

Politiques et gouvernance multiniveaux pour l'intégration interculturelle



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

Recommandation CM/Rec(2022)10

Politiques et gouvernance multinationales pour l'intégration interculturelle

Recommandation CM/Rec(2022)10
adoptée par le Comité des Ministres
du Conseil de l'Europe
le 6 avril 2022

Édition anglaise :
*Multilevel policies and governance
for intercultural integration*

La reproduction des textes est autorisée à condition
d'en citer le titre complet ainsi que la source :
Conseil de l'Europe. Pour toute utilisation à des fins
commerciales ou dans le cas d'une traduction vers
une langue non officielle du Conseil de l'Europe,
merci de vous adresser à publishing@coe.int.

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

© Conseil de l'Europe, octobre 2022
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Recommandation CM/Rec(2022)10

*(adoptée par le Comité des Ministres le 6 avril 2022,
lors de la 1431^e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, conformément à l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres et que, face à la diversification croissante des sociétés, ce but peut être poursuivi notamment par une action commune en matière d'égalité, d'intégration sociale et de gestion de la diversité ;

Reconnaissant que l'intégration réussie et effective des personnes migrantes et la réalisation du potentiel de la diversité et de la mobilité humaine pour le développement et la prospérité des sociétés sont des défis communs aux États membres, et conscient du coût élevé de l'absence d'intégration pour les sociétés et les individus ;

Conscient de l'importante contribution des personnes migrantes au développement et à la prospérité des sociétés, et de la nécessité de leur permettre d'évoluer et d'exploiter pleinement leur potentiel, leurs connaissances et leurs compétences, dans leur propre intérêt et dans celui des sociétés dans lesquelles elles vivent ;

Soulignant que les politiques d'intégration devraient respecter la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), en vertu de laquelle les États parties se sont engagés à reconnaître à toute personne vivant sur leur territoire les droits et libertés qui y sont inscrits, y compris l'interdiction de toute discrimination dans la jouissance de ces droits et libertés ;

Soulignant que la Charte sociale européenne révisée (STE n° 163) et son interprétation par le Comité européen des Droits sociaux contribuent à la garantie des droits sociaux des personnes migrantes et favorisent ainsi leur intégration et leur inclusion dans les sociétés des États parties ;

Rappelant que la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) dispose que les collectivités locales ont le droit de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de la population locale, une part importante des affaires publiques, et que le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) impose à ses États parties d'assurer à toute personne relevant de leur juridiction le droit de participer aux affaires des collectivités locales ;

Reconnaissant que la Recommandation [CM/Rec\(2018\)4](#) du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local définit comme citoyen « toute personne (y compris, le cas échéant, les résidents étrangers¹) qui fait partie d'une collectivité locale » ;

Soulignant que, selon la Recommandation [CM/Rec\(2011\)1](#) du Comité des Ministres aux États membres sur l'interaction entre les migrants et les sociétés d'accueil, une intégration réussie passe nécessairement par l'élaboration de politiques visant à améliorer l'interaction entre les personnes migrantes et les sociétés d'accueil, ainsi que par la participation des personnes migrantes et de celles issues de l'immigration à la société civile ;

Prenant en considération les normes du Conseil de l'Europe², qui stipulent que l'égalité entre les femmes et les hommes est essentielle pour assurer la protection des droits humains, le fonctionnement de la démocratie et la bonne gouvernance, le respect de l'État de droit et la promotion du bien-être pour tous ;

Ayant à l'esprit la Recommandation [CM/Rec\(2010\)5](#) du Comité des Ministres aux États membres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, qui invite à protéger les demandeuses et demandeurs d'asile contre toute politique ou pratique discriminatoire fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, et à prendre des mesures pour prévenir les risques de violence et d'abus³ ;

1. Dans ce texte, « [e]n accord avec la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local [...], l'expression "résidents étrangers" désigne les personnes qui ne sont pas ressortissantes de l'État en question et qui résident légalement sur son territoire ».

2. Voir aussi la Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2018-2023, adoptée le 7 mars 2018.

3. Plusieurs délégations ont fait des déclarations au moment de l'adoption de cette recommandation lors de la 1081^e réunion des Délégués des Ministres (31 mars 2010).

