



## LES CITÉS INTERCULTURELLES

### Egalité, diversité et inclusion : une seule mission pour les villes

#### Résumé

En matière de diversité et de politiques d'intégration des migrants, l'Europe se trouve à la croisée des chemins. Un ralentissement de l'activité économique et une série d'attentats terroristes ont alimenté un populisme autoritaire. Pour gérer l'arrivée des migrants et des réfugiés, de nombreux États européens adoptent une approche de « sécurité intérieure » qui porte parfois atteinte aux normes relatives aux droits de l'homme auxquelles ils ont souscrit. Des discours de haine visant les migrants et les minorités, en particulier les musulmans, sévissent sur les tribunes politiques et dans les médias sociaux. Une rhétorique politique élaborée pour mobiliser les électeurs en faveur de la défense d'une identité nationale figée, définie par l'origine ethnique et la culture, submerge les discours plus inclusifs qui reconnaissent la diversité comme un fait dans les sociétés mondialisées actuelles et appellent à valoriser le pluralisme culturel envisagé comme un facteur de développement et d'innovation sociétaux.

Cette sombre vue d'ensemble est quelque peu adoucie si l'on considère le niveau local. À travers toute l'Europe, de nombreuses villes ont fait preuve d'une remarquable solidarité à l'égard des migrants et des réfugiés. Les 120 villes engagées dans le programme Cités interculturelles (ICC) du Conseil de l'Europe, mais bien d'autres également, mettent en place des politiques de promotion de la diversité et de l'intégration, en faveur de l'accueil, de l'égalité et de l'inclusion. Plusieurs études ont montré que les villes ayant adopté des politiques inclusives d'intégration obtiennent de meilleurs résultats sur les plans de la perception par leurs habitants de la cohésion sociale, de la confiance dans l'administration, de la sécurité, de la qualité des services, de la protection sociale et de la croissance économique. Comment les politiques nationales peuvent-elles également bénéficier d'une réorientation plus inclusive, en coopération avec les villes ?

Pour encourager une telle réorientation, il est essentiel de forger au préalable une « théorie unificatrice » de l'égalité, de la diversité et de l'inclusion en tant qu'objectifs politiques, qui contribuerait à faire face à l'ensemble des défis soulevés par la diversité et maximiser l'incidence des politiques et de l'action sur le terrain dans le domaine de l'égalité. Il conviendrait que cette « théorie » se fonde sur les trois principes directeurs de l'égalité, de l'avantage de la diversité et de l'interaction interculturelle, principes qui contribuent à définir une approche globale de la diversité et de l'inclusion, et à identifier le rôle spécifique des autorités nationales et locales. Ces principes sont au cœur de l'approche d'intégration interculturelle préconisée par le Conseil de l'Europe ; ils pourraient également être appliqués avec succès à d'autres domaines d'action politique liés à la diversité que recoupe déjà l'interculturalisme, tels que la mise en œuvre des droits de l'homme, la lutte contre la discrimination, l'égalité entre les hommes et les femmes, et l'égalité en ce qui concerne l'orientation sexuelle.

Le présent document examine les moyens par lesquels l'intégration interculturelle en tant qu'approche politique peut contribuer à relever un certain nombre de défis sociétaux se rapportant à l'égalité, à l'inclusion et à la cohésion sociale. Il trouve son point de départ dans le cadre normatif et les 10 ans d'expérience cumulée des Cités interculturelles travaillant sous la supervision et avec l'appui du Conseil de l'Europe pour mettre en pratique l'intégration interculturelle. Au cours de la dernière décennie, l'intégration interculturelle a mis en relief le caractère central de la Cité en tant que conteneur et moteur du changement social. Toutefois, le présent document franchit une nouvelle étape en définissant plus

rigoureusement le rôle de la Cité inscrite au sein d'un réseau de relations établies avec d'autres politiques adoptées aux niveaux local, national et supranational. Il aspire à élargir la compréhension et l'application pratique du concept de « citoyenneté urbaine » au cours des prochaines années.

## 1. Introduction

### Qu'est-ce que l'« intégration interculturelle » ?

L'intégration interculturelle est un cadre politique visant à réaliser la cohésion, l'égalité et le développement dans les sociétés multiculturelles. Les principes sur lesquels s'appuie l'intégration interculturelle sont l'égal respect et l'égalité de dignité pour tous les individus en tant que sujets de droits, de libertés et de responsabilités, et la conviction que la construction de sociétés inclusives nécessite, de la part de la majorité comme des minorités, une ouverture d'esprit face au changement<sup>1</sup>.

Les politiques d'intégration interculturelle sont fondées sur les droits individuels et comprennent des actions visant à assurer une lutte effective contre la discrimination. Ces politiques ne peuvent fonctionner de manière optimale que si la société dans son ensemble est prête à accueillir favorablement l'égalité de dignité des cultures et les changements entraînés par l'interaction interculturelle quotidienne. Les principaux éléments opérationnels de l'intégration interculturelle sont : le partage du pouvoir (y compris des personnes de différentes origines culturelles exerçant différents rôles dans les structures institutionnelles et de gouvernance) ; la promotion de la mixité et de l'interaction culturelles dans les institutions publiques et l'espace public ; la constitution d'institutions culturellement compétentes et réceptives à l'innovation apportée par diverses contributions, tout autant que capables de résilience face aux conflits, préjugés et discriminations culturels.

