences et de l'expertise par divers instruments ou actions pour mieux exploiter des ressources limitées en tirant profit des économies d'échelle ;
- ▶ améliorer l'efficacité de l'utilisation des ressources ;
- ▶ favoriser le partage de l'expertise, des compétences, des connaissances et du savoir-faire afin d'être plus à même d'atteindre les objectifs communs ;
- ▶ améliorer la communication des objectifs, en évitant la confusion et en veillant à ce qu'elle soit cohérente aux yeux de l'opinion publique ;
- ▶ faciliter la mise en place de systèmes de rapport et de suivi plus réguliers, afin de garantir un suivi plus cohérent des programmes à tous les niveaux, et
- ▶ promouvoir la participation constante des acteurs sociaux et de la société civile à toutes les étapes de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une stratégie.

Pour être efficace, la gouvernance multiniveaux nécessite de réunir plusieurs éléments, même si leur configuration dépend de chaque pays :

- ▶ dialogue politique : des instruments structurels ou ponctuels devraient être élaborés pour faciliter le dialogue politique et, par conséquent l'engagement entre les différents niveaux de l'administration. Ils devraient dépasser les systèmes mis en place pour l'accès des régions et des grandes villes au niveau national, et s'étendre aux assemblées parlementaires, aux réseaux locaux ou aux réunions informelles. Les gouvernements régionaux devraient promouvoir des mécanismes similaires dans leurs propres territoires afin de faciliter les relations avec les autorités locales ;

⁷¹. Sanderson 2000, *op. cit.*

- ▶ coordination des politiques : des instruments permanents devraient être élaborés pour faciliter la cohérence, la collaboration et la coopération dans l'élaboration de stratégies interculturelles. Ces instruments devraient aussi être conçus de manière à ce que l'approche interculturelle (garantir l'égalité, valoriser la diversité, favoriser l'interaction positive et la citoyenneté active) soit une question transversale dans toutes les politiques publiques ;
- ▶ participation sociale : il faudrait promouvoir des espaces dans lesquels les organismes sociaux et la société civile pourraient se réunir pour échanger et identifier les défis et les besoins devant être promus.

Tout en reconnaissant les spécificités nationales, il est possible de définir les principales caractéristiques d'une approche « idéale » de la gouvernance multi-niveaux de l'intégration interculturelle. La stratégie nationale devrait être élaborée selon un processus de délibération et de participation, sur le modèle des commissions parlementaires de la Suède en ce qui concerne l'ampleur et l'intensité des échanges⁷².

L'élaboration et la mise en œuvre de stratégies d'intégration interculturelle devraient être une entreprise mutuelle impliquant tous les niveaux de gouvernance et une participation authentique et concrète du public. Dans l'idéal, cette action devrait être facilitée par un pôle, de préférence un organe d'expertes et experts indépendants doté de certaines capacités de recherche et d'une importante mission de coordination. Ce pôle coordonnerait les contributions des différents ministères ainsi que celles des autorités régionales et locales et des plates-formes participatives afin d'élaborer une stratégie fondée sur des données probantes, soutenue par l'ensemble de la classe politique et, par conséquent, pérenne. Le Haut-Commissariat portugais pour les migrations (ACM) est un bon exemple de ce type de pôle. Les organismes consacrés à l'égalité et d'autres institutions politiques similaires pourraient également jouer un rôle important dans la gouvernance multi-niveaux en tant que sources expertes d'orientation pour une pratique institutionnelle permettant de promouvoir l'égalité et de prévenir la discrimination.

Le pôle évaluerait les besoins et analyserait comment atteindre de manière innovante des objectifs communs. Les données proviendraient de sources indépendantes, objectivement fiables et disponibles à tous les niveaux. Une approche au niveau local contribuerait à définir ce qui fonctionne et à transmettre ces informations à l'État.

Le pôle fournirait également aux autorités régionales et locales des opportunités de participation au processus décisionnel stratégique : outre les informations

qu'elles feraient remonter au niveau central, leur savoir-faire et leur expérience seraient reconnus, ce qui leur permettrait de contribuer à la prise de décisions. Le pôle pourrait fournir un cadre stratégique national donnant le ton aux stratégies régionales et locales qui seraient toutes complémentaires, se soutiendraient et viseraient aux mêmes objectifs ultimes. Le financement proviendrait principalement de l'État, les niveaux local et régional apportant leur contribution pour les questions relevant plus directement de leur compétence immédiate.

Un pôle de ce type changerait la dynamique selon laquelle les villes reçoivent les instructions de l'État et ferait progresser le processus décisionnel qui passerait d'une approche descendante à un mode de travail plus horizontal.

Une large participation du public pourrait être garantie par une plate-forme consultative à laquelle prendraient part des organisations de la société civile et des organismes publics, dans le cadre de réunions formelles régulières, notamment pour l'élaboration de stratégies, comme le Conseil consultatif du multiculturalisme finlandais.

Les niveaux locaux (et régionaux) ne devraient pas adopter uniquement des stratégies dérivées des stratégies nationales, mais les enrichir par un plus grand nombre de connaissances et de spécificités du terrain. Les réseaux horizontaux – qui dépendent de l'autonomie des autorités locales – sont également utiles aux municipalités, en particulier pour le partage de bonnes pratiques. Il est également nécessaire de faire participer activement les représentantes ou représentants des personnes migrantes et des personnes réfugiées à tous les niveaux, y compris par l'intermédiaire d'organes communs au niveau municipal, afin d'élaborer conjointement les stratégies interculturelles nationales, régionales et locales.

Les preuves et données requises devraient provenir de sources indépendantes, objectivement fiables et disponibles à tous les niveaux – sans mainmise du gouvernement national ni manipulation politique. Le pôle de coordination, dont le secrétariat peut comprendre des expertes et experts détachés, pourrait assurer le suivi et l'évaluation. Le financement à tous les niveaux devrait inclure des fonds à utilisation non restrictive pour des projets pilotes pouvant stimuler l'innovation lors des cycles stratégiques ultérieurs, y compris par des microprojets sur le terrain s'inscrivant dans le cadre politique général par la participation des municipalités à la conception de la stratégie nationale.

Enfin, il conviendrait de faciliter le détachement de personnel à tous les niveaux de gouvernance pour garantir une mobilité temporaire entre les niveaux qui permettrait aux fonctionnaires de mieux comprendre les contraintes et les contextes respectifs, et de partager les connaissances et les bonnes pratiques.

⁷². Voir <https://www.government.se/how-sweden-is-governed/swedish-legislation-how-laws-are-made/> (en anglais).



Chapitre 3

Tableau de la politique d'intégration interculturelle

Le tableau qui suit présente une liste de mesures prises par certains États, certaines régions ou certaines villes. Les autorités pourront s'en inspirer à titre d'exemple lors de la planification et de la mise en œuvre de leurs stratégies et plans d'action en faveur de l'intégration interculturelle.

Garantir l'égalité	Législation et politique	Pratiques et systèmes institutionnels	Culture, communication et discours public	Engagement de la société civile
<ul style="list-style-type: none"> ▶ La législation et les politiques devraient être réexaminées et, si nécessaire, modifiées de manière à garantir l'accès, sans discrimination, à l'éducation, à la santé, au logement, à l'emploi, à la création d'entreprise et à l'action bénévole pour toutes les personnes qui résident légalement sur le territoire d'un État. ▶ La législation et les autres textes réglementaires nouveaux et existants devraient être évalués au regard de leur capacité à prendre en compte la diversité et de leur incidence sur l'égalité et la non-discrimination. Cette évaluation devrait notamment porter sur les effets cumulatifs des législations ou politiques successives ou analogues. ▶ La législation sur le regroupement familial devrait garantir le droit humain à la vie familiale et viser à éliminer tout obstacle injustifié à la jouissance de ce droit. ▶ Les services publics essentiels devraient être fondés sur le principe de la couverture universelle afin de garantir que toutes les résidentes et tous les résidents, y compris celles et ceux ne détenant pas de permis de séjour valide, aient au minimum accès au logement, à la santé et à l'éducation; le principe d'un logement minimal devrait être considéré comme une condition de l'intégration de fait. ▶ Les personnes nouvellement arrivées, entrées par les voies légales devraient rapidement pouvoir entrer sur le marché du travail et avoir accès immédiatement à des cours de langue, de préférence gratuits. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Les organes et institutions de promotion de l'égalité devraient être renforcés et avoir un mandat solide et indépendant, ainsi que des ressources appropriées pour promouvoir la diversité et l'égalité, surveiller et combattre les cas de discrimination quelle qu'en soit la cause, notamment fondée sur la nationalité, la diversité visible, l'orientation sexuelle et l'identité de genre, la religion et la langue. Ils devraient pouvoir proposer des mesures pour combattre la discrimination systématique directe et indirecte et, dans la mesure du possible, renforcer leur présence sur le terrain par la mise en place de bureaux locaux. ▶ L'administration publique et les services spécialisés, y compris les professionnels de la justice, du maintien de l'ordre, du droit et des services connexes, devraient être formés pour reconnaître la discrimination et les infractions motivées par la haine, y compris pour des motifs ethniques, raciaux ou religieux, notamment par des rencontres directes avec les victimes afin d'en comprendre les effets et les conséquences pour le bien-être individuel et collectif. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Des stratégies appropriées de communication devraient être élaborées parallèlement à la préparation de politiques inclusives. Elles devraient viser à souligner les avantages de la diversité pour la société dans son ensemble et devraient s'appuyer sur des multipliateurs et des réseaux citoyens pour promouvoir l'ouverture et la compréhension des politiques interculturelles. ▶ Les autorités publiques devraient délivrer un message explicite concernant la valeur de sociétés pluralistes dans lesquelles la dignité, l'inclusion et la justice sociale importent, et dans lesquelles le racisme, le discours de haine et les discriminations sont inacceptables. ▶ Les dirigeantes et dirigeants politiques devraient condamner publiquement le discours politique de haine après chaque incident; des dispositifs efficaces de régulation, d'autorégulation ou de corégulation devraient être mis en place pour les médias, les partis politiques, les parlements, les conseils municipaux et les autres acteurs clés. ▶ Les dirigeantes et dirigeants politiques devraient s'attacher à trouver des opportunités permettant à des personnes de diverses communautés d'accéder à des postes de direction, à faire preuve d'inclusivité et à promouvoir l'entente entre communautés. ▶ Un débat public éclairé et permanent sur les valeurs fondamentales d'égalité et de non-discrimination ainsi que sur la migration, l'intégration, la diversité et les politiques publiques pertinentes devrait être encouragé, en particulier au niveau local. 	<p>Des partenariats innovants et impliquant plusieurs parties prenantes devraient être encouragés pour atteindre les objectifs en matière d'égalité, notamment avec le secteur privé concernant l'accès à l'éducation, au marché du travail, au logement, à la santé, et avec le secteur culturel et les médias pour combattre et dénoncer efficacement les rumeurs et le discours de haine. Il conviendrait de mettre en place des processus participatifs pour permettre une participation proactive.</p>	

Garantir l'égalité	Législation et politique	Pratiques et systèmes institutionnels	Culture, communication et discours public	Engagement de la société civile
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Des stratégies globales devraient être mises en place pour combattre le discours de haine et les infractions motivées par la haine, notamment par des mesures de sensibilisation du public, de formation, d'éducation aux médias, d'autorégulation et de corégulation avec les médias et les intermédiaires sur internet, des mesures administratives et, en cas de discours illicites de haine, des mesures d'enquêtes et de poursuites pénales. ▶ Des mesures obligatoires de planification et d'audit en matière d'égalité et de diversité devraient être instaurées pour les institutions publiques et les organisations privées qui reçoivent des fonds publics par le biais de subventions ou de marchés publics. ▶ Une perspective intersectorielle devrait être intégrée dans les politiques, les programmes et les initiatives institutionnelles pour répondre aux besoins et aux enjeux spécifiques des personnes souffrant de désavantages multiples. ▶ Les politiques, les projets et les autres mesures devraient faire l'objet d'une analyse adéquate au regard de leur impact sur l'égalité entre hommes et femmes. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ L'accès effectif de l'ensemble des résidentes et résidents à une éducation de qualité devrait être garanti. Les écoles situées dans des zones culturellement diverses et socialement défavorisées devraient se voir dotées de ressources nécessaires pour atteindre l'excellence et être des vecteurs d'inclusion, et le corps enseignant devrait être soutenu pour développer la pensée critique, promouvoir des valeurs communes et développer des stratégies efficaces contre le racisme, l'exclusion et le discours de haine. Les établissements scolaires devraient, dans toute la mesure possible, offrir aux enfants migrants la possibilité de poursuivre l'apprentissage de la langue qui est parlée à la maison. ▶ Une formation devrait être proposée au corps enseignant et aux élèves en matière de stratégies anti-rumeurs et d'éducation interculturelle, afin de créer dans les écoles un espace/environnement interculturel sûr. ▶ L'égalité en matière d'emploi et d'opportunités de carrière devrait être assurée notamment par la formation des personnels des ressources humaines et des responsables aux compétences interculturelles, par la création de labels de qualité ou de prix en la matière, etc. ▶ Les employeurs des secteurs public et privé devraient être soutenus pour développer des lieux de travail interculturels qui préviennent activement la discrimination et favorisent l'avantage de la diversité. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Des travaux de recherche sur les bénéfices économiques des migrations devraient être menés et le discours des autorités publiques devrait faire référence à la contribution des personnes migrantes à l'économie nationale et locale. 		