Tenant compte de la Recommandation [CM/Rec\(2019\)4](#) du Comité des Ministres aux États membres sur l'aide aux jeunes réfugiés en transition vers l'âge adulte et des Lignes directrices du Comité des Ministres aux États membres sur la protection et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés culturellement diverses, adoptées le 2 mars 2016;

Rappelant que la Recommandation [CM/Rec\(2015\)1](#) du Comité des Ministres aux États membres sur l'intégration interculturelle recommande que les États tiennent compte du modèle urbain de l'intégration interculturelle lors de la révision et du développement des politiques nationales d'intégration des personnes migrantes ou des politiques relatives au dialogue interculturel et à la gestion de la diversité des populations;

Notant avec satisfaction les retombées positives de la mise en œuvre de la Recommandation [CM/Rec\(2015\)1](#) au niveau local sur la cohésion de la communauté, la stabilité démocratique et le bien-être des citoyennes et des citoyens, comme en atteste le rapport sur la mise en œuvre de cette recommandation ([document CDADI\(2021\)5](#));

Soulignant que, d'après les rapports de suivi et autres travaux de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), l'absence persistante d'intégration entraîne une fragmentation de la société, une diminution de la cohésion de la communauté et le développement de sociétés parallèles, ce qui contribue au racisme et à la discrimination raciale;

Considérant la pertinence des politiques d'intégration et de gestion de la diversité pour la réalisation des Objectifs de développement durable des Nations Unies, en particulier de l'objectif 10, concernant la réduction des inégalités, et de l'objectif 11, concernant la durabilité des villes et des communautés;

Conscient de la nécessité d'une approche stratégique et cohérente à tous les niveaux de gouvernement afin de garantir l'efficacité et la pérennité des politiques dans le domaine de l'intégration et de l'inclusion des personnes migrantes,

Recommande aux gouvernements des États membres :

1. de prendre les mesures législatives et autres visant à appliquer et à mettre en œuvre l'approche de l'intégration interculturelle, telle que décrite dans l'annexe, aux politiques multiniveaux afin d'intégrer des sociétés diverses dans le contexte des migrations transfrontalières et d'empêcher la discrimination, y compris à l'égard de résidentes et résidents légaux qui ne peuvent pas acquérir la nationalité du pays de résidence;
2. de veiller à ce que la présente recommandation et le [Modèle de cadre pour une stratégie d'intégration interculturelle au niveau national](#)⁴ soient traduits et portés à l'attention de toutes les institutions compétentes aux niveaux national, régional et local;
3. de développer les capacités de soutien aux institutions et aux organisations de la société civile pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des effets de l'approche de l'intégration interculturelle décrite dans l'annexe;
4. de mettre en place un cadre de gouvernance solide pour l'intégration interculturelle, fondé sur un partenariat entre tous les niveaux de gouvernement concernés et autres parties prenantes, en utilisant, dans la mesure du possible, des mécanismes de participation et de délibération permettant au grand public de prendre part à l'élaboration des politiques et à la prise de décision;
5. de partager les expériences au niveau international et d'évaluer systématiquement l'expérience des autorités et institutions publiques d'autres pays afin de faire progresser de manière effective et efficace leurs propres pratiques;
6. d'examiner les progrès accomplis dans la mise en œuvre de cette recommandation et d'en tenir régulièrement informé le Comité des Ministres.

Annexe à la Recommandation [CM/Rec\(2022\)10](#)

Définitions et cadre

1. L'«intégration interculturelle» est le résultat d'un ensemble de politiques visant à soutenir la société pour qu'elle puisse tirer parti du potentiel de la diversité et gérer ses complexités, pour qu'elle prenne en considération les situations sociales, économiques et démographiques parallèlement aux objectifs généraux de cohésion, de stabilité et de prospérité, et pour qu'elle puisse créer les conditions permettant de garantir l'égalité d'accès aux opportunités aux personnes migrantes de s'intégrer aux contextes juridiques, sociaux,

4. Adopté par le Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI) lors de sa 3^e réunion.

économiques et culturels de leur pays de résidence. Le modèle de l'«intégration interculturelle» requiert une approche holistique qui peut guider les politiques inscrites dans la durée et coordonnées dans tous les domaines et à tous les niveaux de gouvernance afin de promouvoir et de garantir l'égalité de tous les membres de la société, de favoriser un sentiment d'appartenance commun et pluraliste en valorisant la diversité, de renforcer la confiance sociale et la cohésion de la communauté grâce à une interaction significative entre des personnes de différents milieux socioculturels, et de faciliter leur participation et leur contribution à la société sur un pied d'égalité.