L'intégration interculturelle souligne l'équilibre délicat qu'il convient de ménager entre les trois valeurs fondatrices de l'Europe : les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. Les droits de l'homme sont les droits et libertés civils, politiques, économiques et sociaux fondamentaux, inhérents à toute personne et dont la jouissance doit être assurée sans discrimination. En ratifiant la Convention européenne des droits de l'homme, les États européens acceptent sa prééminence sur la législation et la pratique nationales et s'engagent à l'appliquer à toute personne présente sur leur territoire. La démocratie est immuablement nécessaire à l'exercice des droits de l'homme, car elle est le mécanisme par lequel une délibération est menée, puis une décision collective est adoptée sur la nature et l'étendue des droits, au-delà de toute volonté séculière ou sacrée. L'État de droit, et en particulier le constitutionnalisme, définit les règles et les limites que les pouvoirs publics doivent respecter dans l'exercice des droits de l'homme et de la démocratie.

C'est dans l'interaction de ces trois valeurs que le modèle européen unique de gestion de la diversité – tant historique que récente – est né ; toutes trois sont nécessaires pour assurer sa viabilité. Les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit représentent donc des principes universels qui sous-tendent les politiques d'inclusion des migrants et de leurs descendants dans les sociétés européennes, en établissant l'égalité morale des êtres humains et en abolissant toute hiérarchie des cultures.

L'approche d'intégration interculturelle propose des lignes directrices pour traduire ces valeurs en politiques adaptées à des sociétés différentes, au niveau local mais aussi, en définitive, au niveau national.

---

<sup>1</sup> Wood, Phil (dir.) (2009). *Cités interculturelles : Vers un modèle d'intégration interculturelle* (2010), Éditions du Conseil de l'Europe, France

L'approche d'intégration interculturelle repose sur l'application simultanée de trois principes, formulés pour la première fois sous la forme d'un triptyque interculturel par Carlos Gimenez<sup>2</sup> :

- *Égalité* : les pouvoirs publics qui adoptent l'approche d'intégration interculturelle s'engagent à assurer l'égalité et la non-discrimination dans toutes leurs actions, vis-à-vis de leur personnel, dans leurs relations avec leurs partenaires et fournisseurs, y compris les organisations de la société civile et les entreprises. Toutefois, la polarisation sur la seule égalité est susceptible d'exacerber les politiques identitaires et de porter atteinte à la solidarité et à la cohésion. Les initiatives visant à relayer le message de l'égalité à l'adresse non seulement des minorités mais aussi de la « majorité », et à orienter les politiques et les ressources en direction de chacun, selon ses besoins et mérites, combattent les effets négatifs des politiques identitaires.
- *Diversité* : il est essentiel d'entreprendre des actions positives pour préserver la diversité en tant que caractéristique intrinsèque des communautés humaines, et source de résilience, de vitalité et d'innovation. L'interculturalisme suppose que la reconnaissance explicite de la diversité des individus et des groupes est une condition préalable à sa normalisation. Toutefois, la polarisation sur la seule diversité est susceptible, comme en matière de multiculturalisme, de porter atteinte au sentiment de partage des valeurs communes et empêcher l'établissement de passerelles entre les divers groupes composant la société.
- *Interaction* : c'est la pierre angulaire de la pédagogie urbaine en matière d'intégration interculturelle. S'appuyant sur la théorie du contact<sup>3</sup>, l'interaction a pour enjeu la création de conditions propices donnant lieu à des rencontres quotidiennes, positives et constructives, qui transcendent les différences existant entre les cultures, les genres, les identités sexuelles, les âges, les statuts socio-économiques, etc. Toutefois, la création de quartiers, d'écoles, d'espaces publics et d'organisations mixtes peut se révéler contreproductive en l'absence de mesures prises pour assurer l'égalité et accueillir favorablement et protéger la diversité qui peut être fragile.

L'« art du mélange » interculturel a pour raison d'être d'établir le bon dosage entre ces trois ingrédients clés dans tout domaine et situation politique spécifique, en recourant aux connaissances, à la bonne volonté et au bon sens, et en faisant plus particulièrement preuve d'humilité et d'un profond respect envers les concitoyens.

En outre, l'interculturalisme s'oppose au déterminisme culturel : il postule que les personnes ont des identités multiples, liées à l'origine, au sexe, à l'âge, à la situation familiale, à la profession, au statut social, au lieu de résidence, etc., et reconnaît que les identités multiples contribuent à façonner l'avantage de la diversité en conférant une autonomie accrue, de manière harmonieuse, aux individus et aux communautés. Les politiques interculturelles contribuent à (ré)équilibrer les identités en offrant de réelles opportunités aux individus de développer des identités multiples et aux organisations de tirer parti du potentiel créatif de la diversité.