Garantir l'égalité	Législation et politique	Pratiques et systèmes institutionnels	Culture, communication et discours public	Engagement de la société civile
		<p>▶ La formation sur la lutte contre la discrimination, le discours de haine et les infractions motivées par la haine devrait inclure les formes indirectes de discrimination et les partis pris inconscients, qui sont par exemple le résultat de préjugés ou stéréotypes existants, ou de décisions automatisées basées sur l'intelligence artificielle, et répondre à ces cas de discrimination par la prévention, la poursuite des auteurs et auteurs et la réparation du préjudice subi par les victimes.</p> <p>▶ Un suivi et des recours devraient être notamment assurés en cas de discours de haine en ligne et dans la sphère politique qui peuvent avoir des conséquences négatives importantes pour la cohésion de la collectivité.</p> <p>▶ Les administrations publiques devraient être mises en mesure de repérer les facteurs de vulnérabilité spécifiques aux femmes migrantes et réfugiées, et de leur offrir le soutien et la protection dont elles ont besoin.</p>		
Valoriser la diversité	<p>▶ Un cadre juridique devrait être mis en place pour exiger que les autorités publiques à tous les niveaux tiennent compte de la diversité dans l'élaboration de leurs politiques, afin de veiller à ce que les divers besoins soient satisfaits et les diverses perspectives prises en considération pour renforcer la qualité et l'efficacité des politiques.</p>	<p>Pratiques et systèmes institutionnels</p> <p>▶ La diversité devrait devenir un critère pour l'octroi d'aides financières publiques aux entreprises au-dessus d'une certaine taille; les entreprises devraient être activement encouragées à diversifier leur main-d'œuvre au moyen de programmes de mise en correspondance des compétences, de formations à la diversité des spécialistes des ressources humaines, de formations interculturelles des responsables, d'audits sur la diversité et d'autres mesures.</p>	<p>Culture, communication et discours public</p> <p>▶ Les collectivités locales devraient être encouragées à adopter des outils (par exemple des chartes) visant à promouvoir les valeurs démocratiques dans des sociétés plurielles, en reconnaissant l'égalité de dignité de toutes les cultures et en cultivant l'égalité, la solidarité et les valeurs communes entre tous les habitantes et habitants.</p>	<p>Engagement de la société civile</p> <p>▶ Il convient d'aider les syndicats ainsi que les organisations éducatives, culturelles, professionnelles et d'entreprises à atteindre les personnes issues de la migration, à diversifier leurs membres et leurs instances dirigeantes, et à développer des approches tenant compte de la diversité pour répondre aux besoins de tous leurs membres.</p>

	Législation et politique	Pratiques et systèmes institutionnels	Culture, communication et discours public	Engagement de la société civile
<p>Valoriser la diversité</p>	<p>► L'aide à l'intégration devrait être fondée sur un examen approfondi des qualifications, de l'expérience professionnelle, des besoins et des aspirations des bénéficiaires, selon une démarche personnalisée destinée à permettre un accès effectif à l'auto-suffisance économique, l'épanouissement personnel et la citoyenneté active. Cette aide devrait être fournie par les services généralistes, plutôt que par les services réservés aux personnes migrantes et aux personnes nouvellement arrivées.</p> <p>► Les autorités publiques devraient collecter et utiliser des statistiques et des études de qualité sur les attitudes et les comportements à l'égard de la migration et de la diversité, afin de concevoir des politiques spécifiques fondées sur les faits et les besoins réels.</p>	<p>► Les autorités publiques pourraient envisager la création d'un observatoire ou d'un autre organisme indépendant chargé de suivre les progrès vers le vivre ensemble dans des sociétés plurielles.</p> <p>► Les institutions publiques dans tous les domaines et les services publics devraient fixer des objectifs annuels de diversification du personnel à tous les niveaux, afin de créer une tendance en faveur de l'emploi des personnes migrantes. À cette fin, ils pourraient notamment prévoir des programmes spécifiques de stages ou des objectifs concernant les personnes migrantes/les minorités.</p> <p>► Les autorités publiques devraient veiller à ce que l'ensemble du personnel soit formé aux compétences interculturelles fondamentales, afin qu'il soit capable de répondre aux besoins divers des bénéficiaires et d'innover en écoutant des points de vue et des expériences diversifiés.</p> <p>► L'entrée sur le marché du travail des personnes nouvellement arrivées devrait être facilitée, par exemple en créant à l'échelle nationale des plates-formes d'innovation axées sur la diversité et mettant en contact les habitantes et habitants avec les personnes migrantes afin de lancer des projets économiques innovants (à but lucratif ou social). Des programmes permettant aux personnes migrantes de reprendre des entreprises qui cherchent un successeur, en particulier dans les petites villes et en zones rurales, devraient être étudiés.</p>	<p>► Les responsables devraient être capables, par la formation et des changements en termes de gestion, d'appliquer un prisme interculturel aux nouvelles politiques et de favoriser l'émergence d'une administration créative et flexible, capable de trouver des solutions efficaces aux problèmes en tirant parti du potentiel d'innovation d'une population diverse.</p> <p>► Investir dans la compétence interculturelle (liée à la diversité) des fonctionnaires, du personnel enseignant et des prestataires de services, ainsi que des personnels des forces de l'ordre et de la justice, devrait faire partie intégrante de la stratégie d'intégration.</p> <p>► La médiation interculturelle devrait être utilisée dans les écoles, les quartiers, les services et les entreprises, soit par le recrutement de médiateurs et de médiatrices qualifiés, soit par la formation des personnels à la médiation.</p> <p>► Les institutions publiques devraient exploiter les compétences linguistiques et culturelles de la population dans l'éducation, sur le lieu de travail, dans la vie culturelle et dans les processus de prise de décision.</p> <p>► Dans la mesure du possible, les autorités publiques devraient coopérer avec les organisations d'employeurs et de travailleurs et procéder, chaque fois que cela est nécessaire, à une analyse des besoins dans les secteurs où la main-d'œuvre est insuffisante, et élaborer des programmes d'apprentissage adaptés et accessibles également aux personnes migrantes, y compris à celles qui demandent l'asile.</p>	<p>► Des approches innovantes de la reconnaissance des qualifications des personnes migrantes devraient être envisagées, à l'image du Passeport européen des qualifications des réfugiés du Conseil de l'Europe. Les agences pour l'emploi devraient apprécier les compétences des personnes migrantes et des demandeurs et demandeuses d'asile, puis vérifier leur adéquation avec les besoins des employeurs locaux.</p>

Valoriser la diversité	Législation et politique	Pratiques et systèmes institutionnels	Culture, communication et discours public	Engagement de la société civile
		<p>▶ La diversité en tant que valeur commune devrait être intégrée dans les principes fondamentaux des systèmes éducatifs et dans tous les thèmes pertinents des programmes. Les programmes d'histoire devraient adopter cette approche basée sur la multiplicité des perspectives. Des programmes éducatifs spécifiques devraient développer ou intégrer l'éducation interculturelle de manière transversale⁷³.</p> <p>▶ Un système éducatif inclusif devrait être favorisé et la ségrégation dans l'éducation devrait être combattue⁷⁴. La diversité des élèves et du corps enseignant au regard des origines culturelles et sociales devrait être une priorité, car c'est un facteur clé de l'éducation inclusive.</p> <p>▶ La scolarisation précoce des enfants issus de l'immigration dans les maternelles, l'évaluation de leur niveau de langue dès le jeune âge, le soutien ciblé à l'acquisition de compétences linguistiques et autres dans les maternelles et le soutien approprié pendant l'enseignement primaire et secondaire, en vue de réduire les écarts de performance et les taux d'abandon scolaire des enfants issus de l'immigration, devraient être encouragés comme moyen d'assurer l'inclusion et l'égalité des chances dans la vie.</p>	<p>▶ L'engagement des médias en faveur de la diversité devrait être stimulé, par exemple par le biais de la formation aux médias des membres des services publics travaillant sur les questions de diversité, d'incitations en faveur du recrutement de minorités dans les médias et d'aides aux médias minoritaires.</p>	

73. En République tchèque, le programme-cadre pour l'éducation comprend, parmi les matières transversales, l'éducation multiculturelle pour familiariser les élèves avec les différentes cultures, traditions et valeurs des autres nationalités qui vivent dans le pays. En Irlande, les élèves du secondaire doivent suivre le cours d'éducation civique, sociale et politique (ECSP), un cours de fin du 1er cycle secondaire sur la citoyenneté active qui est axé sur les droits humains et les responsabilités sociales. Dans le cadre de ce cours, les élèves abordent des questions comme l'égalité de genre, le racisme et la xénophobie, l'interculturalisme, les minorités et les situations de conflit. Source: Agence des droits fondamentaux (2017). *Ensemble dans l'UE: promouvoir la participation des personnes migrantes et de leurs descendants* (en anglais), p. 43.

74. Au Danemark, par exemple, des projets sont menés afin de mettre en place des services d'autobus afin de répartir les enfants migrants entre les circonscriptions. En Italie, une circulaire ministérielle entrée en vigueur en 2010-2011 impose de répartir les élèves qui n'ont pas la nationalité italienne dans les écoles et dans les classes de chaque établissement afin de ne pas dépasser le seuil de 30 % d'élèves étrangers par classe. Source: *ibid.*, p. 40.

	Législation et politique	Pratiques et systèmes institutionnels	Culture, communication et discours public	Engagement de la société civile
		<ul style="list-style-type: none"> ▶ Les systèmes éducatifs devraient promouvoir une culture démocratique et une éducation à la citoyenneté active, et envisager la mise en œuvre de stratégies participatives pour assurer la participation des élèves issus de minorités au processus décisionnel. En outre, les écoles devraient aider les personnes migrantes et réfugiées et les autres membres de la communauté éducative à acquérir de solides compétences participatives. ▶ La réalisation du potentiel des personnes migrantes ou réfugiées devrait être soutenue en favorisant l'entrepreneuriat, ainsi que l'accès à l'enseignement supérieur. ▶ Il convient de promouvoir fortement le plurilinguisme dans l'enseignement et dans la sphère publique. Le fait de faciliter l'apprentissage des langues d'origine (langues maternelles) devrait être considéré comme un facteur de réussite dans l'enseignement, ainsi qu'un moyen de sauvegarder la diversité au sein de la société. ▶ Les difficultés auxquelles se heurtent de nombreuses femmes migrantes pour accéder à l'apprentissage des langues et à la formation professionnelle devraient être reconnues, et des mesures propres à assurer une véritable égalité d'accès à l'apprentissage et aux opportunités professionnelles devraient être mises en œuvre. 		

Favoriser une interaction significative	Législation et politique	Pratiques et systèmes institutionnels	Culture, communication et discours public	Engagement de la société civile
<ul style="list-style-type: none"> ▶ La priorité devrait être accordée à l'investissement dans les quartiers caractérisés par la ségrégation et un faible niveau de revenus, en ce qui concerne les infrastructures et les liaisons avec le reste de la ville, ainsi que les compétences et les aptitudes de la population, en proposant une offre de formations, de services, une éducation, des cours de langue et des activités culturelles de qualité, qui contribueront à attirer les habitantes et habitants d'autres quartiers, tout en évitant les effets négatifs de l'embourgeoisement sur la cohésion de la collectivité. ▶ L'élaboration et l'application d'une approche de parrainage communautaire pour l'accueil et l'intégration des personnes migrantes ou réfugiées devraient être rendues possibles par l'adoption d'une législation pertinente et par le partage des connaissances et le renforcement des capacités en matière de parrainages par la communauté ▶ Les groupes communautaires accueillant des personnes réfugiées sur la base du modèle du parrainage communautaire devraient être soutenus (expertise, ressources financières). ▶ L'aménagement de l'espace, en particulier dans les zones urbaines, devrait favoriser les possibilités d'interactions positives et fournir des espaces de dialogue sûrs, plutôt que d'encourager des modes de vie séparés et privatisés. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Toutes les nouvelles politiques devraient être évaluées au regard de leur impact sur la ségrégation, l'embourgeoisement⁷⁵ et l'inclusion sociale, et il convient de veiller à ce qu'elles soient inclusives, ouvertes à la fois aux personnes migrantes et aux populations autochtones, et qu'elles ne fassent pas obstacle à un accès et un usage interculturels. ▶ Des travaux de recherche devraient être encouragés concernant les barrières spatiales aux interactions interculturelles dans les espaces publics. ▶ Les écoles et la communauté éducative devraient être soutenues dans l'élaboration de stratégies et de compétences pour une citoyenneté inclusive. ▶ La communauté éducative devrait continuer à examiner, avec des représentantes et représentants des groupes minoritaires, la représentation des différents groupes dans les manuels scolaires afin d'en retirer tout passage susceptible d'alimenter les préjugés, et continuer à promouvoir l'utilisation de différentes perspectives dans l'enseignement de l'histoire. Dans une Europe confrontée à des enjeux politiques, culturels et sociaux, l'enseignement de l'histoire a un rôle essentiel à jouer, en particulier face aux défis liés à la diversité croissante de nos sociétés et à l'intégration des personnes migrantes et réfugiées. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Le discours des autorités publiques devrait promouvoir une identité collective pluraliste et promouvoir la diversité. ▶ La sensibilisation du public à l'histoire et à l'impact des migrations devrait être renforcée par l'éducation non formelle, les activités culturelles et sociales, les bibliothèques, les musées, les salles de spectacle, les festivals, etc. qui encouragent une interaction significative entre des personnes d'origines culturelles différentes. ▶ Les programmes et les initiatives locales en matière de relations interculturelles, qui favorisent une interaction positive entre les individus de différentes origines ethnoculturelles, devraient être dotés de ressources. ▶ Des task-forces et des groupes interculturels devraient être créés parmi les employeurs afin de favoriser leur compréhension du potentiel économique d'une main-d'œuvre multilingue, ainsi que les compétences en termes de recrutement et de gestion de talents multiples. ▶ Les manifestations publiques/culturelles et les programmes scolaires utilisant des langues diverses à l'écrit et à l'oral, ainsi que les activités qui font découvrir à la population les rudiments des multiples langues représentées dans le pays, devraient être encouragés. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Les partenaires sociaux devraient être encouragés à accélérer l'intégration professionnelle des personnes réfugiées – celle-ci est facilitée en raccourcissant la période d'attente après la demande d'asile – tout en ayant conscience du « bond en avant » que cela peut représenter pour certaines femmes réfugiées. ▶ Les groupes de la société civile devraient être encouragés à mettre en place des stratégies anti-rumeurs dans l'ensemble du pays. 	

75. Voir l'Étude des politiques et la Note d'orientation politique sur le thème de l'embourgeoisement, Cités interculturelles.