2. La «gouvernance multiniveaux» est un modèle de gouvernance qui englobe les autorités centrales, régionales et locales, ainsi que les organisations de la société civile. Les modalités de son organisation peuvent varier fortement d'un pays à l'autre. Idéalement, elle comprend une dimension ascendante et implique la mise en place de processus participatifs pour assurer la cocréation des politiques ainsi que la coopération et la coordination entre toutes les autorités publiques compétentes, à tous les niveaux de gouvernance et avec toutes les parties prenantes concernées dans les domaines de compétence partagée ou d'intérêt commun.

3. Si l'approche de l'intégration interculturelle est considérée comme un moyen d'améliorer l'efficacité des politiques d'intégration des personnes migrantes et de celles issues de l'immigration, elle peut se révéler tout aussi pertinente pour l'intégration d'autres personnes de milieux différents.

4. Les États membres devraient veiller à ce que les politiques d'intégration interculturelle ne créent aucune discrimination directe ou indirecte, notamment multiple, pour quelque motif que ce soit, et qu'elles envisagent la diversité des caractéristiques individuelles.

5. Aucune disposition de la présente recommandation n'a pour but de toucher au statut juridique des personnes migrantes et de celles issues de l'immigration résidant sur le territoire d'un État membre ou aux conditions d'entrée légale sur ce territoire.

Objectifs de l'intégration interculturelle

6. Les politiques d'intégration interculturelle devraient garantir l'égalité et la dignité de tous les membres de la société, et permettre de bâtir des sociétés plus inclusives, solidaires, sûres et prospères, notamment en tirant parti du potentiel de la diversité.

7. Les politiques d'intégration interculturelle devraient favoriser le respect mutuel, le dialogue et la confiance entre tous les membres de la société, et entretenir un sentiment d'appartenance et d'engagement commun.

8. Les politiques d'intégration interculturelle devraient cibler les sociétés dans leur ensemble et non différents groupes spécifiques. Elles devraient encourager les institutions, à tous les niveaux de gouvernance, à tenir compte du potentiel de la diversité et à faire preuve de compétence interculturelle dans le cadre de leurs actions et de leurs prestations de services, de manière à promouvoir l'intégration afin de parvenir à une égalité réelle, à faciliter la participation et à favoriser une interaction significative entre les personnes et les groupes de milieux (culturels et autres) divers.

9. Lorsqu'ils élaborent des politiques d'intégration interculturelle, les États membres devraient permettre une citoyenneté et une participation actives⁵ en tant que moyen de promouvoir la cohésion de la collectivité.

10. Les politiques d'intégration interculturelle peuvent inclure des mesures qui favorisent l'intégration des personnes migrantes qui ont toutes des droits et des responsabilités par rapport à leur nouveau pays de résidence.

11. Les politiques d'intégration devraient promouvoir le respect de l'État de droit, notamment en visant à prévenir les infractions liées aux migrations, telles que la traite des êtres humains et le travail forcé, et prendre en compte les répercussions de ces crimes afin de garantir le respect des droits humains de toute personne ainsi que la stabilité et la vitalité de la démocratie.

5. Les termes «citoyenneté et participation actives» ne doivent pas être compris comme un synonyme de citoyenneté (nationalité), mais doivent plutôt être considérés à la lumière du chapitre 2 du Modèle de cadre pour une stratégie d'intégration interculturelle au niveau national (CDADI(2021)6). En particulier, la citoyenneté et la participation actives consistent à avoir le droit, les moyens, l'espace et l'opportunité et, si nécessaire, le soutien pour participer aux décisions et les influencer, et s'engager dans des actions et des activités afin de contribuer à la construction de sociétés meilleures.

Une approche globale

12. Les États membres devraient adopter une approche holistique de l'intégration en s'assurant que les politiques publiques dans tous les domaines et à tous les niveaux, ainsi que les parties prenantes de la société civile, contribuent à l'objectif de bâtir des sociétés inclusives. Cette approche favoriserait une égalité réelle et permettrait de tirer parti des atouts potentiels de la diversité de leurs populations.

13. Les responsables de l'élaboration des politiques de migration et d'intégration devraient se concerter de façon à assurer la cohérence de ces politiques à tous les niveaux de gouvernance en ce qui concerne les objectifs, les moyens et la communication vers le public, ainsi qu'une articulation claire avec les politiques de sécurité extérieure et intérieure.

14. Les politiques d'intégration interculturelle ne devraient pas se limiter à un secteur politique donné mais transcender tous les domaines d'action. Toutes les politiques publiques devraient contribuer à l'intégration des personnes de différents milieux socioculturels.