## 2. Comment les principes clés de l'intégration jettent un pont entre les programmes de diversité, d'égalité et d'inclusion

### a. L'égalité dans le contexte de l'intégration interculturelle

En 2008, le Livre blanc du Conseil de l'Europe sur le dialogue interculturel<sup>4</sup> a défini l'objectif du dialogue interculturel comme étant l'apprentissage du vivre ensemble, de manière pacifique et constructive dans un

---

<sup>2</sup> Gimenez, C. (2003). *Pluralismo, Multiculturalismo E Interculturalidad, Propuesta de clarificación y apuntes educativo*, en Publicado en la Revista Educación y Futuro: Revista de Investigación Aplicada y Experiencias Educativas no8 (págs. 9-26). Editorial CES Don Bosco-EDEBE

<sup>3</sup> Allport, G. W. (1954). *The nature of prejudice*. Cambridge/Reading, MA: Addison-Wesley

<sup>4</sup> Voir [http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/policy\\_FR.asp](http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/policy_FR.asp)

monde multiculturel, et le développement d'un sentiment de communauté et d'appartenance. Le Livre blanc aspirait par là à créer des conditions propices à l'« ouverture d'esprit » fondée sur les principes jumeaux de liberté et de non-discrimination. Il en appelait à des citoyens capables de réfléchir aux conditions d'existence tant de leur point de vue que de celui des autres, et à l'émergence d'une forme particulière de la sphère démocratique définie par :

- un individualisme égalitaire (où l'humanité est considérée comme régie par des critères moraux identiques) ;
- une reconnaissance réciproque (dans laquelle ce statut d'égal valeur est reconnu par tous) ;
- un traitement impartial (où toutes les demandes sont soumises à des règles qui peuvent être partagées par tous).

C'est à ce niveau que l'approche interculturelle se démarque le plus clairement des modèles précédents de gestion de la diversité culturelle. Contrairement à l'assimilation, elle reconnaît que les pouvoirs publics doivent être impartiaux, et non prendre pour seule norme le système de valeurs de la majorité, afin d'éviter les tensions entre communautés. Toutefois, contrairement au communautarisme, elle prône des normes fondamentales, communes et partagées, et exclut le relativisme moral.

De plus, l'intégration interculturelle adhère sans réserve au principe de réciprocité culturelle et de symétrie défini à l'encontre de la suprématie culturelle. Ce principe demeure distinct de ce que l'on pourrait diversement qualifier d'« intégration civique » ou de « chauvinisme social ». Dans ces cas, l'égalité a été dépeinte comme une qualité finie, limitée à ceux qui, par accident de naissance, sont susceptibles d'appartenir à un groupe privilégié.

Quelle forme d'égalité peut dès lors être légitimement recherchée ? « *L'égalité des chances* » a été critiquée pour favoriser uniquement la mobilité sociale individuelle plutôt que la justice sociale globale. Elle n'a guère contribué à aider ceux qui sont confinés dans les ghettos du désespoir. À cet égard, des instruments tels que la Charte sociale européenne révisée, fondés sur des principes tels que la dignité, l'autonomie, l'égalité et la solidarité, se révèlent tout particulièrement pertinents pour rattacher le concept de justice sociale au contexte de la diversité des communautés.

En outre, le modèle social européen, proposé par la *Nouvelle stratégie pour la cohésion sociale*<sup>5</sup>, vise à garantir une égalité plus large des chances en reconnaissant que la protection juridique des droits doit s'assortir de mesures de politique sociale définies pour s'assurer que chacun dispose, en pratique, de l'accès à ses droits<sup>6</sup>. L'égalité formelle n'est pas toujours suffisante car elle peut entraîner une discrimination indirecte lorsque, sans justification objective et raisonnable, les États n'appliquent pas un traitement différent à des personnes dont les situations sont sensiblement différentes. Au-delà du principe de non-discrimination, les États sont donc également encouragés à prendre des mesures positives visant à supprimer les inégalités vécues par les membres des communautés minoritaires, étape essentielle dans une société diversifiée. Afin d'éviter une politique d'assimilation forcée, il peut être nécessaire de prendre, dans certaines limites, des mesures pratiques pour s'adapter à la diversité en tenant compte du fait que la diversité des situations exige une variété d'approches et de normes.

En matière de gouvernance de la lutte contre la discrimination, il est conseillé aux acteurs de l'intégration interculturelle tels que les Cités interculturelles de mettre en place des structures généralistes antidiscriminatoires capables de comprendre et de traiter toute discrimination fondée sur le Protocole 12 de la Convention européenne des droits de l'homme, soutenir les victimes et repérer, étayer et suggérer des remèdes à la discrimination systémique. Ils sont également tenus de promouvoir la compétence en matière de diversité des agents publics et des élus – en ce qui concerne tous les types de diversité, y

---

<sup>5</sup> Nouvelle stratégie et Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la cohésion sociale approuvés par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 7 Juillet 2010.

<sup>6</sup> Par exemple, la Charte sociale européenne (révisée) et la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant soulignent que les travailleurs migrants et leur famille devraient bénéficier d'un traitement non moins favorable que les ressortissants de l'État signataire dans toute une série de contextes sociaux et économiques.

compris ceux susceptibles d'être spécifiques à une ville particulière (par exemple les minorités traditionnelles et les langues). Enfin, les villes devraient dispenser une pédagogie urbaine des droits de l'homme, du dialogue interculturel et des identités multiples, et de la prévention des discriminations multiples, par le discours public officiel, l'éducation non formelle, les partenariats avec les ONG, les médias sociaux et les stratégies de lutte contre les rumeurs. Elles sont également invitées à concevoir des activités intersectorielles associant des organisations ayant différents objectifs de lutte contre la discrimination afin de sensibiliser aux discriminations multiples et complexes, et à élaborer des stratégies efficaces en vue de créer des synergies entre les différentes organisations de lutte contre les discriminations<sup>7</sup>.