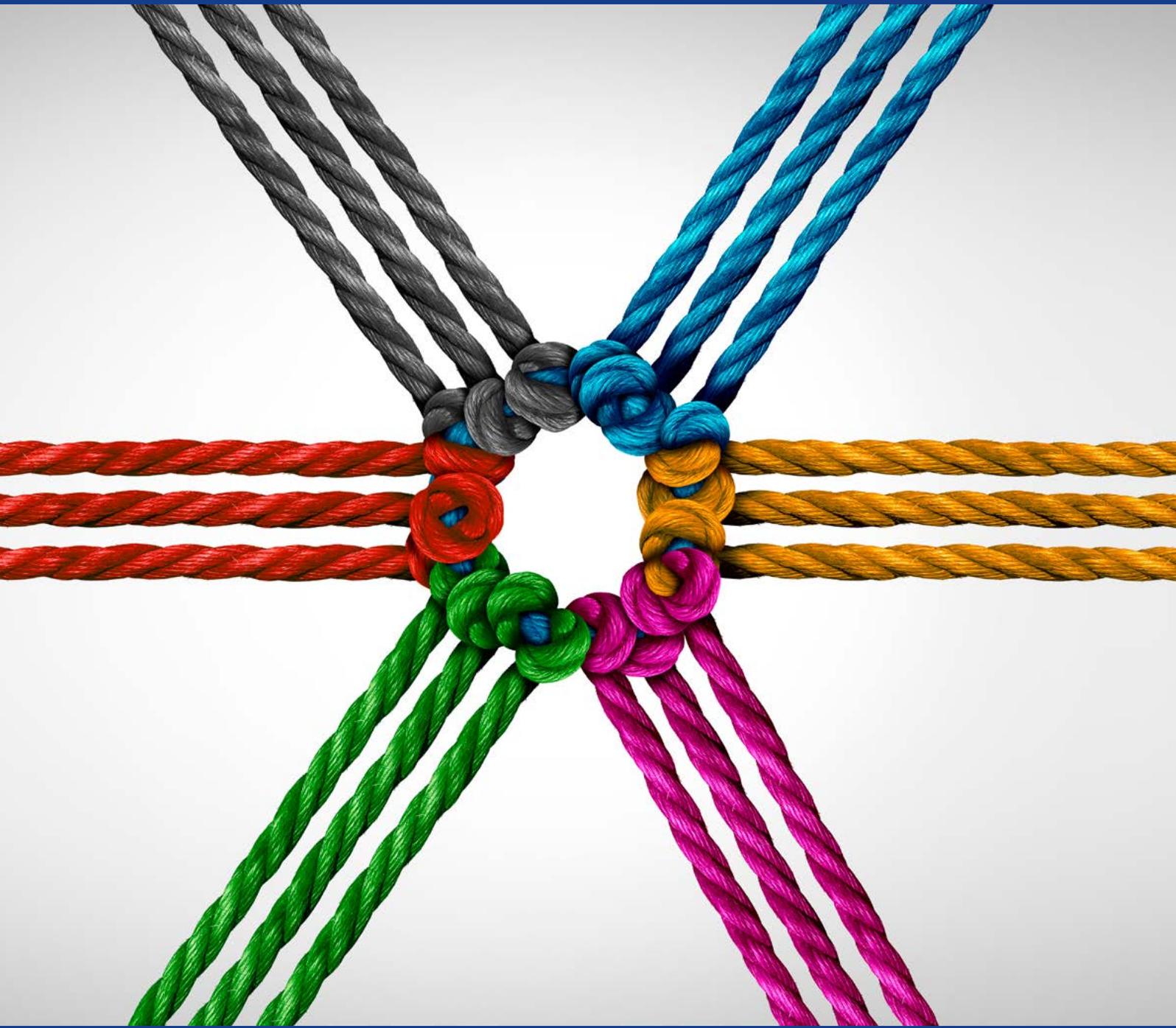
	Législation et politique	Pratiques et systèmes institutionnels	Culture, communication et discours public	Engagement de la société civile
Favoriser une interaction significative		<p>Le cas échéant, l'enseignement de l'histoire devrait également couvrir le rôle que les autorités du pays ont joué par le passé dans le développement de pratiques discriminatoires et de violences commises dans d'anciennes colonies.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Les autorités compétentes devraient suivre attentivement les éventuels cas de ségrégation d'élèves issus des minorités dans les écoles, et aider les autorités locales, s'il y a lieu, à trouver des solutions viables. ▶ Des stratégies interculturelles de police de proximité⁷⁶ favorisant des approches de la sécurité urbaine préventives et participatives à l'échelle de la collectivité devraient être mises en place. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Des débats publics, des échanges, des consultations, etc. devraient être organisés régulièrement dans les lieux où se mêlent des personnes d'origines et de contextes divers, par exemple dans les bibliothèques, les musées, les centres de quartiers, notamment. ▶ Des stratégies participatives pour briser les mythes et lutter contre les préjugés, notamment des stratégies anti-rumeurs⁷⁷, devraient être adoptées. ▶ Un leadership politique responsable et un débat constructif dans les médias et le grand public sur les questions de diversité, se basant sur des informations objectives et des perspectives diverses, devraient être encouragés. 	
Citoyenneté et participation actives	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Lorsque cela est possible, la législation devrait être révisée afin de permettre aux résidentes et résidents étrangers de voter aux élections locales après un certain nombre d'années de résidence (par exemple un maximum de cinq ans). ▶ Lorsque cela est approprié, la législation devrait être révisée pour permettre l'acquisition rapide, sans heurt et à un prix abordable, de la nationalité du pays d'accueil. 	<p>Pratiques et systèmes institutionnels</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Dans la mesure du possible, il conviendrait de proposer aux personnes migrantes adultes des cours préparatoires aux tests de citoyenneté. En outre, l'offre de cours de langues aux personnes migrantes adultes est une condition essentielle à la réussite de leur intégration sur le marché du travail mais aussi, dans une perspective à plus long terme, à la réussite des examens pour l'obtention d'un permis de séjour de longue durée ou de la citoyenneté. En effet, ces examens exigent presque toujours un certain niveau de connaissance de la langue, ou des langues, du pays d'accueil. 	<p>Culture, communication et discours public</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Des réunions et des échanges réguliers avec les conseils municipaux, les ONG et d'autres organisations/institutions qui semblent jouer un rôle clé dans la circulation adéquate de l'information, le renforcement de la confiance et les réseaux/partenariats avec les communautés de personnes migrantes, devraient être organisés. 	<p>Engagement de la société civile</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Les projets, en particulier au niveau local, qui encouragent les personnes migrantes naturalisées à voter et se présenter aux élections, et leur donnent les moyens de le faire, en mettant l'accent en particulier sur les femmes et les groupes vulnérables, devraient être soutenus.

76. Voir le Manuel sur la police de proximité, Cités interculturelles, disponible en anglais, français, italien, espagnol et ukrainien.

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

Citoyenneté et participation actives	Législation et politique	Pratiques et systèmes institutionnels	Culture, communication et discours public	Engagement de la société civile
	<ul style="list-style-type: none"> ▶ La gouvernance de la diversité devrait être renforcée par l'adoption de normes en matière de représentation des personnes migrantes et des minorités dans les conseils d'administration d'organes tels que les syndicats, conseils d'écoles, conseils de quartiers, conseils d'entreprises, etc. ▶ Des conseils interculturels auxquels participent aussi bien les communautés interculturelles et les autochtones devraient être créés à différents niveaux de gouvernance pour jouer un rôle de conseil consultatif sur les questions liées aux droits humains, à l'égalité, à l'immigration, à l'inclusion et à la diversité, dans l'intérêt de sociétés interculturelles harmonieuses. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Des organes et des plates-formes participatives devraient être créés pour contribuer de manière conjointe à la conception, à la mise en œuvre et au suivi de l'application des stratégies d'intégration, avec la participation d'un éventail de parties prenantes issues des autorités locales et régionales, de la société civile (y compris des organisations de personnes migrantes ou réfugiées), des universités et des partenaires sociaux. ▶ Des modules de formation devraient être mis en place à l'attention du personnel des autorités nationales et locales concernant l'importance et les mécanismes de l'innovation sociale et de la participation en tant qu'outils de gestion publique. ▶ Les personnes migrantes, les personnes réfugiées et tous les autres membres de la société devraient avoir les moyens et la possibilité de participer à l'élaboration des politiques ainsi qu'à la conception et la fourniture des services, ce qui permettrait de tirer parti de « l'avantage de la diversité » et de combattre l'idée selon laquelle certaines catégories de personnes ne seraient que des bénéficiaires de l'aide sociale, sans en être aussi des contributeurs. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Des outils d'information devraient être développés pour faire participer une diversité d'habitantes et d'habitants, et en particulier les personnes nouvellement arrivées, dans le débat public. Il peut s'agir de groupes sur les réseaux sociaux, de forums communautaires en ligne pour promouvoir l'implication de groupes difficilement accessibles. Il faut veiller à accentuer le fait que ces lieux sont ouverts et accueillants pour tout le monde, et assurer une animation appropriée pour prévenir et sanctionner les expressions d'intolérance, de préjugés et de haine. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ La participation sociale et politique des organisations et des initiatives de la société civile qui traitent de l'égalité, des droits humains, de la diversité et de l'inclusion, y compris des associations de groupes minoritaires (en particulier des organisations qui misent sur la diversité de leurs membres et agissent comme « liens interculturels ») devrait être soutenue. ▶ Les personnes migrantes et les minorités devraient être encouragées à s'engager activement dans les associations de la société civile (à la fois culturelles et généralistes). ▶ Les associations devraient être formées à nouer des contacts avec les personnes migrantes et les minorités, et à tirer profit de leurs compétences et perspectives pour élaborer leurs activités. ▶ Une approche collaborative qui rassemble les personnels éducatifs, les parents, les services sociaux et la communauté locale, afin de résoudre les problèmes et de permettre la réussite scolaire des élèves, devrait être encouragée. ▶ Il conviendrait de prendre des initiatives ciblées pour encourager la participation des femmes migrantes à la société civile, en portant une attention particulière aux femmes issues de communautés patriarcales.

Citoyenneté et participation actives	Législation et politique	Pratiques et systèmes institutionnels	Culture, communication et discours public	Engagement de la société civile
		<ul style="list-style-type: none"> ▶ Un soutien devrait être apporté aux plates-formes locales et nationales d'élaboration des politiques basées sur la délibération et la participation, ouvertes à la fois aux ressortissantes et ressortissants et aux résidentes et résidents étrangers, en veillant à ce que ces personnes soient pleinement associées à toutes les phases et tous les niveaux du processus décisionnel. ▶ Les personnes nouvellement arrivées et les personnes d'origine étrangère devraient être incluses dans les structures de gestion interne et de décision des organisations financées par des fonds publics (ONG, etc.). 		



Chapitre 4

Structure d'une stratégie d'intégration interculturelle

Bien que le contenu de toute stratégie nationale/multiniveaux d'intégration interculturelle doit, par définition, être élaboré par l'État membre concerné, le modèle de ce type de stratégie peut en revanche être commun à tous les États membres du Conseil de l'Europe et devrait 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, tel qu'identifiés dans la structure suivante en 10 points⁷⁸ :

1. une analyse de la situation à traiter qui soit fondée sur des données probantes et menée à travers le prisme de l'égalité, la diversité, l'intégration et la participation ;
2. un objectif général visant à identifier le résultat attendu et ses bénéfices pour l'ensemble de la société ;
3. un ensemble d'objectifs spécifiques dont la réalisation permettrait d'atteindre cet objectif ;
4. des législations, politiques, programmes, projets et initiatives, préexistants ou élaborés conjointement avec les utilisateurs et les utilisatrices, pour réaliser ces objectifs ;
5. les structures/mécanismes nécessaires pour mettre en place un cadre cohérent et pour favoriser une mise en œuvre complète et efficace de la stratégie ;
6. des parties prenantes désignées afin d'assumer certaines responsabilités, avec le concours des utilisateurs et les utilisatrices ;
7. le volume et l'origine des ressources nécessaires à la mise en œuvre ;

8. les vecteurs et le plan de communication de la politique et le public ciblé ;
9. des mesures de suivi et d'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.

Ces éléments sont des critères de bonnes pratiques en matière d'élaboration des politiques de manière générale, mais ils revêtent une importance particulière face au défi que pose l'intégration interculturelle et inclusive, en raison de son caractère complexe, transversal et global. A titre d'exemple, le Plan stratégique pour la migration élaboré par le Portugal associe 12 ministères. Le Haut-Commissariat national pour les migrations, ACM (*Alto Comissariado para as Migrações*) est une institution publique clé, qui rend compte à la présidence du conseil des ministres et participe à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de la politique fondée sur des faits dans ce domaine. De même, au Québec, 25 ministères ont participé, en 2015, à l'élaboration de la stratégie d'intégration interculturelle « Ensemble, nous sommes le Québec ».

Un autre élément pouvant être considéré comme commun est l'engagement à assurer une large participation du public à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation de la stratégie. Alors que seules certaines parties prenantes clés comme les autorités locales ou certaines ONG spécialisées souhaiteront intervenir dans les détails de la stratégie, ou bien 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, les bénéfices et les buts et objectifs qui en découlent. Ceci est en soi essentiel pour améliorer la qualité du discours public et politique sur les enjeux et le réel potentiel de l'intégration et asseoir la légitimité de la stratégie afin de lui permettre de s'imposer sur le terrain. Sans cela, il existe un risque que seules les ONG de personnes migrantes et de personnes réfugiées participent réellement et que la responsabilité des citoyennes et citoyens et des organisations de la société au sens large vis-à-vis de l'intégration interculturelle soit méconnue. Le premier plan d'intégration de l'Allemagne a vu le jour en 2007 à la suite de plusieurs sommets sur l'intégration (« Integrationsgipfel ») qui ont « réuni pour la première fois autour de la même table le gouvernement fédéral et les personnes migrantes, en particulier les personnes de confession musulmane ».

78. Les 10 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* » (Intégrer l'environnement pour le développement durable : une introduction), Jordan et Lenschow (éd.), *Innovation in Environmental Policy ? Integrating the Environment for Sustainability* (L'innovation dans la politique environnementale ? Intégrer l'environnement pour la durabilité), Edward Elgar, Cheltenham, Royaume-Uni. Ce modèle de politique a été utilisé par plusieurs membres du Réseau des Cités interculturelles (ICC) pour élaborer des stratégies interculturelles municipales, par exemple pour La Valette : <https://www.coe.int/fr/web/interculturalcities/valletta>.

Cela a reflété un changement de l'opinion plus global, passant d'une définition ethnoculturelle de ce que l'on entend par « être allemand ou allemande » à une conception civique du « patriotisme constitutionnel ». Cette évolution montrait également un relâchement des tensions partisans sur la définition de l'intégration, les représentantes et représentants des différentes parties prenantes la décrivant comme un processus à double sens, imposant des exigences au pays d'accueil, mais aussi aux personnes nouvellement arrivées⁷⁹.