15. Il conviendrait d'adopter une approche globale de la société en faveur de l'inclusion des personnes migrantes grâce à des partenariats entre les pouvoirs publics à tous les niveaux de gouvernement, les institutions locales, les organisations et les groupes de la société civile et le secteur privé.

16. Les politiques précitées devraient reposer sur l'idée selon laquelle la mobilité humaine est une caractéristique de la vie en société et un facteur de codéveloppement à l'échelle globale.

Principes de l'intégration interculturelle

Garantir l'égalité

17. Les politiques d'intégration devraient aboutir à l'égalité de traitement et à l'égalité des chances pour tous les membres de la société, y compris par une approche prenant en compte toutes les formes de discrimination, directe ou indirecte.

18. Un ensemble de règles claires et simples pour l'obtention d'un permis de séjour permanent et/ou de la naturalisation pour les résidentes et résidents étrangers donnant accès, le cas échéant, au droit de vote, devrait être encouragé afin d'accélérer l'intégration durable.

19. Toute discrimination, directe ou indirecte, dans le fonctionnement de l'administration publique et dans la prestation des services publics devrait être identifiée et éliminée de manière systématique, notamment grâce à des audits et des contrôles contre la discrimination, à l'adoption de chartes et de plans d'action pour lutter contre la discrimination et pour favoriser l'intégration, à l'organisation de formations contre la discrimination et sur l'interculturalité ainsi qu'à la mise en place de médiation interculturelle, et, dans la mesure du possible, à la participation d'un public cible diversifié à la conception des services.

Valoriser la diversité

20. Les politiques publiques conduites à tous les niveaux devraient tenir compte du potentiel de la diversité et de l'inclusivité dans les institutions, les organisations, les milieux de vie et l'espace public, et lutter contre toutes les formes de ségrégation.

21. Les politiques publiques devraient viser à tirer le meilleur parti de la diversité pour la société dans son ensemble et à minimiser le risque de conflits dans tous les milieux par des mesures telles que des programmes d'introduction et d'intégration, en facilitant la médiation interculturelle, en développant les compétences interculturelles et en encourageant le multilinguisme.

22. Les politiques publiques devraient favoriser la confiance, le vivre-ensemble et le sentiment d'appartenance en encourageant et en permettant des contacts et des interactions positifs entre tous les membres de la société, à travers une grande variété d'origines et de milieux.

23. Les politiques publiques devraient contribuer au développement de valeurs communes et d'une identité plurielle et ouverte au sein de la société, notamment par le biais de l'éducation formelle et non formelle, le débat public, le soutien d'un paysage médiatique pluriel et d'industries culturelles dynamiques, le multilinguisme, la maîtrise des médias sociaux, et une approche qui s'attaque à toutes les formes de discrimination, directe ou indirecte.

24. Des mesures devraient être prises afin de prévenir et combattre les préjugés et le discours de haine, tout en respectant le droit à la liberté d'expression dans un esprit de pluralisme, d'acceptation et d'ouverture d'esprit, et afin de renforcer la résistance face à toutes les formes de radicalisation et d'extrémisme conduisant à la violence.

25. Un discours et des récits politiques impartiaux et fondés sur des données factuelles devraient accompagner les politiques d'intégration interculturelle, défendant ainsi une représentation équilibrée de la diversité de la population dans les médias.

Favoriser une interaction significative

26. Les politiques publiques conduites à tous les niveaux devraient viser à créer des espaces et des possibilités d'interaction significative et positive entre les membres de la société issus d'une grande variété de milieux, condition préalable au développement de la confiance et du vivre-ensemble, ainsi que pour mettre à profit l'atout de la diversité.

27. Les politiques d'intégration devraient viser à empêcher l'apparition d'une ségrégation et d'une marginalisation territoriales.

28. Les pouvoirs publics devraient systématiquement envisager leurs politiques, programmes et services publics à travers « un prisme interculturel » pour veiller à favoriser la mixité interculturelle, l'interaction et la confiance mutuelle entre les membres de la société, indépendamment de leurs différents milieux socioculturels.

29. Les institutions et organisations éducatives, culturelles, de santé, de travail, sportives, entrepreneuriales et autres devraient développer une mentalité et des compétences interculturelles au sein de leur personnel, et encourager ce dernier à acquérir les aptitudes nécessaires pour permettre des échanges, un dialogue et une coproduction constructifs fondés sur des valeurs et des objectifs communs en matière de vivre-ensemble et de lutte contre toute forme d'exclusion et de marginalisation.