## b. La diversité dans le contexte de l'intégration interculturelle

Dans son Commentaire thématique n° 4 sur le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, le Comité consultatif rappelle que la promotion de la tolérance et de l'ouverture à la diversité dans la société sont essentielles au développement et à la mise en œuvre de stratégies d'intégration réussies, et que l'ouverture et la tolérance dans la société ne peuvent être véritables que si elles ne se limitent pas à certains groupes prédéfinis et si elles s'étendent à toute la société, parce que l'égalité pleine et entière ne peut être effectivement atteinte lorsque la diversité en tant que telle est perçue négativement.

L'approche d'intégration interculturelle repose sur l'idée que, si les hommes ont besoin de stabilité et de prévisibilité pour survivre, ils ont besoin de changement et de différence pour s'épanouir, s'adapter aux changements et faire preuve de résilience face aux crises. Il est facile de comprendre que des individus et des groupes peuvent adhérer à une vision du monde qui considère le changement et la différence comme une remise en cause d'un style de vie ou d'une situation établis, voire d'une menace à leur encontre. Mais l'histoire offre également de nombreux exemples de la manière dont l'immobilisme et l'esprit de clocher peuvent menacer tout autant le bien-être : un nombre considérable de recherches scientifiques et empiriques suggère que les entités qui conservent une homogénéité excessive sont plus vulnérables à des menaces telles que la maladie ou le ralentissement économique, tandis que des groupes plus hétérogènes de personnes sont plus susceptibles de s'adapter et de trouver des solutions non conventionnelles aux problèmes qui les assaillent<sup>8</sup>. C'est ce que l'on appelle l'Avantage de la diversité, qui nécessite non seulement l'existence de la diversité/différence au sein du corps des citoyens, mais aussi des politiques et stratégies spécifiques donnant à des contributions diverses les moyens de façonner le tissu culturel, économique et social, et de gérer les inévitables conflits susceptibles de menacer la cohésion sociale.

## c. L'interaction dans le contexte de l'intégration interculturelle

Ce troisième principe d'interaction au sein de la cité est ce qui confère à l'intégration interculturelle sa valeur distinctive.

Il existe d'innombrables preuves attestant que plus les contacts (directs et indirects) sont nombreux entre des personnes d'origines et de modes de vie différents, moins elles sont susceptibles d'adopter un mode de pensée et de comportement régi par les préjugés. Traitant 713 échantillons indépendants provenant de

---

<sup>7</sup> Il convient également de reconnaître qu'au cours de la décennie écoulée depuis la fondation de l'ICC, les inégalités matérielles ont continué de suivre une tendance à long terme à la hausse. Dans la plupart des pays, l'écart entre riches et pauvres est à son plus haut niveau depuis au moins 30 ans. Aujourd'hui, dans les pays de l'OCDE, les 10% les plus riches de la population gagnent 9,6 fois le revenu des 10% les plus pauvres. Dans les années 1980, ce ratio était de 7:1, passant à 8:1 dans les années 1990 et à 9:1 dans les années 2000. Mais au-delà, il convient également de reconnaître que les inégalités ne représentent pas seulement une menace pour les droits économiques et sociaux, mais qu'elles menacent également aussi la concrétisation de toutes les formes de droits de l'homme partout dans le monde. Voir : Radhika Balakrishnan & James Heintz (2015) : *How inequality threatens all human rights*. <https://www.opendemocracy.net/openglobalrights/radhika-balakrishnan-james-heintz/how-inequality-threatens-all-human-rights>

<sup>8</sup> Kseniya Khovanova-Rubicondo & Dino Pinelli (2012) *Evidence of the Economic and Social Advantages of Intercultural Cities Approach: a Meta-analytic assessment*. Conseil de l'Europe. Page, S. E. (2008). *The difference: How the power of diversity creates better groups, firms, schools, and societies*. Princeton University Press.

515 études, une méta-analyse de test portant sur la théorie du contact intergroupe a montré que les éléments d'appréciation disponibles étaient convaincants<sup>9</sup>. Ces éléments de fait confirment également les conditions indispensables mises en évidence par Allport<sup>10</sup>, notamment l'égalité entre les participants et la reconnaissance mutuelle de leurs antécédents culturels et identitaires particuliers. Ces conditions doivent également être présentes dans les politiques de mixité et d'interaction interculturelles.

L'importance de l'interaction a été soulignée par le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe qui a rappelé que l'article 6 demande de « veiller délibérément à créer un climat de respect et de compréhension mutuels et de coopération, dans lequel les personnes appartenant à des minorités nationales sont reconnues comme formant partie intégrante de la société et jouissant effectivement de l'égalité d'accès aux droits et aux ressources, tout en ayant la possibilité d'entretenir des relations sociales et de s'intégrer par-delà leur différence<sup>11</sup> ». Si des droits sont conférés aux individus par des entités supranationales et nationales (qui en imposent également en général le respect), c'est toutefois dans la mise en œuvre quotidienne (ou dans la violation) de ces droits que se forment les vies et les sociétés. Et tout cela est en grande partie déterminé par la qualité des interactions et des associations entre les individus, les groupes et les institutions.