La participation, qui est une caractéristique essentielle d'une gouvernance ouverte, implique la mise en place de canaux de dialogue direct et participatif avec les principaux acteurs sociaux, ainsi que des politiques visant à promouvoir des espaces d'interaction et de coresponsabilité des citoyennes et des citoyens dans la conception et la mise en œuvre d'une stratégie interculturelle. Encourager la participation implique également de fournir des instruments et des formations aux membres des services publics qui sont en contact plus direct avec une population diversifiée. En outre, la participation effective de communautés culturellement diverses est souvent encore compliquée par les obstacles spécifiques auxquels elles sont confrontées. Les mesures nécessaires devraient être adoptées pour tenir compte de ces spécificités, y compris en tenant compte de la diversité linguistique, en augmentant la souplesse des horaires, en ouvrant un large éventail de canaux d'accès à l'information, en facilitant l'accessibilité et la compréhension des processus ou en proposant la médiation et l'animation professionnelle des débats.⁸⁰

Pour être efficace, une stratégie d'intégration interculturelle devra nécessairement intégrer les différents éléments du modèle tout en tenant compte du fait qu'ils sont interconnectés. Chacun des dix points s'articule en cinq exigences communes, détaillées ci-dessous et précédées par la logique qui les sous-tend. Les propositions faites ici sont dérivées des bonnes pratiques tirées des stratégies nationales et municipales existantes.

Le processus d'élaboration de la stratégie devrait être caractérisé par l'implication, à chacune de ses étapes, de l'ensemble des acteurs sociaux, y compris les échelons inférieurs de l'État, les organisations de la société civile et les citoyennes et citoyens, pour la richesse de leurs connaissances 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. Le rôle déterminant attribué à la participation publique continue permettra de garantir que la stratégie développée est pertinente, dynamique et évolutive.

79. Williams H. (2014), « *Changing the national narrative: evolution in citizenship and integration in Germany, 2000-10* » (Changer le discours national : évolution de la citoyenneté et intégration en Allemagne, 2000-10), *Journal of Contemporary History* Vol. 49, n° 1, p. 54-74.

80. Voir : « *La implementación de procesos participativos interculturales en el ámbito local* » (La mise en œuvre de processus participatifs interculturels au niveau local), RECI – KALEIDOS.

La stratégie devrait également reposer solidement sur des données objectives et s'appuyer sur des statistiques officielles tout en se nourrissant des travaux des expertes et 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 infractions motivées par la haine, etc. En retour, elle devrait permettre de recueillir en permanence d'importantes données sur les résultats obtenus, afin de dégager des tendances rendant elles aussi compte de l'évolution de la situation.

En outre, un modèle de stratégie interculturelle devrait incorporer la perspective de genre, en faisant tomber les stéréotypes et les modèles socioculturels qui créent des rapports de force inégaux entre femmes et hommes, et tenir compte des discriminations multiples et intersectorielles à l'encontre des femmes. Une approche équilibrée entre les sexes devrait être intégrée dans les processus de planification et de mise en œuvre, à la fois de manière transversale (dans toutes les actions planifiées) et de manière spécifique (lorsque l'on traite des situations spécifiques des femmes migrantes). Dans ce domaine, la ville de Bilbao (Espagne) peut être une source d'inspiration. L'axe stratégique du Programme Femmes, santé et violence repose sur l'autonomisation des femmes migrantes grâce à la prévention de la violence sexiste, à la promotion des droits et de la santé sexuels et génésiques, et à la mise en place de canaux de communication avec les communautés des femmes participant au programme. Ce programme contribue ainsi à sensibiliser et à informer les femmes dans leur environnement et depuis celui-ci, son effet multiplicateur permettant d'atteindre un plus grand nombre de femmes qui sans cela en seraient privées. Il comporte en outre un objectif stratégique de prévention globale des mutilations génitales féminines⁸¹.

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

Une analyse factuelle du problème à résoudre

La stratégie devrait tout d'abord s'intéresser aux défis majeurs de la diversité et de l'inclusion, clairement identifiés par les spécialistes et les professionnelles et professionnels travaillant dans ce domaine, à mesure qu'ils se posent dans l'État membre concerné. Les stéréotypes et les fausses hypothèses sur le nombre

81. Pour de plus amples informations (en espagnol) voir : http://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&cid=1279167082824&language=en&pageid=1279167082824&pagename=Bilbao%2FPage%2FBIO_Listado.

de personnes migrantes et leur impact abondent dans toute la société et influencent la prise de décision vers une direction s'éloignant d'une approche interculturelle qui soit inclusive. Une représentation statistique précise de la diversité démographique réelle du pays est également importante pour empêcher le racisme, le discours de haine et les mouvements xénophobes de prospérer.

De même, des éléments factuels sont nécessaires pour mesurer l'ampleur des inégalités dont pourraient pâtir les membres des communautés minoritaires (ventilés 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 talents 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 en outre que les données sur les infractions motivées par la haine, par opposition aux infractions connexes (par exemple les voies de fait), ainsi que les données sur le discours de haine, soient recensées de manière systématique et que la police encourage les victimes à effectuer un signalement complet.

Des travaux de recherche devraient également viser à fournir des preuves des avantages de la diversité. En 2008, une étude réalisée par la fondation Bertelsmann a conclu que si l'Allemagne avait investi dans l'autonomisation des personnes migrantes pour leur permettre d'accéder à l'éducation et au marché du travail à des niveaux comparables à ceux des personnes nées en Allemagne, plutôt que dans des ressources consacrées au bien-être et à l'assistance aux personnes migrantes, l'État allemand aurait économisé jusqu'à 15,6 milliards d'euros.⁸²

La Direction norvégienne de l'intégration et de la diversité publie un rapport global concernant l'état de l'intégration et de la participation de la population immigrée en utilisant une série d'indicateurs (voir : <https://www.imdi.no/om-imdi/rapporter/2020/indikatorer-for-integrering-2020/>, en anglais).

Ce rapport s'appuie notamment sur Statistics Norway qui fournit aux autorités les statistiques pertinentes. Le gouvernement national (ministère de l'Éducation et de la Recherche – Direction de l'intégration) finance la production, par Statistics Norway (SSB), de statistiques de suivi de la situation des personnes immigrées selon différentes variables telles que l'emploi, l'éducation, le logement, le revenu, les comportements, etc. (voir : <https://www.ssb.no/en/>).

82. Voir Fritschi T. et Jann B. (2008), *Coûts sociaux d'une intégration insuffisante des immigrés en Allemagne* Fondation Bertelsmann, Gütersloh, Allemagne ; et « *Integration, What Works?* » (Intégration, qu'est-ce qui fonctionne?), rapport de recherche élaboré par Vidhya Ramalingam pour l'Institut pour le dialogue stratégique avec le soutien de l'Open Society Institute.

L'OBITen est une initiative conjointe du Cabildo de Ténérife (Espagne) et de l'Université de La Laguna lancée en 2001 pour promouvoir la recherche scientifique sur les mouvements migratoires sur l'île de Ténérife. Elle a pour priorité la nécessité d'appliquer une approche factuelle dans la planification et la mise en œuvre des politiques en matière de diversité. Depuis sa création, l'OBITen a fourni aux autorités publiques des renseignements utiles pour l'orientation des politiques publiques et des ressources. L'OBITen organise régulièrement des séminaires techniques pour approfondir la compréhension des flux migratoires, de la gestion de la diversité et de l'interculturalisme. Cette initiative joue désormais un rôle clé dans la planification et la mise en œuvre de la stratégie interculturelle du Cabildo. Les résultats positifs de la création de l'OBITen ont montré les avantages d'une planification stratégique à long terme basée sur la participation de la population. Cela a débouché sur l'élaboration du programme « Ensemble dans la même direction », qui constitue désormais la stratégie interculturelle du Cabildo. La stratégie est mise en œuvre conjointement par l'autorité locale, l'université et la société civile, mais elle est entièrement financée par le Cabildo et le gouvernement régional des îles Canaries.

Enfin, l'Observatoire local de l'immigration du conseil municipal de Bilbao (Espagne) réalise régulièrement le baromètre des perceptions de l'immigration. Cela comprend une analyse spécifique des principaux stéréotypes, préjugés et rumeurs de la population en ce qui concerne l'immigration et la diversité dans la municipalité.

Éléments clés :

- a) identifier la diversité démographique du pays, ses évolutions et ses tendances ;
- b) déterminer les cas dans lesquels les politiques existantes ne parviennent pas à autonomiser les personnes migrantes/minorités afin qu'elles puissent réaliser leurs aspirations et leur potentiel, et en établir les raisons (évaluer l'écart en matière d'égalité). Une attention particulière devrait être consacrée à l'analyse des principaux domaines d'intégration que sont l'emploi, la santé, l'éducation et le logement, afin d'identifier les aspects qui entraînent des désavantages. La perspective de genre devrait être une composante essentielle de cette analyse ;
- c) identifier les sources réelles ou latentes de tensions interculturelles, et examiner les expériences des groupes minoritaires dans leurs principales relations avec la société dans son ensemble et ses institutions, et avec les organisations du secteur public et privé ;

- d) cartographier les institutions et les organisations chargées de réduire les écarts en matière d'égalité et d'apaiser les tensions interculturelles ainsi que les solutions déployées jusqu'à présent (avec efficacité ou non);
- e) repérer les exemples d'excellence d'organisation ou de territoires spécifiques pour lesquels l'écart entre les possibilités offertes et les réalisations est réduit et la confiance sociale au-delà des différences ethniques et culturelles est plus élevée, et étudier les approches qui ont contribué à atteindre ce résultat;
- f) s'appuyer largement sur la recherche indépendante pour garantir l'objectivité de ces informations;
- g) donner la parole, à ce stade initial critique, aux ONG représentant les minorités ainsi qu'aux ONG généralistes disposant de l'expertise requise, et examiner tout besoin spécifique résultant de la manière dont les personnes choisissent d'exprimer leurs identités.

Un objectif global lié aux défis de l'intégration interculturelle

L'objectif de la stratégie devrait découler des vecteurs et défis susmentionnés dans le domaine de l'égalité et de la diversité. 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 humains, le développement économique, la vitalité démographique, les obligations humanitaires, la sécurité et la prospérité, et « l'avantage de la diversité » en général qui est visé par la stratégie. Il ne s'agit pas d'obéir à une tactique politique, car l'intégrité dans le traitement des questions d'intégration est essentielle. Dans ce contexte, le leadership politique consistera à proposer un message alternatif tourné vers l'avenir, conciliant les défis et les promesses de la diversité et de l'égalité, auquel la plupart des citoyennes et des citoyens – pas uniquement les membres des communautés minoritaires – pourront adhérer.

Une vision de ce type devrait être fondée sur de solides éléments factuels démontrant l'intérêt de la diversité et de l'égalité pour le progrès social et économique. L'approche interculturelle de l'intégration apporte les principaux arguments d'une telle vision : par exemple, une étude réalisée par le *Migration Policy Group*, qui compare les performances des villes selon l'index des Cités interculturelles et l'index sur la qualité de vie dans les villes européennes, a révélé un lien statistique étroit entre les politiques interculturelles locales et le bien-être local et a montré que les électrices et les électeurs ne s'opposent pas aux

politiques interculturelles. Les populations des villes qui appliquent des politiques interculturelles plus fortes, en particulier en intégrant l'interculturalisme de manière transversale, ont davantage tendance à penser que les personnes étrangères sont un atout pour leur ville et que les services locaux et les institutions publiques sont dignes de confiance et efficaces. Lorsque les citoyennes et citoyens croient en leur cadre sociétal, ils sont plus susceptibles de s'engager et de jouer un rôle actif dans son développement⁸³.

Une société ouverte sera constamment renouvelée par celles et ceux qui seront attirés par ses opportunités et qui contribueront à son dynamisme. Une société cohésive sera une société dans laquelle tous les membres se sentent plus en sécurité et davantage de ressources pourront être dédiées aux programmes sociaux, car moins de ressource seront absorbées par le système de justice pénale.

En Suisse, le Programme d'intégration cantonal (PIC 2018-2021) et l'Agenda Intégration Suisse (AIS) fixent le cadre des politiques et mesures d'intégration, y compris les cours de langue. Le canton de Neuchâtel (membre du programme Cités interculturelles) a mis en œuvre le PIC et l'AIS de façon très efficace en adoptant une série de mesures : offre de cours de langues ; programme d'initiation aux TIC ; renforcement des capacités pour l'intégration professionnelle des personnes migrantes ; création d'un réseau de « conseillers en intégration sociale et professionnelle » qui assurent un suivi individuel et personnalisé des personnes qui demandent ou ont obtenu l'asile ; actions de soutien à la parentalité et à la petite enfance (facilitation de l'accès aux structures de garde des enfants, renforcement du multilinguisme des parents et des enfants) ; soutien financier aux mesures visant à promouvoir le vivre-ensemble, la compréhension du lieu de vie et la participation des personnes migrantes à la communauté locale ; formation à la diversité à l'intention des professionnels dans différents domaines (santé, police, emploi, assistance sociale, orientation professionnelle, petite enfance) ; collaboration avec les villes du canton pour coordonner l'accueil des personnes nouvellement arrivées ; instauration d'une procédure fondée sur la citoyenneté (encourager plutôt que contraindre) pour la naturalisation ; création d'un système d'information à l'intention des personnes migrantes qui arrivent pour la première fois dans le pays, notamment dans la langue d'origine ; coordination de mesures de sensibilisation aux questions de racisme et de discrimination (notamment la Semaine d'action contre

83. Migration Policy Group (2017), « Comment l'intégration interculturelle peut-elle induire une meilleure qualité de vie dans les villes diversifiées? », document réalisé pour le Réseau des Cités interculturelles.

le racisme) ; coordination d'une « Communauté pour l'intégration et la cohésion multiculturelle », qui rassemble des représentantes et représentants des communautés de personnes migrantes et des acteurs de l'intégration.

Le Conseil d'État du canton de Neuchâtel a inscrit la diversité en tant que ressource dans son programme législatif. Il souhaite ainsi confirmer l'engagement historique du canton en faveur de l'interculturalité, mais aussi renforcer l'exemplarité des collectivités locales dans la gestion de la diversité. L'une des mesures phares du canton est la mise en œuvre d'une feuille de route pour une administration ouverte et égalitaire. La feuille de route est transversale (elle concerne l'ensemble de l'administration cantonale et plusieurs communes à l'intérieur du canton) et globale, car elle s'articule en trois volets :

- 1) valoriser la diversité par un État exemplaire ;
- 2) valoriser la diversité en garantissant l'égalité d'accès aux prestations ;
- 3) valoriser la diversité en tant qu'employeur.