30. Les pouvoirs publics et autres organisations devraient soutenir les activités et projets interculturels qui rassemblent des personnes d'origines diverses, qui établissent des réseaux de sociabilité et qui favorisent une compréhension et une reconnaissance mutuelles entre les personnes participantes.

Citoyenneté et participation actives

31. Les politiques publiques devraient encourager et faciliter la contribution à la société des personnes migrantes et de celles issues de l'immigration en investissant dans l'éducation interculturelle et le développement de compétences – en particulier l'apprentissage de la ou des langues officielles du pays d'accueil –, en valorisant la diversité linguistique des personnes migrantes comme un atout pour la société et en œuvrant pour la reconnaissance des aptitudes, des qualifications et des compétences. Le cas échéant, les politiques d'intégration interculturelle peuvent être renforcées par des mesures qui apportent un soutien ciblé aux femmes, aux enfants, aux jeunes et aux personnes ayant des besoins spécifiques.

32. La participation significative sur les plans économique, social, culturel et, le cas échéant, politique de tous les membres de la société, y compris des personnes migrantes et celles issues de l'immigration, devrait être soutenue et encouragée, en s'efforçant tout particulièrement à favoriser l'autonomisation des personnes marginalisées, socialement exclues et vulnérables. Les États membres devraient s'employer à faire reculer le racisme, le sexisme et la discrimination structurelle, notamment lors de crises sanitaires, environnementales et autres, qui tendent à aggraver les inégalités et l'exclusion.

33. Les pouvoirs publics à tous les niveaux devraient communiquer de façon cohérente et transparente aux citoyennes et aux citoyens la raison d'être, les objectifs, les mesures et les effets des politiques d'intégration interculturelle, ainsi que les défis et les méthodologies sur la manière de les traiter.

Gouvernance multiniveaux de l'intégration interculturelle

34. Les États membres devraient adopter une gouvernance multiniveaux cohérente, coordonnée, efficace et efficiente à tous les stades de l'élaboration des politiques, depuis l'évaluation des besoins jusqu'aux phases de conception, de mise en œuvre et d'évaluation des effets des politiques concernées en tenant compte des principes de l'autonomie locale tels qu'ils sont inscrits, notamment, dans la Charte européenne de l'autonomie locale.

35. La gouvernance multiniveaux devrait avoir pour but d'harmoniser les besoins et les objectifs stratégiques, et de garantir la cohérence des politiques, la mise en commun des connaissances et des ressources, l'échange des bonnes pratiques et l'apprentissage mutuel à tous les niveaux de gouvernement, en s'appuyant sur les compétences et les responsabilités particulières de ces derniers, et en impliquant tous les domaines d'action.

36. Il conviendrait de développer des structures de gouvernance pour faciliter le dialogue politique et l'élaboration d'une stratégie commune à long terme entre les différents niveaux administratifs pour ce qui est des questions d'intégration interculturelle.
37. Il serait utile d'élaborer des instruments et des cadres de coordination et de concertation des politiques pour faciliter la cohérence, la collaboration, la communication d'objectifs et la coopération dans des domaines spécifiques de l'intégration interculturelle, et pour garantir que la perspective de l'intégration interculturelle est prise en compte dans toutes les politiques publiques.
38. Il conviendrait de favoriser la mise en place de réseaux horizontaux entre les États, les régions et les collectivités locales en tant qu'outils d'échange de bonnes pratiques et d'innovation politique. Dans la mesure du possible, l'échange de bonnes pratiques devrait concerner aussi les acteurs du secteur privé et de la société civile.
39. Des représentantes et représentants de personnes migrantes et issues de l'immigration, venant de milieux socioculturels divers, devraient être systématiquement associés, en tant qu'agents actifs à tous les niveaux, y compris, le cas échéant, à des structures communes chargées de coproduire des stratégies interculturelles nationales, régionales et locales, notamment.
40. Il faudrait promouvoir des espaces d'échange et de concertation dans lesquels les acteurs et actrices de la société civile pourraient se réunir pour discuter et mettre en évidence les difficultés, les succès et les besoins liés à la mise en œuvre d'un modèle d'intégration interculturelle.
41. Le Modèle de cadre pour une stratégie d'intégration interculturelle au niveau national pourrait inspirer les personnes travaillant sur le terrain à l'élaboration de stratégies d'intégration interculturelle, y compris au sein d'autorités régionales et locales. Dans cette perspective, il serait utile d'encourager le développement d'une politique de formation continue et d'accompagnement ciblé de ces personnes, afin de faciliter l'appropriation des principes fondamentaux et des méthodologies inhérentes à l'intégration interculturelle.

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 46 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.