La participation active à travers la différence, plutôt que l'indifférence inoffensive, est l'indispensable pierre angulaire d'une société florissante. Ainsi, le contact polémique est-il préférable à l'absence de tout contact, à condition qu'il existe un investissement sous-jacent et à long terme dans les compétences en matière de médiation et des conditions propices au règlement des conflits. Un tel engagement explicite poursuivi sur une longue période a créé les conditions propices à l'innovation politique au sein de villes interculturelles, le meilleur exemple étant peut-être la méthodologie de lutte contre les rumeurs élaborée à Barcelone, approuvée et promue par le Conseil de l'Europe ainsi que par les Cités interculturelles en Europe et au-delà<sup>12</sup>.

#### d. Le rôle des Cités interculturelles en tant qu'agents de l'intégration interculturelle au cours de la prochaine décennie

En pratique, afin de rapprocher les programmes de diversité, d'égalité et d'inclusion, les Cités interculturelles se trouvent dans la nécessité de consolider leurs stratégies et services en matière de diversité et d'égalité, et de donner à tous les acteurs politiques les moyens de se familiariser avec les thèmes transversaux et intersectoriels, et d'être en mesure d'en tenir compte.

Elles doivent renforcer leur capacité à promouvoir et à protéger les droits de l'homme, à nouer un dialogue significatif avec les groupes de la société civile par-delà les clivages politiques identitaires et à élaborer avec eux un récit inclusif. Ce récit peut être fondé sur le concept du droit à la ville, qui inclut une « culture du Nous », urbaine et pluraliste, un accès dans des conditions d'égalité aux droits et aux occasions de participation politique accordée à tous les résidents, quels que soient leur statut légal et la durée de leur séjour. Les Cités interculturelles devraient encourager la solidarité fondée sur des valeurs partagées et le sentiment d'appartenance à la collectivité locale. Ces valeurs partagées devraient être explicitement mentionnées dans le débat public et inscrites dans des chartes ou textes similaires pour les rendre accessibles à tous, y compris aux nouveaux arrivants. Les villes devraient aider les citoyens à acquérir une compréhension fine de l'interaction entre les droits de l'homme universels et les droits qui découlent de la diversité des croyances et des langues, et soutenir les bâtisseurs de passerelles (individus, organisations et actions) qui contribuent à accroître l'interaction et la confiance par-delà les diversités.

---

<sup>9</sup> Pettigrew, T. F., & Tropp, L. R. (2006). *A meta-analytic test of intergroup contact theory*. *Journal of personality and social psychology*, 90(5), 751.

<sup>10</sup> Le psychologue Gordon Allport est l'un des fondateurs de la psychologie de la personnalité.

<sup>11</sup> Voir : Commentaire thématique n° 4 : Le champ d'application de la convention-cadre pour la protection des minorités nationales

<sup>12</sup> <http://www.coe.int/fr/web/interculturalcities/anti-rumours>

### 3. Les nouveaux enjeux que doit aborder l'intégration interculturelle

La dernière décennie a été une période de changements intenses et inquiétants, caractérisée en particulier par son interconnectivité mondiale. Le terme de mondialisation est la formulation abrégée pour la décrire, mais ses manifestations sont aussi nombreuses que diverses. Sur le plan positif, de nombreuses personnes dans le monde ont été sorties de la pauvreté et libérées de l'oppression par une combinaison de progrès intervenus dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la technologie et de l'économie. Mais sur cette toile de fond, de multiples facteurs ont exercé une pression sur la cohésion sociale et le bien-être, à savoir :

- Le changement climatique et l'appauvrissement de la biodiversité, conjugués à une concurrence croissante s'exerçant sur les terres et les ressources, parfois à l'origine de conflits et de migrations involontaires ;
- Un rééquilibrage de l'économie mondiale qui a vu la montée en puissance de certaines régions et le déclin relatif d'autres régions sur le plan des richesses et des parts de marché, conjugués à des évolutions démographiques qui suscitent l'inquiétude et perturbent les modèles familiaux dans les sociétés du monde du Nord ;
- Une période d'économie néolibérale qui a assisté à l'amointrissement ou au démantèlement des États-providence traditionnels, conjugué à la perte massive d'emplois réguliers dans les secteurs de l'industrie et des services, et leur remplacement par des emplois occasionnels et peu qualifiés ;
- Le krach financier et l'austérité qui en a résulté ainsi que le recul des principes du libre-échange, qui ont peut-être marqué le point culminant du néolibéralisme, mais qui ont exacerbé plutôt qu'inversé les tendances en ce qui concerne les inégalités économiques et spatiales dans le monde du Nord ;
- La révolution numérique qui transforme la nature du travail, de l'entrepreneuriat, de l'emploi ainsi que des médias et de la démocratie en affaiblissant les intermédiaires traditionnels et en donnant aux fournisseurs de produits/services/information/impulsion politique et au public les moyens nécessaires pour établir une relation directe entre eux.