La Ville de Neuchâtel mène elle aussi des actions en faveur de l'intégration et de la diversité au niveau municipal. Elle a mis en œuvre une politique d'intégration interculturelle en 2018. Celle-ci se fonde sur le cadre politique de la Confédération suisse et du canton de Neuchâtel, ainsi que sur les normes et références internationales. La politique d'intégration interculturelle de la Ville de Neuchâtel « a pour but de favoriser la cohésion sociale, l'égalité de dignité et le bien-être de toute personne vivant dans la commune, en créant les conditions nécessaires, de par ses choix politiques, à l'entretien de relations harmonieuses fondées sur la compréhension mutuelle ».

Le principe fondamental de la politique de la ville de Reykjavik (Islande) en matière de droits humains repose sur les traités internationaux et les législations en matière de droits humains, ainsi que sur le principe d'égalité. Les principes d'égalité et de non-discrimination sont également inscrits dans l'article 65 de la Constitution islandaise. En vertu de ces principes, toutes les personnes jouissent des droits humains, sont égales devant la loi et ne doivent pas subir de discrimination fondée sur des comportements ou des motifs non objectifs. Lorsque des décisions pouvant avoir une incidence sur certaines personnes en raison de leur situation sont adoptées, la ville de Reykjavik doit consulter les organisations de lutte contre la discrimination fondée sur le motif en cause. La politique en matière de droits humains vise une participation active dans la société et indique que la contribution de chaque personne doit être valorisée. La

ville a appliqué plusieurs modèles et politiques d'intégration interculturelle. Un de ses objectifs est de permettre à tous les habitantes et habitants de profiter d'une culture diversifiée et dynamique et d'une communauté dans laquelle la connaissance, l'ouverture d'esprit, l'égalité et le respect mutuel caractérisent les relations entre des personnes d'origines diverses. Toutes les institutions de la ville doivent s'adapter à cette société interculturelle et transposer dans leurs programmes, et ce à tous les niveaux, la politique de la ville de Reykjavik concernant les personnes immigrées, les personnes réfugiées et les demandeurs et demandeuses d'asile.

Le programme pour la citoyenneté et la diversité du conseil municipal de Bilbao énonce – en tant qu'objectif de sa stratégie – l'engagement de « développer une société interculturelle, dans laquelle les différences sont prises en compte dans un cadre d'égalité et dans laquelle la diversité des ressources de chaque citoyen et citoyenne est valorisée, afin de participer et contribuer ensemble au développement de la ville. Une ville dans laquelle toutes et tous participent activement et se voient offrir la possibilité de contribuer au projet commun de coexistence ». Le programme « oriente les politiques publiques, dans une perspective interculturelle, pour renforcer la cohésion sociale et le développement urbain de la ville, en tirant le meilleur profit des avantages de la diversité ».

Éléments clés :

- a) promouvoir un débat public régulier sur la meilleure façon de répondre aux défis de l'intégration interculturelle et sur les opportunités qui peuvent en découler ;
- b) fixer un objectif de la stratégie qui affirme de manière positive l'intégration comme un processus à double sens reposant sur l'égalité d'accès aux droits et l'égalité des chances sans discrimination et sur des actions visant à éliminer les désavantages et les inégalités pour tous les groupes, et profitant à l'ensemble de la société ;
- c) éviter une « vision » trop ambitieuse impossible à concrétiser dans les faits ;
- d) adopter un langage d'égalité et d'inclusion qui véhicule le message que la discrimination conduit à la perte de talent et de potentiel humain, tandis que la diversité et l'égalité conduisent au bien-être et à une vie meilleure pour toutes et tous ;
- e) assurer la convergence avec d'autres stratégies clés, comme le développement durable et la coopération en matière de développement ; et
- f) mettre l'accent sur les avantages de la diversité pour la société dans son ensemble.

Un ensemble d'objectifs contribuant à atteindre cet objectif général

Un objectif clair et mobilisateur devrait être subdivisé en un ensemble distinct d'objectifs qui permettront sa réalisation – ou une théorie du changement manifeste. Si l'objectif principal n'est pas correctement articulé avec les objectifs qui y sont associés, il est probable que ce premier devienne un « vœu pieux » impossible à concrétiser dans la pratique et ces derniers, un ensemble descriptif de domaines d'action (le marché de l'emploi, le logement, etc.), devenant ainsi de simples rubriques regroupant de longues listes de mesures d'intégration sans lien les unes avec les autres. Les stratégies nationales d'intégration élaborées jusqu'ici présentent une faiblesse récurrente au niveau du processus d'élaboration des politiques : l'absence d'objectifs clairs « à réaliser » qui à leur tour orienteraient et encadreraient la pleine mise en œuvre opérationnelle de la stratégie.

L'**Autriche** a défini des objectifs et des mesures clairs pour l'intégration des personnes migrantes dans son Plan d'action national pour l'intégration (NAP.I, en vigueur depuis janvier 2010). Le NAP.I fixe les orientations générales de la politique d'intégration et traite de façon détaillée les défis, principes et objectifs dans les domaines d'action suivants : i) langue et éducation, ii) travail et activité professionnelle, iii) État de droit et valeurs, iv) santé et questions sociales, v) dialogue interculturel, vi) sport et loisirs, vii) mode de vie et viii) dimension régionale de l'intégration.

La loi de 2017 sur l'intégration, qui fixe des règles claires pour assurer la cohésion et la paix sociales, représente une avancée majeure pour l'Autriche. L'objectif d'une intégration réussie est de bénéficier à l'ensemble de la société. La loi sur l'intégration suit le principe d'une intégration fondée sur le mérite, avec pour facteurs essentiels la connaissance de la langue allemande, l'autonomie financière et le respect des lois et valeurs autrichiennes et européennes. Elle définit les droits et obligations des personnes bénéficiant du droit d'asile ou d'une protection subsidiaire, ainsi que des ressortissantes et ressortissants de pays tiers résidant légalement dans le pays.

En outre, un plan d'action national contre le racisme et la discrimination est en cours d'élaboration. Il a pour principaux objectifs d'associer tous les acteurs concernés (ministères, états, ONG, société civile), de définir des lignes directrices pour les organes et personnes responsables, de stimuler le débat public et la recherche, et de mettre en œuvre les contenus dans une série d'initiatives, projets et mesures.

En application du programme gouvernemental, une stratégie nationale contre l'antisémitisme est mise en œuvre actuellement avec toutes les parties prenantes concernées.

Le tout premier plan de cette nature, adopté en **Espagne** en 2007, reste un modèle à suivre, avec dix objectifs, subdivisés en une série de mesures concrètes, couvrant globalement un large éventail d'interventions. La deuxième itération, lancée en 2011, a permis de constater de manière rétrospective une bonne cohérence entre les différents éléments, du diagnostic aux programmes, et à l'évaluation des résultats obtenus⁸⁴.

Le programme pour la citoyenneté et la diversité du conseil municipal de **Bilbao** (Espagne) identifie un objectif global et des objectifs spécifiques dans quinze domaines d'intervention, correspondant à ceux de l'indice des Cités interculturelles.

La politique de la ville de **Reykjavik** (Islande) sur les personnes immigrées, les personnes réfugiées et les demandeurs et demandeuses d'asile reflète les différents rôles de la municipalité et distingue cinq domaines de responsabilité différents : la ville en tant qu'autorité, la ville en tant qu'employeur, la ville en tant que prestataire de services, la ville en tant que partenaire et la ville dans le cadre des marchés publics. Les mesures sont ensuite sélectionnées pour permettre la mise en place d'une société inclusive avec le soutien total de la municipalité.

Éléments clés :

- consulter toutes les parties prenantes sur les effets que cet objectif doit produire ;
- définir ces objectifs comme un ensemble d'objectifs distincts s'adressant à l'ensemble de la société, pas uniquement aux personnes migrantes et aux minorités ;
- veiller à ce que le nombre d'objectifs soit inférieur à 10 ;
- s'assurer qu'il s'agisse d'objectifs « à atteindre » et non d'une simple liste de domaines d'action ; et
- veiller à ce que chaque objectif corresponde à un effet attendu, et pas seulement à une réalisation.

Des programmes et projets, à élaborer conjointement avec les utilisateurs et les utilisatrices

Des objectifs bien conçus devront ensuite être assortis d'un nombre limité d'outils, y compris de législations, de politiques, de programmes, de projets, de mesures

84. Voir http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Programas_Integracion/Plan_estrategico2011/pdf/PECI-2011-2014.pdf (en espagnol).

et d'actions. Ces outils pourraient comprendre des ressources existantes qui devraient simplement être réorientées de manière structurée et coordonnée vers les objectifs et les utilisateurs et utilisatrices, en tenant compte du fait que ceux-ci ont souvent des besoins complexes. En ce qui concerne les programmes et projets, les autorités publiques devraient garder à l'esprit que 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, en garantissant leur pérennité et leurs effets dans le temps. Il faut par conséquent veiller à ce que les personnes nouvellement arrivées dans un pays ne soient pas renvoyées d'un organisme à l'autre pour traiter de différents problèmes, et à ce que les stratégies et les objectifs soient conçus uniquement dans la perspective de la résolution des problèmes.

Au cœur même de l'approche **allemande** se trouve un programme d'intégration complet qui englobe pour les individus les différents volets que sont l'apprentissage de la langue, la formation professionnelle et l'éducation civique. Le programme **suédois** d'intégration des personnes réfugiées débute par un programme personnalisé développé par le biais du dialogue entre l'agence publique pour l'emploi et la personne réfugiée, et se basant sur une analyse de son parcours éducatif, de son expérience professionnelle et de ses besoins en termes de formation notamment. Les autorités publiques **finlandaises** doivent élaborer des plans en faveur de l'égalité et l'intégration, et aborder conjointement ces deux aspects.

Les centres nationaux **portugais** d'aide à l'intégration des personnes migrantes proposent des « guichets uniques » aux personnes nouvellement arrivées, comprenant des services multilingues et de médiation culturelle. En outre, le programme « portugais pour toutes et tous » (PPT), qui s'adresse aux personnes immigrées au Portugal et titulaires d'un titre de séjour, propose aux bénéficiaires des cours de langue portugaise certifiés gratuits, ainsi que des cours de portugais technique dans différents domaines (tels que le commerce, l'hôtellerie, les soins d'esthétique, le bâtiment et la construction ou l'ingénierie civile). D'autres actions d'éducation non formelle sont encouragées en coopération avec des organisations à but non lucratif publiques et privées. Ces actions complètent l'éducation formelle car elles constituent une aide additionnelle à l'enseignement de la langue portugaise. L'offre éducative est complétée par l'ACM qui dispense des formations en matière d'éducation interculturelle, de dialogue interculturel, d'accès des personnes migrantes à la santé, de droit de la nationalité et de droit de l'immigration à des citoyennes et citoyens, des professionnelles et professionnels et

des organismes qui, directement ou indirectement, participent à l'approche interculturelle des migrations. Enfin, le Haut-commissariat pour les migrations organise depuis 2015 un groupe de travail pour le dialogue interreligieux qui vise à approfondir le dialogue interreligieux comme un moyen d'améliorer la cohésion sociale, la participation et l'intégration des personnes migrantes et des minorités. Ce groupe rassemble actuellement 14 communautés religieuses.

Le gouvernement **norvégien** a abrogé l'actuelle loi sur l'insertion et a adopté une nouvelle loi sur l'intégration entrée en vigueur en janvier 2021. Cette loi propose un cadre permettant aux personnes immigrantes arrivées en tant que réfugiées d'obtenir la formation nécessaire pour accéder à l'emploi ou à l'enseignement en Norvège. La loi sur l'intégration régit le programme d'insertion, les cours de langue norvégienne et les études sociales. L'objectif du programme d'insertion est de fournir à chaque bénéficiaire des compétences fondamentales en langue norvégienne et certaines informations sur la société norvégienne, et de les préparer à l'emploi ou à la poursuite d'études. Le droit et l'obligation de participer à ce programme s'appliquent aux personnes réfugiées et aux membres de leur famille, ainsi qu'aux personnes ayant obtenu un titre de séjour pour motif humanitaire et aux membres de leur famille. Le programme d'insertion est un programme à plein temps individualisé. Les bénéficiaires du programme peuvent prétendre à une allocation d'insertion. Cette allocation représente le double du montant de base de l'assurance nationale sur une base annuelle. Cette allocation est imposable.

En ce qui concerne le programme d'insertion, la nouvelle loi propose notamment :

- ▶ un bilan de compétences obligatoire et une aide à l'orientation professionnelle avant le début du programme d'insertion ;
- ▶ une durée de programme qui peut varier de trois mois à quatre ans en fonction des études antérieures des bénéficiaires et des objectifs du programme d'insertion ;
- ▶ que le programme comprenne des cours de langue norvégienne, des études sociales et des mesures préparatoires à l'emploi ou à la poursuite d'études ;
- ▶ un cours obligatoire d'autonomisation pour toutes et tous ;
- ▶ que les bénéficiaires de moins de 25 ans non titulaires d'un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur doivent avant tout être encouragés à poursuivre leurs études dans l'enseignement secondaire supérieur dans le cadre du programme d'insertion ;

- ▶ que les exigences actuelles en ce qui concerne le nombre d'heures d'enseignement de la langue norvégienne seront remplacées par des exigences liées au niveau à atteindre ;
- ▶ que les exigences de compétences du personnel enseignant assurant les cours de langue norvégienne destinés aux personnes immigrées soient introduites.

La **Macédoine du Nord** met actuellement en œuvre sa première stratégie nationale « Une société interculturelle », un document préparé en coopération avec 140 ONG présentes dans le pays. L'organe de coordination de la stratégie a conclu un accord de coopération avec le Centre Nansen pour le dialogue établi à Skopje, afin de créer un module de formation interculturelle des personnels éducatifs dans le pays. Compte tenu de l'objectif de la stratégie nationale qui vise à favoriser les relations interculturelles et les processus d'intégration, et à créer un environnement éducatif dans lequel la diversité culturelle est encouragée, le programme de formation est structuré autour de domaines spécifiques pour permettre à chaque participant et participante de se familiariser avec le concept d'éducation interculturelle et d'acquérir des compétences permettant de renforcer l'intégration, la coopération et la confiance entre enseignantes et enseignants, élèves et parents issus de différentes communautés ethniques. En 2020, le cycle annuel de formation ciblait 180 enseignantes et enseignants, professionnelles et professionnels associés et éducateurs et éducatrices de maternelle provenant de l'ensemble du pays.

En 2016-2018, la ville de **Gdansk** (Pologne) a adopté et mis en œuvre son Modèle d'intégration des personnes immigrées, élaboré avec la participation des parties prenantes et des habitantes et habitants de la ville. Ce modèle conjugue de manière globale les actions de l'ensemble des services et des organes de la ville, pour permettre l'intégration des résidentes et résidents étrangers et pour veiller à ce que l'égalité de traitement soit intégrée dans l'ensemble des politiques de la ville. Ces politiques présentent un certain nombre de points forts, par exemple leur caractère participatif, un objectif à long terme, une méthodologie soigneusement élaborée, et enfin un large éventail de parties prenantes. En 2019, le Modèle d'intégration des personnes immigrées de la **voïvodie de Poméranie** a été mis en œuvre sur la base d'une méthodologie similaire.

Le conseil municipal de **Barcelone** (Espagne) a adopté un plan municipal de lutte contre l'islamophobie, comprenant 28 mesures visant à garantir la cohésion sociale et la protection des droits humains. Le plan a été débattu et adopté dans le cadre d'un processus impliquant des expertes et

experts en matière de droits humains et de non-discrimination, du personnel municipal spécialisé, des organismes sociaux et des organisations de la communauté musulmane. L'Office pour la non-discrimination (OND) est devenu le principal service du conseil municipal auprès duquel les citoyennes et citoyens et les organisations peuvent rechercher et obtenir des informations, des formations et des conseils en matière de discours de haine et d'infractions motivées par la haine. Le service municipal collecte des données pour fournir un meilleur aperçu de la situation dans la ville, et pour activer des mécanismes permettant de signaler officiellement le discours de haine et les infractions motivées par la haine, et d'engager des recours dans certaines affaires importantes le cas échéant. Des programmes de formation sont organisés à l'intention du personnel municipal dans ce domaine, y compris de la police municipale.

Enfin, à **Lublin** (Pologne), le projet « Lublin pour toutes et tous » a permis d'expérimenter un modèle participatif de gestion de la diversité inspiré par le modèle du canton suisse de Neuchâtel. Un groupe d'aide à l'intégration a été créé comprenant du personnel municipal, des ONG et d'autres institutions afin : i) d'échanger des informations et d'élaborer des solutions pour promouvoir l'intégration des personnes étrangères à Lublin ; ii) de réaliser des travaux de recherche sur les attitudes à l'égard des personnes étrangères à Lublin ; iii) d'organiser des ateliers sur les compétences interculturelles ; iv) de concevoir une campagne sociale visant à illustrer la diversité de la population de la ville. Un bureau d'aide aux personnes étrangères – hautement spécialisé et parmi les premiers en Pologne – a été créé et est géré par la municipalité. En outre, certaines personnes étrangères ont été recrutées comme fonctionnaires municipaux pour la première fois en Pologne.

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 ce que les programmes soient organisés en fonction des besoins individuels, et à éviter les cloisonnements institutionnels (« silos »)⁸⁵ ;
- d) identifier les services responsables de l'action ainsi que d'autres acteurs clés impliqués dans son développement ;

85. Les silos organisationnels décrivent l'isolement qui se produit lorsque le personnel ou des départements entiers au sein d'une organisation ne veulent pas, ou ne disposent pas des moyens adéquats pour partager des informations ou des connaissances entre eux.

- e) exploiter les projets préexistants dont l'efficacité est avérée, notamment ceux conduits par des ONG;
- f) veiller à ce que les programmes identifiés respectent les principes du modèle interculturel : promouvoir l'égalité, reconnaître la diversité, encourager les interactions et intégrer la participation des citoyens et des citoyennes dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation⁸⁶;
- g) soutenir les projets novateurs qui, s'ils sont efficaces, pourraient être renouvelés.

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

Le modèle interculturel devrait être incorporé de manière transversale dans l'ensemble de l'action publique, de sorte qu'il est nécessaire de revoir les structures classiques de travail interne et externe qui ne sont souvent pas adaptées aux nouveaux défis résultant de la diversité croissante. La transversalité suppose d'impliquer les différents services, de renforcer le dialogue entre les domaines du secteur public, d'échanger les connaissances et de faire participer d'autres acteurs clés afin d'atteindre un objectif commun qui dépasse les compétences sectorielles de chaque service.

La généralisation de l'approche interculturelle est une stratégie visant à veiller à ce que les besoins et les expériences de tous les groupes culturels soient correctement pris en considération dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de l'ensemble des politiques, programmes et projets institutionnels, de sorte que la population dans toute sa diversité en profite de manière égale, en vertu des principes fondamentaux d'équité, de participation et de respect des droits humains⁸⁷.

L'importance d'appliquer cette approche dans l'ensemble des politiques publiques résulte de deux arguments essentiels :

- ▶ un argument normatif : l'interculturalité est une fin en soi. La coopération repose sur des valeurs qui guident les objectifs et les actions vers la reconnaissance et le respect des droits humains, y compris des droits individuels et collectifs, et contribuent à la justice sociale ;
- ▶ un argument fonctionnel : l'interculturalité est un moyen au service d'une fin. La reconnaissance et la gestion de la diversité culturelle

gènèrent de meilleurs résultats et une plus grande durabilité de l'impact de nos actions⁸⁸.

Bien qu'il existe des besoins spécifiques pouvant exiger des mesures additionnelles et sélectives à certains moments (processus d'accueil, statut juridique, etc.), les programmes généraux visant l'ensemble de la population peuvent également favoriser l'intégration des personnes migrantes, si certains processus ou certaines structures préalables sont adaptés⁸⁹. Ainsi, l'intégration du principe d'égalité de traitement et d'égalité des chances dans le cadre de politiques générales implique un changement concernant deux aspects fondamentaux de leur gestion, à savoir :

- ▶ au niveau procédural, concernant la manière dont les services administratifs sont conçus et gérés, afin de tenir compte des différentes situations dans lesquelles des groupes culturels et des individus divers peuvent se trouver, afin de satisfaire leurs besoins de manière équitable ;
- ▶ au niveau structurel, concernant les structures et les formes organisationnelles de l'administration et de la bureaucratie, afin d'éliminer les éléments pouvant dès le départ entraîner des inégalités sociales.

Dès lors que de nouveaux dispositifs et mécanismes seront nécessaires pour consolider et appuyer la mise en œuvre d'un effort déployé à l'échelle des pouvoirs publics et de la société, des accords interministériels et interdépartementaux seront nécessaires, et devront de préférence être menés par un organe de coordination indépendant (voir le « pôle » décrit ci-dessus) pour assurer l'adoption d'une approche pangouvernementale. Le mandat de cet organisme devrait être défini au plus haut niveau de l'État. Paradoxalement, l'un des meilleurs moyens d'éviter l'écueil du cloisonnement (« silos ») ministériel est d'associer aussi largement que possible les organisations non gouvernementales à la mise en œuvre (et à l'élaboration) de la stratégie. En effet, les ONG peuvent agir comme une « force transversale » là où les fonctionnaires sont souvent limités par des barrières bureaucratiques. En Irlande, cela a été utile pour tenir compte directement de l'avis des bénéficiaires lors du processus de mise en œuvre.

Il pourrait être nécessaire de mettre en place une instance dédiée, à l'instar de la BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Office fédéral des migrations et des réfugiés) en Allemagne ou bien de confier de nouveaux mandats aux organismes

86. Le programme Cités interculturelles élabore actuellement un Guide et checklist pour une évaluation préalable des propositions de projets à travers un prisme interculturel.

87. Voir : Guide des compétences interculturelles appliquées au développement de projets d'administration publique (anglais uniquement).

88. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (2013) : Guide méthodologique sur l'« Intégration de l'approche interculturelle dans les programmes et projets du secteur de la gouvernance » basé sur l'expérience du programme « Bon gouvernement et réforme de l'État » du Pérou. Lima, p. 23.

89. Direction générale Justice, Liberté et Sécurité (Commission européenne) (2007). *Op. Cit.*, p. 14.

existants. Dans les deux cas, il pourra être nécessaire de légiférer pour officialiser ces nouvelles missions. En outre, comme indiqué dans la section ci-dessus sur la gouvernance multinationale, il est important d'assurer la cohérence des relations entre les différents niveaux de gouvernement, notamment régional et municipal, pour éviter les conflits de compétences inutiles. En Norvège, par exemple, il existe un partenariat bilatéral entre l'association des collectivités locales et le gouvernement national, qui a été en mesure de « répartir la charge » de personnes réfugiées et de la coupler à un soutien financier proportionnel. De plus, le soutien des réseaux horizontaux sur le terrain peut utilement compenser les effets des approches « descendantes », comme l'en témoigne déjà l'expérience des réseaux nationaux de Cités interculturelles établis au sein des États membres.

Le Portugal et la Finlande fournissent de bons exemples de la gouvernance multinationale :

Au **Portugal**, le Conseil pour les migrations réunit des ministères et des organismes, des associations de personnes migrantes, des municipalités, des partenaires sociaux et autres. Le Haut-Commissariat pour les migrations (ACM) gère un programme (comprenant le financement) de plans locaux pour l'intégration qui s'articulent avec la stratégie nationale. Il dispose également de centres locaux d'aide à l'intégration des personnes migrantes (CLAIM), qui sont des structures décentralisées (au nombre de 116) créées dans le cadre d'un partenariat entre ACM et des communes, des établissements d'enseignement supérieur ou des organisations de la société civile. Les centres locaux de soutien à l'intégration opèrent selon une gouvernance multinationale et une approche intégrée, et fournissent notamment des services d'information et d'assistance pour satisfaire les besoins des personnes migrantes dans différentes zones, y compris en ce qui concerne la régularisation du séjour, la nationalité, le regroupement familial, le logement, l'emploi et la sécurité sociale. Enfin, le projet municipal de médiation interculturelle, couvrant la période de 2018 à 2021 et mis en œuvre dans 12 municipalités, vise à créer et développer des équipes de médiation interculturelle pour faciliter l'intégration des communautés de personnes migrantes et des communautés Roms et des Gens du voyage. Les médiateurs et les médiatrices sont aussi bien des locaux que des personnes immigrées ou des membres des communautés Roms, et jouent un rôle central pour rapprocher les personnes immigrées des services publics. Les médiateurs et les médiatrices travaillent essentiellement sur la communication interculturelle, le dialogue et la compréhension mutuelle, mais également pour la prévention et la résolution des conflits, en appliquant les principes de la médiation interculturelle.

La **Finlande** dispose, pour sa part, d'un Conseil consultatif pour les relations ethniques, placé sous l'égide du ministère de la Justice, qui réunit des spécialistes des migrations aux niveaux national, régional et local, et comprend des représentantes et représentants du secteur public et de la société civile. Il promeut le dialogue entre les personnes immigrées et les minorités ethniques, culturelles et religieuses, les autorités, les partis politiques et les ONG. Il est complété par sept conseils consultatifs régionaux.

En **Espagne**, la Conférence sectorielle sur l'immigration est un mécanisme semi-structuré (également mis en place dans d'autres domaines) dans le cadre duquel les administrations régionales et les autorités nationales se rencontrent pour débattre de l'action publique en ce qui concerne les migrations. Les municipalités sont représentées par la Fédération espagnole des autorités locales, qui participe aux réunions sans droit de vote.

Les autorités nationales **norvégiennes** traitent des défis de l'intégration et désignent le ministère ou le secteur responsable dans la Stratégie pour l'intégration – *Intégration par la connaissance* (2019- 2022, en norvégien). La stratégie est basée sur des travaux de recherche et des enseignements tirés au cours des dernières années, et requiert des efforts extraordinaires pour permettre la mobilité sociale et éviter la marginalisation des personnes immigrées. La stratégie comprend quatre domaines prioritaires et 57 mesures qui doivent être mises en œuvre dans un délai de quatre ans. Les quatre domaines prioritaires sont i) Qualification et éducation, ii) Emploi, iii) Intégration au quotidien, iv) Le droit de vivre librement, et sont traités avec la participation de sept ministères.

Voir : <https://www.regjeringen.no/contentassets/519f5492da984d1083e8047011a311bd/norway-integration-strategy.pdf> (en anglais).

La **Fédération de Russie** a mis en place des mécanismes nationaux et un cadre juridique pour la gestion des relations interethniques et interculturelles. Le dialogue des administrations fédérales et régionales et des structures d'autonomie locale avec les organismes publics, scientifiques et culturels est bien établi et régulier, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie relative à la politique de l'État pour la période allant jusqu'en 2025. Les principales plateformes de ce dialogue sont le Conseil des relations interethniques, sous l'autorité du Président de la Fédération de Russie⁹⁰, et la Commission gouvernementale sur la politique migratoire⁹¹. En outre, l'Agence fédérale pour les

90. <https://sovetnational.ru/>.

91. <http://government.ru/departments/198/about/>.

affaires ethniques⁹² est étroitement associée aux questions interethniques, y compris leur dimension migratoire. La Chambre publique de la Fédération de Russie⁹³ participe également à ce travail en tant que principal organe chargé d'assurer l'interaction des citoyennes et des citoyens avec les autorités de l'État et les collectivités locales.

Au niveau régional, conformément à l'article 3, paragraphe 2, de la loi régionale 5/2004, tous les trois ans, l'assemblée législative de la région d'**Émilie Romagne** approuve, sur proposition de l'exécutif, un « Programme pour l'intégration sociale des personnes immigrées ». (Cette région a été la première en Italie à observer l'incidence des résidentes et résidents étrangers par rapport à la population résidente totale.) En outre, elle confie à un groupe technique interministériel spécifique la tâche de suivre l'état d'avancement de la mise en œuvre des objectifs transversaux fixés par le programme, et de faire rapport des activités mises en œuvre par les différents secteurs et services de la région.