Cette situation a donné lieu dans de nombreux pays à d'âpres débats polarisés sur l'immigration, tandis que, au niveau de la rue dans toute une série de pays, on a assisté à une augmentation considérable de la violence ethnique, des discours de haine et de la discrimination motivés par des raisons ethniques.

Il est important, dans ce contexte, de rendre hommage au rôle moteur que jouent de nombreux maires et responsables municipaux de villes interculturelles, en offrant une vision positive de leurs communes, de municipalités ouvertes, inclusives et équitables, disposées à assumer la responsabilité de ceux qui ont besoin d'un soutien en temps de crise, à faire preuve de solidarité, mais aussi à reconnaître et apprécier les avantages qu'apporte à la collectivité, à long terme, la diversité. Dans ce contexte complexe, certaines villes interculturelles envisagent d'élargir la portée de leurs stratégies interculturelles pour aborder certains enjeux et défis spécifiques ayant pris de l'importance au cours de la dernière décennie.

#### a. Les droits de l'homme

Quel est l'enjeu ?

Le Livre blanc sur le dialogue interculturel a été fondé sur les principes universels des droits de l'homme parce que ceux-ci ont été considérés comme fournissant le cadre d'une culture de la tolérance. La reconnaissance des valeurs et des principes promus par le Conseil de l'Europe est la condition nécessaire au dialogue interculturel. Garants du principe de non-domination, ils sont par conséquent essentiels pour assurer un dialogue régi par la force des arguments plutôt que par l'argument de la force. La jurisprudence

de la Cour européenne des droits de l'homme et la pratique d'organes de contrôle tels que la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance ou le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales fournissent des exemples de la manière dont cet équilibre peut être réalisé dans la pratique.

Par exemple, les traditions ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques ne peuvent pas être invoquées pour empêcher les individus d'exercer leurs droits fondamentaux ou de participer à la vie de la société. Cela est particulièrement important en ce qui concerne l'interdiction de la discrimination fondée sur le sexe, l'orientation sexuelle ou d'autres formes de discrimination, les droits et intérêts des enfants et des jeunes, et la liberté de pratiquer ou non une religion particulière. Les pratiques équivalant à des violations des droits de l'homme, tels que les mariages forcés, les « crimes d'honneur » ou les mutilations génitales, ne peuvent en aucun cas être justifiés. De même, les règles d'une « culture dominante », réelle ou imaginaire, ne peuvent servir à justifier la discrimination, les discours de haine ou une quelconque forme de racisme.

Parmi les dispositions les plus importantes de la Convention européenne des droits de l'homme figurent les droits à la liberté de pensée et d'expression, à la liberté de religion, à la liberté de réunion et d'association, ainsi qu'au respect de la vie privée et de la vie de famille.

En ce qui concerne le dialogue interculturel, l'accent est nécessairement mis sur la liberté d'expression, qui est clairement une condition *sine qua non* à la participation. Toutefois, la liberté d'expression n'est pas absolue; son exercice s'accompagne de devoirs et de responsabilités. Par exemple, le « discours de haine » est depuis quelques années un sujet de préoccupation croissante pour la Cour européenne des droits de l'homme qui, dans sa jurisprudence, a cherché à définir, au cas par cas, la limite au-delà de laquelle les droits à la liberté d'expression sont déchés. Parallèlement, la Cour européenne des droits de l'homme a placé la barre haut en matière de restrictions à la liberté d'expression, indiquant qu'il convient de protéger même des propos qui « heurtent, choquent ou dérangent », ce qui laisse, par exemple, une certaine liberté pour critiquer la religion d'autrui (en tant que système d'idées auquel on peut choisir d'adhérer).

De plus, dans le cadre du Conseil de l'Europe, l'éventail des droits inclut également, par exemple, les droits socio-économiques garantis par la Charte sociale européenne, laquelle porte sur de nombreux problèmes de fond qui pèsent tout particulièrement sur les membres des minorités (l'accès à l'emploi, l'éducation, la protection sociale, la santé et le logement), et les droits culturels définis par plusieurs chartes et conventions. Ces droits, qui reconnaissent également le droit de toute personne à participer à la vie culturelle, affirmé dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966), peuvent ne pas fournir le détail des mesures nécessaires au dialogue interculturel, mais établissent néanmoins un fondement juridique commun.

Quel est le point de vue de l'intégration interculturelle en la matière ?

On suppose parfois qu'il existe une contradiction entre l'adhésion à la Déclaration universelle des droits de l'homme et la « reconnaissance culturelle » qui sous-tend l'interculturalisme. Cela est erroné, mais compréhensible. La Déclaration universelle des droits de l'homme a été rédigée en 1948, à la suite de la Seconde Guerre mondiale et de l'Holocauste : elle préfère attirer l'attention sur la « dignité inhérente » et les « droits égaux et inaliénables de tous les membres de la famille humaine », quelle que soit leur appartenance culturelle.

Charles Taylor soutient que l'une des principales causes de déni des droits de l'homme est la discrimination des personnes en raison de leurs spécificités culturelles, ou parce que l'État refuse de les reconnaître, les deux étant par conséquent intimement liés<sup>13</sup>. Les gens ont aussi le droit d'être différents. On peut soutenir que la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques* (1993), la *Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection*

---

<sup>13</sup> Charles Taylor (1997). *The politics of recognition*. New contexts of Canadian criticism, 98.

*des minorités nationales* et sa *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires* (toutes deux ratifiées en 1998) procèdent de ce mode de pensée.

Toutefois, ces conventions utilisent intentionnellement le langage non pas des droits « communautaires », mais des droits *individuels* attachés aux « personnes appartenant à » des communautés minoritaires. Il ne s'agit donc pas d'établir une distinction entre des droits individuels et des droits collectifs, mais entre ceux qui sont attachés aux *individus in abstracto* et ceux qui sont attachés aux individus affiliés à des communautés particulières. Tant que cette base normative du programme ICC reste claire, l'« aménagement » n'est pas un problème. Comme le déclare le Livre blanc, lorsque des « traditions » culturelles invoquées vont à l'encontre des normes universelles (par exemple, les mutilations génitales infligées aux femmes), les normes universelles doivent prévaloir. Cependant, cette prévalence n'est pas automatique : des processus interactifs, fondés sur un dialogue respectueux, devraient toujours accompagner un « processus de compréhension et d'adhésion » à ces normes.

Quelle est la valeur ajoutée de l'approche d'intégration interculturelle ?

Dans un discours prononcé aux Nations Unies en 1958, Eleanor Roosevelt a dressé le bilan des progrès réalisés depuis la proclamation de la Déclaration universelle des droits de l'homme dix ans auparavant. Mme Roosevelt avait présidé le comité de l'ONU ayant rédigé la Déclaration universelle. Lorsqu'on lui a demandé de définir comment mesurer les progrès des droits de l'homme, elle a répondu :

*Où commencent les droits universels, après tout ? Ils commencent près chez soi, en des lieux si proches et si petits qu'on ne peut les voir sur aucune carte du monde. Ils constituent pourtant l'univers personnel de chacun : le quartier où l'on vit ; l'école ou l'université que l'on fréquente ; l'usine, la ferme ou le bureau où l'on travaille. C'est là que chaque homme, chaque femme et chaque enfant aspire à l'équité dans la justice, à l'égalité des opportunités et à la même dignité sans discrimination. Si dans ces lieux les droits sont dénués de sens, ils n'en auront guère davantage ailleurs. Si chacun ne fait pas preuve du civisme nécessaire pour qu'ils soient respectés dans son entourage, il ne faut pas s'attendre à des progrès à l'échelle du monde.*

Si l'on peut soutenir que la Déclaration universelle des droits de l'homme est restée en deçà de ses aspirations initiales dans quelque domaine que ce soit, c'est bien dans celui-ci. Seules la loi et les institutions juridiques peuvent conférer des droits et faire respecter les obligations. Par ailleurs, ni les droits ni les lois ne peuvent à eux seuls motiver les gens à prendre soin d'autrui et chercher à établir des relations réciproques avec autrui dans leur vie quotidienne. Quelque chose de plus est nécessaire.

Après une étude récente et très approfondie menée dans de nombreux pays, portant sur les comportements publics et le thème « Droits de l'homme, éthique mondiale et vertus ordinaires<sup>14</sup> », l'auteur souscrit au point de vue de Mme Roosevelt. Il fait valoir que le langage de la Déclaration universelle des droits de l'homme, tout en étant une nécessité constante sur le plan international, non seulement n'a guère de sens lorsqu'il est appliqué aux réalités locales de la majorité de la population mondiale, mais peut même contribuer à aboutir à l'opposé de ce qu'il cherche à réaliser.

Prenant le cas de l'accueil des réfugiés, l'auteur poursuit en affirmant que si des citoyens ordinaires peuvent partager des valeurs individuelles et collectives d'hospitalité, mais s'ils ont le sentiment d'être contraints de faire preuve d'hospitalité en se voyant imposer les valeurs de la DUDH par une autorité extérieure dépossédante, ils seront davantage susceptibles de se replier sur leur quant-à-soi et de rejeter à la fois les valeurs et l'étranger. Il en veut pour preuve la facilité avec laquelle le Canada est parvenu à accueillir des réfugiés, en faisant de cette question une transaction humaine entre les familles et les communautés<sup>15</sup>, situation à comparer aux réactions brutales que l'Europe s'est elle-même attirées, en imposant d'en haut la DUDH et des quotas.

---

<sup>14</sup> Ignatieff, Michael (à paraître) *The Ordinary Virtues: Moral Order in a Divided World*. Harvard University Press

<sup>15</sup> Hyndman J, Payne W & Jimenez S. (2017). *Private refugee sponsorship in Canada*. *Forced Migration Review*, (54), 56.

Dans ce contexte, il semble que l'une des caractéristiques les plus importantes de l'intégration interculturelle ait été sa capacité à traduire de manière pragmatique des idéaux abstraits de haut niveau en actions intelligibles au niveau de la vie quotidienne des gens ordinaires. À l'heure actuelle, alors que les « crises » liées aux réfugiés et les réactions populistes brutales menacent de battre en brèche sept décennies de progrès dans le domaine des droits de l'homme, le réseau vaste et expérimenté des Cités interculturelles pourrait jouer un rôle tout particulier de médiateur.