Récemment, le conseil municipal de **Bilbao** (Espagne) a mis en place une commission inter-espaces pour la conception, la mise en œuvre et l'évaluation du programme municipal Citoyenneté et Diversité. Il s'agit d'une commission interne et interdépartementale de coordination, de débat et de mise en œuvre. Elle est de nature permanente et est constituée de représentantes et représentants de l'ensemble des domaines et des organes municipaux. Cette commission contribuera à la participation directe de toute la structure municipale à la promotion de l'approche interculturelle dans tous les domaines sectoriels et transversaux de l'action municipale. Cette commission est notamment chargée des tâches suivantes : i) contribuer à l'identification, au déploiement et à l'évaluation des mesures du programme Citoyenneté et Diversité ; ii) échanger et partager des informations concernant la gestion de la diversité ; iii) promouvoir la coordination et la collaboration entre les différents domaines d'activité, organismes publics et au sein de la société ; iv) identifier de nouvelles mesures, de nouveaux besoins, de nouveaux espaces et de nouvelles opportunités ; v) identifier les besoins en termes de formation et promouvoir les formations proposées dans le domaine de l'interculturalité, de la coexistence et de la gestion de la diversité. Différents départements locaux participent à cette commission : les départements de la Jeunesse, du Sport, de l'Égalité, de la Culture, de l'Aménagement urbain, des Travaux publics, des Services, de l'Action sociale, du Logement, de la Police, de l'Éducation, du Développement économique,

du Commerce et de l'Emploi, de la Santé et des Consommateurs. La commission est dirigée et animée par le département municipal chargé des politiques interculturelles.

L'**Union des métropoles polonaises** est une association des douze plus grandes villes polonaises. Depuis 2019, l'UMP organise un groupe de travail sur les migrations et l'intégration. Dans le cadre de ce groupe, des représentantes et représentants des autorités locales échangent leurs expériences, s'étrangent et élaborent des politiques globales. Grâce à cette approche, des expériences partagées, des solutions et des savoir-faire des autorités locales sont relayés à l'échelle de la Pologne. Ce cadre de coopération a également permis d'apporter une réponse rapide et harmonisée se basant sur des solutions efficaces et partagées pendant la récente crise de la covid-19, en particulier en ce qui concerne la communication avec les personnes migrantes pendant le confinement en mars et avril 2020.

Éléments clés :

- a) garantir une approche cohérente et coordonnée entre les ministères et les organismes publics ;
- b) associer les militantes et militants et les praticiennes et praticiens, pour multiplier les perspectives et les expériences vécues ;
- c) s'il y a lieu, créer de nouveaux organes dotés des compétences, des ressources, des capacités et de l'autorité nécessaires pour mobiliser et coordonner les services pertinents et les différents niveaux de gouvernance ;
- 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 Cités interculturelles.

Des acteurs désignés afin d'assumer certaines responsabilités, avec le concours des utilisateurs et utilisatrices

Il importe de répartir clairement les responsabilités des différentes lignes et mesures de la stratégie, faute de quoi la stratégie risque de rester lettre morte et bien éloignée de la pratique journalière des départements et organismes. Dans l'idéal, tous les départements concernés devront poursuivre et chercher à atteindre un ou plusieurs 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, s'ils décident de relever le défi. Cette entreprise sera facilitée par des mesures d'action positive

92. <https://fadn.gov.ru/>.

93. <https://www.oprf.ru/en>.

visant à favoriser l'accès des personnes migrantes et autres personnes étrangères à l'emploi dans le secteur public; une étude de l'Agence des droits fondamentaux révèle cependant que seuls huit États membres de l'Union européenne s'y emploient⁹⁴.

Toutefois, les parties prenantes concernées ne devraient pas être issues du seul gouvernement. Au **Danemark**, par exemple, le gouvernement et les partenaires sociaux ont conclu en 2016 un accord visant à faciliter l'intégration des personnes réfugiées et des membres de leur famille admis au titre du regroupement familial au marché du travail. Mettant en avant le fait que seulement 27 % (Q3, 2016) 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. Ce cadre a permis de rationaliser et d'accélérer l'évaluation et la reconnaissance des compétences, l'apprentissage du danois professionnel et la recherche d'emploi, y compris en imposant de nouvelles obligations aux autorités locales. Il a également permis de mettre place un programme de formation destiné aux personnes nouvellement arrivées n'étant pas encore en mesure d'obtenir un salaire de réserve, tout en encourageant les stages en accordant une prime aux entreprises participantes. De la même manière, la Suède a mis en place une série de « fast tracks » (procédures accélérées) pour encourager l'entrée précoce des personnes réfugiées sur le marché de l'emploi en passant des accords avec les partenaires sociaux des secteurs d'activité concernés. Fin 2017, plus de 5 000 personnes réfugiées avaient bénéficié de ce dispositif, appliqué à 14 secteurs⁹⁵. Au-delà de ces initiatives, au niveau microéconomique, le bénévolat et l'engagement citoyen peuvent être encouragés. Ainsi, en Italie, certaines communes interculturelles ont ouvert leurs portes aux personnes réfugiées, accueillies individuellement ou en petits groupes par des familles ou des groupes locaux, et ont encouragé les expériences d'auto-construction de logements par des groupes mixtes.

Au **Portugal**, le Haut-commissariat pour les migrations promeut le Réseau des écoles pour l'éducation interculturelle (REEI) dans le cadre de l'éducation formelle, en partenariat avec le ministère de l'Éducation et la fondation Aga Khan. Ce réseau rassemble des écoles qui s'engagent à accueillir, intégrer et promouvoir la réussite scolaire de tous les enfants et jeunes, quelles que soient leurs origines culturelles et nationales, et à promouvoir une culture et une

pratique d'ouverture à la différence, en suscitant des interactions positives entre tous les élèves et tous les membres de la communauté éducative. La participation au réseau implique l'intégration de pratiques éducatives interculturelles dans le projet éducatif de l'école et dans le programme annuel d'activité dans les différents domaines: culture organisationnelle de l'école; programmes (contenus, ressources et didactique) et engagement dans la collectivité. En outre, la Stratégie nationale pour l'éducation à la citoyenneté a été adoptée en 2018/2019 afin d'intégrer l'éducation interculturelle au niveau national. En vertu de cette stratégie, « Citoyenneté et développement » devient un thème interdisciplinaire obligatoire dans toutes les écoles et à tous les niveaux scolaires.

En 2015, la ville d'**Erlangen** (Allemagne) et Siemens AG (25 000 employés) ont conclu un partenariat pour proposer des stages de huit semaines au sein de la société Siemens à des demandeurs et demandeuses d'asile qualifiés. Un an plus tard, Siemens a élargi son programme à d'autres sites en Allemagne, proposant à de jeunes réfugiées et réfugiés des programmes de formation de six mois, comprenant des cours de langue intensifs ainsi qu'une formation professionnelle préalable dans le domaine de la mécanique et de l'électronique. Le programme a été renouvelé suite au constat d'une situation gagnant-gagnant-gagnant: en premier lieu pour les demandeurs et demandeuses d'asile qui obtiennent une orientation en milieu de travail ou peuvent vérifier leurs compétences professionnelles; ensuite pour les employées et employés de la société qui peuvent réfléchir aux préjugés à l'encontre des personnes réfugiées et migrantes et s'enrichir de compétences diverses; et enfin pour la société elle-même qui peut ainsi bénéficier du potentiel d'une main-d'œuvre diversifiée.

En 2018, la ville de **Bergame** (Italie) a lancé la toute première « Académie pour l'intégration des personnes réfugiées », un projet mis en œuvre conjointement par la ville, la chambre de commerce locale (Confindustria de Bergame) et plusieurs organisations de la société civile, notamment Caritas et Ruah. L'Académie propose une formation de neuf mois, comprenant des cours d'italien, une formation professionnelle et un stage dans l'une des entreprises membres de Confindustria, avec la perspective d'un recrutement à l'issue de la formation.

La ville de **Bilbao** (Espagne) met en œuvre l'initiative « Reconnaissance des femmes migrantes de Bilbao », dont l'objectif principal est de reconnaître l'importance de la présence de la femme immigrante dans la vie sociale et publique de la ville, et de contribuer à promouvoir un esprit d'ouverture dans la population générale en faveur

94. Agence des droits fondamentaux (2017), *Ensemble dans l'UE: promouvoir la participation des personnes migrantes et de leurs descendants*, p. 48.

95. Voir: Bureaux gouvernementaux de Suède (2016), *Fast track – a quicker introduction of newly arrived immigrants* (en anglais).

de la reconnaissance de la diversité. Cette initiative donne une visibilité et rend hommage aux travaux, à l'engagement et à la contribution des femmes migrantes dans la société d'accueil dans six domaines, en tant qu'agentes communautaires, entrepreneures, responsables politiques, artistes, militantes pour les droits humains et jeunes femmes émancipées.

De même, en décembre 2013, la **région d'Ombrie** (Italie) a signé un protocole d'accord avec la plupart des acteurs économiques et sociaux présents sur le territoire (notamment les trois principaux syndicats, le secteur privé social, les principales organisations représentatives des entreprises privées à but lucratif, notamment Confindustria, Confcommercio, Confagricoltura, CIA, CNA, Confimi, Perugia et Terni Building School, Confartigianato), les provinces et la section locale de l'Association des municipalités italiennes. Le protocole d'accord avait pour objet de promouvoir et soutenir les mesures et initiatives visant à faciliter l'intégration socio-économique effective des demandeurs et demandeuses d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale. Le protocole d'accord a permis de relier les besoins et les exigences des bénéficiaires en termes d'emploi et les opportunités locales (offres d'emploi et de formation) et de valoriser le système et les services de réseau territorial, en fournissant un accès effectif aux droits sociaux.

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) veiller à ce que la sensibilité interculturelle devienne une compétence de base de tous les fonctionnaires;
- e) encourager une culture d'engagement citoyen, d'innovation et de dialogue sur le terrain.

Le volume et la provenance des ressources nécessaires à la mise en œuvre

L'obtention des ressources nécessaires à la stratégie d'intégration interculturelle peut constituer un écueil majeur, car sans ces ressources, elle risque de rester lettre morte. En principe, cet aspect ne devrait pas constituer un problème majeur, car la stratégie interculturelle consiste dans une large mesure à réexaminer les politiques à travers un « prisme interculturel », autrement dit à réviser les programmes et les projets

existants, plutôt qu'à en élaborer de nouveaux. Bien sûr, dans certains domaines, des enveloppes ciblées peuvent être allouées à des projets ou des structures innovants. Le premier plan d'intégration interculturelle espagnol a affecté 2 milliards d'euros sur quatre ans et a ainsi permis aux municipalités de mener à bien des projets pilotes et des actions pouvant être reproduites. Une aide de l'Union européenne peut être disponible (le cas échéant), notamment au titre du Fonds « Asile, migration et intégration », comme le reconnaît la stratégie nationale d'intégration italienne. Toutefois, même si une stratégie est d'abord élaborée à partir d'un financement de projet (externe), il est essentiel qu'elle soit dotée d'un financement structurel destiné à la mettre en œuvre, à l'évaluer et à l'actualiser.

La mise à disposition de fonds supplémentaires peut être raisonnablement présentée comme un investissement pour la réalisation de « l'avantage de la diversité » ; or, si l'on renonce à cet investissement, les coûts demeureront, tandis que les pertes de bénéfices s'accumuleront. En effet, les personnes qui demandent l'asile notamment devront patienter des années avant de pouvoir accéder au marché de l'emploi, voyant leur moral baisser et leurs compétences se déprécier. Des travaux de recherche convaincants montrent que le coût de l'absence d'intégration est supérieur aux investissements dans l'intégration et l'inclusion.

En septembre 2017, il a été constaté que la Maison-Blanche a écarté les conclusions d'une étude du Département américain de la Santé et des Services sociaux, réalisée à la demande du Président, dans un mémorandum de mars mettant en œuvre le décret révisé d'interdiction de voyage sur les personnes réfugiées (et migrantes) en provenance de certains pays musulmans. Ce mémorandum visait à recueillir des informations sur les coûts engendrés par le programme destiné aux personnes réfugiées et sur la manière de les réduire. Or l'étude a révélé qu'au cours de la décennie précédente, les personnes réfugiées accueillies aux États-Unis avaient rapporté 63 milliards de dollars de plus en recettes publiques, que le coût de leur installation⁹⁶.

Une étude allemande de 2008 a estimé que l'absence d'intégration des personnes immigrées coûtait à l'État environ 16 millions d'euros. L'État renonçait à des recettes résultant de l'impôt sur le revenu et à des cotisations de retraite et de sécurité sociale, en raison de l'insuffisance de compétences linguistiques, de l'absence de réseaux sociaux et de la faible intégration des personnes immigrées sur le marché de l'emploi. Ainsi, l'absence d'intégration coûtait au gouvernement fédéral et aux gouvernements des Länder 3,6 milliards d'euros par an chacun. Le coût était d'environ 1,3 milliard

96. « [Trump administration rejects study showing positive impact of refugees](#) ». (L'administration Trump rejette une étude montrant l'impact positif des personnes réfugiées), *New York Times*, 18 septembre 2017.

d'euros pour les municipalités, et d'environ 7,8 milliards d'euros pour les caisses de sécurité sociale⁹⁷.

De plus, « l'effet multiplicateur » du soutien financier accordé aux ONG pertinentes ne doit pas être sous-estimé, car il leur permet tout particulièrement de mobiliser l'activisme volontaire 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 personnalisée »⁹⁸.

Entre 2008 et 2015, le Conseil fédéral de la Suisse a apporté un soutien financier et technique, avec l'appui des cantons, aux villes de petite à moyenne taille ainsi qu'aux communes d'agglomération dans le cadre du programme Projets urbains. La réalisation de projets de développement de quartier visait à améliorer durablement la qualité de vie des habitantes et habitants par une approche interdisciplinaire et participative (<https://www.are.admin.ch/are/fr/home/villes-et-agglomerations/programmes-et-projets/programme-projets-urbains-integration-sociale-dans-des-zones-dh.html>).

En outre, le programme a créé le « Réseau Quartiers Vivants » (voir l'aperçu des projets urbains sur le site web <https://lebendige-quartiere.ch/fr/Projets>). Certains projets du réseau (par exemple Schaffhouse, Regensdorf et Vernier) visent très explicitement l'intégration interculturelle. Lors de son colloque de printemps 2019, le réseau a présenté plusieurs projets, dont l'un portait sur la médiation interculturelle pour les concierges; celui-ci a été mis en œuvre dans plusieurs villes (https://lebendige-quartiere.ch/fr/Manifestations/Colloque_de_printemps_2019:_Le_role_des_quartiers_dans_lintegration_sociale_).

De nombreuses initiatives ont été prises au niveau des communes et des villes. Exemples :

- ▶ le programme « periurban » (www.periurban.ch/), qui aide depuis 2008 les communes des zones rurales à promouvoir l'intégration ;
- ▶ le programme « kontakt-citoyenneté », mené de 2012 à 2019, qui a soutenu de nombreuses initiatives d'engagement citoyen dans les domaines de la migration et de l'intégration. Cela a permis de révéler un potentiel d'innovation important de la société civile et de créer des synergies entre des services d'intégration, des associations, le secteur privé et des particuliers.

97. Fritsch T., Stutz H., Schmutz S. (2008), *Gesellschaftliche Kosten der Nichtintegration von Zuwanderinnen, und Zuwanderern in Kommunen*, Fondation Bertelsmann.

98. UNESCO (2016), *Cities Welcoming Refugees and Migrants: enhancing effective urban governance in an age of migration* (en anglais, *Villes accueillant des personnes réfugiées et migrantes: renforcer la gouvernance urbaine efficace à l'ère des migrations*).

Éléments 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) faire en sorte que le financement soit déclenché par les programmes, plutôt que de s'y substituer ;
- d) adapter le financement aux besoins de chacun, afin que les collectivités locales puissent financer des services ;
- e) soutenir les ONG qui mobilisent les bonnes volontés, qui en ce sens constituent une ressource en soi.

Les vecteurs et le public cible de la communication de la politique

La communication de la stratégie interculturelle 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. L'interculturalisme est une notion complexe que l'on pourrait toutefois définir de manière simplifiée comme étant « l'inclusion de l'autre dans le soi »⁹⁹. Les citoyennes et des citoyens peuvent être impliqués grâce à leur capacité d'empathie, plutôt que d'exclusion, qui est rattachée à la communication de valeurs partagées et d'expériences humaines compréhensibles et enrichissantes. Cependant, la communication de la stratégie interculturelle ne devrait pas se faire de manière organique : elle devrait être soigneusement planifiée et poursuivie pendant toute la durée du processus de mise en œuvre, pour susciter une appropriation large de son contenu dans l'ensemble des institutions et au sein du public, et renforcer la capacité de la défendre auprès de tous les acteurs. Une formation adaptée en matière de communication interculturelle devrait être proposée au personnel chargé de la communication, afin de renforcer sa capacité de véhiculer un message interculturel positif et de proposer un discours alternatif pour combattre le discours de haine. De plus, il existe aujourd'hui un grand nombre d'expériences dans le domaine de la stratégie anti-rumeurs qui vise à combattre les stéréotypes populaires, notamment en mobilisant les citoyennes et citoyens pour qu'ils deviennent des « agentes et agents anti-rumeurs » et engagent le dialogue avec leurs concitoyennes et concitoyens dans la rue¹⁰⁰.

99. Wilson R. (2018), *Meeting the Challenge of Cultural Diversity in Europe: Moving Beyond the Crisis* (Relever le défi de la diversité culturelle en Europe: dépasser la crise), Edward Elgar, Cheltenham, Royaume-Uni.

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

Sans porter atteinte de quelque manière que ce soit à la liberté des médias, il est également 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, notamment en se référant à leurs propres codes de déontologie. Le Réseau du journalisme éthique, en collaboration avec l'Agence des droits fondamentaux, l'Union européenne de radio-télévision et la Fédération européenne des journalistes, a créé une boîte à outils sur les publications dans le domaine des migrations¹⁰¹.

Neumarkt (Allemagne) a fait un énoncé de mission important lors de son adhésion au programme des Cités interculturelles : « Neumarkt Cité interculturelle ouverte ». Ce slogan a été élaboré lors d'une conférence citoyenne en vue de l'adoption du document de politique intitulé « Impulsion pour une ville durable », qui correspond à la stratégie de la ville en matière d'intégration interculturelle. Le slogan traduit un engagement en faveur de la coexistence pacifique, du respect et de la reconnaissance mutuels, de l'intégration en tant que processus dynamique à double sens de réciprocité et de conciliation, de l'intégration au sens de la participation sociale de toutes et tous, d'une culture de l'accueil, et du rejet de toute forme de racisme.

Éléments clés :

- a) concevoir un plan de communication de la stratégie, en identifiant les principaux jalons de son développement : processus de conception, acteurs clés, approbation, mise en œuvre de programmes prioritaires, commémoration des jalons annuels, suivi des résultats, évaluations intermédiaires et évaluation finale. Le plan général de communication de la stratégie devrait être complété par les stratégies de communication de toutes les actions prévues dans le cadre du plan, notamment d'un plan de communication interne qui fournit au personnel des informations sur la stratégie et les objectifs, sur la façon dont ceux-ci ont été intégrés aux politiques internes et aux structures d'établissement de rapports, et sur ce qui est attendu en matière de bonnes pratiques de travail ;
- b) présenter un message politique simple, cohérent et fondé sur des valeurs positives, en accord avec l'objectif, repris à tous les niveaux de gouvernance ;

- c) concevoir une campagne de communication apolitique assortie d'une image, d'un slogan, d'une présence sur les réseaux sociaux et de manifestations ;
- d) se servir des programmes et des projets qui bénéficient de soutien pour « montrer » et « témoigner » ;
- e) soutenir l'action des « ambassadrices et ambassadeurs de l'intégration interculturelle » dans l'environnement public en ligne et hors ligne ;
- f) mobiliser les associations de journalistes et les médias locaux pour promouvoir un journalisme éthique dans ce domaine ;
- g) suivre la manière dont les médias et les réseaux sociaux dépeignent les personnes migrantes et la diversité.

Mesures en vue du suivi et de l'évaluation de son efficacité

Le suivi et l'évaluation périodique de la stratégie sont essentiels pour identifier tout écart pouvant exister entre les aspirations et les réalisations. Là encore, il est essentiel de définir clairement les effets escomptés, 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. C'est la réalisation, ou non, des effets escomptés qui devrait être évaluée¹⁰². Certains objectifs peuvent être difficilement mesurables, par exemple la confiance sociale ou la cohésion communautaire. Cela exige des partenariats forts dans la recherche et des investissements sérieux dans l'élaboration de nouveaux outils d'évaluation. Le baromètre de l'intégration au Pays basque constitue un tel outil, de même que le moniteur de l'intégration à Vienne. Du fait de la nature même de l'intégration interculturelle, il est nécessaire de mener une évaluation aussi bien 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. Tout comme pour les autres éléments du modèle, le suivi et l'évaluation devraient eux aussi être participatifs : que les objectifs semblent atteints, notamment sur le plan quantitatif, est un élément positif, cependant si cela ne reflète pas l'expérience qualitative des personnes chargées de l'exécution de la stratégie au niveau local, il y a de fortes chances que les effets de la stratégie soient

101. Voir <https://ethicaljournalismnetwork.org/press-release-migration-reporting-toolkit> (en anglais).

102. Sanderson I. (2000), "Evaluating the effectiveness of policy responses to social exclusion", Percy-Smith J. (éd.), *From exclusion to inclusion : policy responses to social exclusion in the UK*, Open University Press, Buckingham.

alors grandement surestimés. Les enseignements tirés, qu'il s'agisse de succès ou d'échecs, devraient être pris en compte lors du réexamen de la stratégie au fur et à mesure de l'acquisition de l'expérience et de la confiance.

Ainsi, pour revenir à l'exemple de l'intégration professionnelle des personnes réfugiées, le Danemark et la Suède se sont aperçus, en assurant 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 se pencher sur les raisons de ce phénomène et à chercher les moyens d'y remédier.

Swansea (Royaume-Uni) organise régulièrement des consultations de ses habitantes et habitants, comme un outil à la fois de planification et d'évaluation. Le conseil de Swansea a élaboré un ensemble d'outils permettant de faire participer et de consulter l'ensemble de la population dans son processus de prise de décision concernant les priorités, les plans, les budgets, les services sociaux et la vie civile. Les principales structures de consultation sont :

- ▶ la Stratégie de consultation et d'engagement, qui aide les praticiennes et praticiens à entrer en contact avec les habitantes et habitants et les personnes qui utilisent les services ;
- ▶ le panel en ligne Swansea Voices qui constitue une base de données d'habitantes et habitants régulièrement consultés par le conseil concernant les services et les questions locales. Ses membres sont renouvelés régulièrement pour donner au plus grand nombre la possibilité d'y participer. Les domaines de consultation récents comprennent la réorganisation du centre-ville et les priorités du budget municipal ;
- ▶ le Swansea Reputation Tracker, qui est une enquête téléphonique permanente lancée par le conseil. Tous les deux mois, 180 personnes donnent leur avis sur le conseil, les services qu'il fournit, son personnel, et indiquent si elles sont satisfaites de leur localité. Les informations collectées chaque année sont utilisées lors de l'élaboration des programmes de services du conseil et sont prises en compte dans le cadre des processus de suivi des performances.

Better **Reykjavik** est un forum de consultation en ligne sur lequel les citoyennes et citoyens ont la possibilité de présenter et de discuter des idées concernant les projets sur lesquels travaille la ville. Le site web est ouvert à toutes et à tous pour consultation et participation, par exemple pour présenter ses propres idées, se prononcer sur les

idées des autres et/ou réagir pour les soutenir ou s'y opposer. Le forum Better Reykjavik permet à la population citoyenne d'exprimer des idées, de les débattre et de fixer des priorités pour améliorer leur ville. Il permet également aux électeurs et électrices d'exercer une influence directe sur la prise de décision. Plusieurs projets sont réalisés dans le cadre de la plate-forme Better Reykjavik, le plus important étant le projet Mon district qui est le projet de budget participatif de la ville de Reykjavik mené depuis 2011 et par lequel 18 millions d'euros sont attribués directement par les citoyennes et citoyens pour financer des projets de la ville.

En 2017, Better Reykjavik a permis de collecter des idées auprès de la population citoyenne pour contribuer à l'élaboration conjointe de la politique éducative de la ville. Il s'agit de la première expérience islandaise de politique publique faisant l'objet d'une approche participative à grande échelle (crowdsourcing).

Un processus similaire est actuellement en cours concernant l'élaboration de la première politique de la ville en matière de démocratie, à laquelle les citoyennes et citoyens sont invités à participer en présentant leurs idées concernant l'amélioration des procédures et/ou la priorisation des objectifs démocratiques.

Éléments clés :

- a) définir des indicateurs en fonction des résultats/effets attendus des objectifs, incluant des indicateurs d'intégration de la dimension de genre ;
- b) inclure des évaluations qualitatives, axées sur les bénéficiaires et tenant compte de perspectives variées ;
- c) utiliser des études de cas examinant les programmes ou projets modèles, et des groupes de discussion ;
- d) s'appuyer sur les évaluations menées par des expertes et experts indépendants pour assurer l'objectivité des données ;
- e) maximiser la participation des professionnelles et professionnels et des militantes et militants sur le terrain.

Moyens nécessaires à l'examen et à la révision de la politique

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 et

de l'administration. A l'image de sa conception, la révision de la stratégie devrait s'appuyer sur des données probantes – notamment sur les résultats d'une évaluation professionnelle indépendante – et donner la parole aux militantes et militants et aux professionnelles et professionnels sur le terrain, qui, autrement, pourraient se sentir marginalisés. Cela signifie que certains projets qui se sont révélés inefficaces pourront être abandonnés, tandis que les plus efficaces et les plus novateurs pourront être renforcés, notamment par la réaffectation de fonds – là encore, la structure modulaire de la stratégie axée sur des programmes/projets facilite les choses. D'un point de vue global, la révision de la stratégie est également un bon moyen de confirmer une nouvelle fois l'engagement de l'ensemble de la société envers son objectif général et de réaffirmer le consensus public et politique dont elle fait l'objet.

La République de **Macédoine du Nord** a établi un système de suivi et de rapports sur la mise en œuvre du Plan d'action de la stratégie « Une société interculturelle ». Dans le cadre du suivi, une attention particulière est accordée au degré de mise en œuvre des priorités et des objectifs au niveau du groupe/domaine stratégique. Une attention est aussi accordée au respect du calendrier de mise en œuvre des mesures et des activités, aux risques potentiels, aux activités inachevées ainsi qu'à l'efficacité et l'efficience de l'utilisation des fonds, et à la visibilité des effets des politiques mises en œuvre. Un résultat annuel prévisionnel et une valeur de base doivent être définis pour chaque indicateur afin de mesurer et d'évaluer la performance. Dans ce contexte, il convient de veiller à sélectionner un ou plusieurs indicateurs sensibles au genre. Si, pour une raison quelconque, il n'est pas possible de définir un indicateur de base avant l'activité, le résultat (quantitatif ou qualitatif) obtenu lors de la première mesure sera pris en compte. En outre, un modèle distinct pour la collecte de données et le suivi de la mise en œuvre des plans d'action par groupe/domaine stratégique devra être établi.

Le suivi sera assuré par le service de coordination du Bureau du Premier ministre de la République de Macédoine du Nord, en coopération avec les ministères compétents et les autres parties prenantes concernées, ainsi que par le biais de débats publics. Le service de coordination soumettra, quatre fois par an, au gouvernement et au comité consultatif permanent, un rapport sur la mise en œuvre du plan d'action de la stratégie « Une société interculturelle ». Une attention particulière sera apportée aux principes suivants dans ces rapports : précision et concision, pertinence, objectivité, et présentation des informations de manière qualitative et quantitative. Les rapports seront publiés sur le site internet du gouvernement.

L'évaluation à mi-parcours sera réalisée par des expertes et experts indépendants (deux ans), ainsi qu'après l'expiration de la stratégie « Une société interculturelle » 2020-2023. Le plan d'action de la stratégie sera dûment réexaminé sur la base des rapports d'évaluation de son niveau de mise en œuvre et de ses résultats ; l'ensemble servira de base à la conception de la stratégie suivante.

Éléments clés :

- a) fixer une durée limitée (par exemple trois ou quatre ans) optimale pour 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 un retour d'informations participatif ;
- c) retirer les programmes/projets qui ne donnent pas de résultats et renforcer les bonnes pratiques ;
- d) maximiser la participation démocratique de l'ensemble de la société au débat ;
- e) faire savoir à nouveau aux personnes les plus marginalisées que leur voix est entendue.

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.