Lorsque les politiques nationales n'offrent pas d'outils efficaces permettant d'aborder l'inclusion civique de citoyens étrangers, les villes peuvent innover et expérimenter des pratiques qui, en cas de succès, sont même susceptibles d'entraîner des changements dans la législation, y compris au niveau de l'État. Le niveau local expérimente déjà dans le domaine de la démocratie participative de nouvelles pratiques qui donnent aux résidents étrangers les moyens de participer au débat politique et, dans une certaine mesure, à la prise de décision politique.

Par exemple, certaines villes ont ouvert la possibilité d'accorder leur propre forme de citoyenneté même aux migrants sans papiers. Cette « citoyenneté urbaine » résulte directement du fait même de la résidence et de la relation avec le territoire.

Les villes sont également en première ligne pour faire face à la situation des demandeurs d'asile déboutés ou des migrants économiques qui ne répondent pas (ou plus) aux conditions légales et administratives d'entrée et/ou de séjour dans le pays d'accueil. Les migrants sans papiers sont des êtres humains qui ont en principe droit à la protection de la Convention européenne des droits de l'homme, mais qui sont en réalité invisibles au niveau de l'État, n'ayant aucune reconnaissance légale, bien qu'ils soient physiquement présents sur le territoire.

Ici encore, les villes interculturelles et inclusives disposent d'une marge de manœuvre pour innover et répondre à des besoins urgents, et elles le font en garantissant l'accès universel aux services publics municipaux, en particulier aux soins de santé, et en favorisant l'accès aux autres services. En outre, elles peuvent fournir une assistance et encourager la régularisation des personnes vivant en situation irrégulière dans la commune, et stimuler le dialogue et le débat pour promouvoir des amendements à la législation (nationale) afin de parvenir à obtenir une sorte de reconnaissance de la situation des migrants sans papiers.

## b. La lutte contre la discrimination

Quel est l'enjeu ?

Il se produit une discrimination soit lorsque des personnes sont traitées moins favorablement que d'autres se trouvant dans une situation comparable uniquement parce qu'elles appartiennent ou sont perçues comme appartenant à un groupe ou à une catégorie de personnes, soit parce que des personnes se trouvant dans des situations différentes sont soumises à des normes standardisées qui ne tiennent pas compte de leur situation spécifique.

Les personnes peuvent faire l'objet de discrimination en raison de leur âge, handicap, appartenance ethnique, origine, convictions politiques, race, religion, sexe ou genre, orientation sexuelle, langue, culture et bien d'autres motifs. La discrimination, souvent conséquence de préjugés, rend les gens démunis, les empêche de devenir des citoyens actifs, de développer leurs compétences et, dans de nombreuses situations, d'accéder au travail, aux services de santé, à l'éducation ou au logement.

À première vue, la « lutte contre la discrimination » pourrait être considérée comme un concept clair et non équivoque, qui renvoie au droit à l'égalité de traitement des personnes. Cependant, il existe différentes formes de lutte contre la discrimination qui peuvent s'exprimer différemment en raison des traditions juridiques nationales dont elles découlent.

On distingue à cette égard une approche « catégorielle » telle qu'elle est exprimée au Royaume-Uni, aux États-Unis et, sous des formes très variées, en Suède, aux Pays-Bas et en Belgique, pays qui ont tous adopté une législation spéciale contre la discrimination et créé des organismes publics indépendants de promotion de l'égalité dont le mandat est défini par loi. Dans son expression la plus pragmatique, incarnée par le Royaume-Uni, ce modèle est essentiellement procédural, basé sur une approche gestionnaire des relations sociales qui n'est guidée que par un très petit nombre de valeurs de fond. Il est donc sujet à de fréquentes révisions en fonction des besoins politiques du moment. L'approche américaine reconnaît que la diversité est inhérente à la société et non pas causée par des événements extérieurs tels que l'immigration. L'accent est mis sur la façon dont la société peut assurer le traitement équitable de différents groupes, et non sur la façon dont les nouveaux arrivants se fondent dans la société. Cela signifie que les cadres anglo-américains d'égalité raciale sont conçus pour tenir compte des droits de groupes distincts et de leur mode d'interaction, et pas seulement des droits des individus. Franchir l'obstacle de la différence et de l'égalité est un défi qui a été reconnu comme faisant partie intégrante de l'objectif politique de la cohésion dans une société pluraliste. Il a suscité l'attente d'une égalité de traitement découlant de la gestion effective de la diversité plutôt que d'une hypothèse de fond postulant la similitude.

En revanche, on trouvera une approche de l'égalité « fondée sur la valeur » dans deux traditions habituellement associées à la France et à l'Allemagne. Toutes deux s'appuient sur des garanties constitutionnelles pour défendre les droits des citoyens. L'approche française en particulier se fonde sur une séparation stricte opérée entre les sphères publique et privée, conjuguée à la propagation d'une foi civique nationale façonnant l'identité publique des citoyens, sans tenir compte de leurs origines raciales, ethniques ou religieuses collectives. L'application de valeurs publiques préexistantes sur la toile apparemment vierge que représentent des individus isolés va à l'encontre d'une conception pluraliste d'une démocratie construite dans l'interaction sociale.

L'émergence d'une troisième approche peut être identifiée à partir de l'ouverture à la signature du Protocole 12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Rome, 2000<sup>16</sup>), qui instaure une interdiction générale de la discrimination, renforcé en 2000 au niveau européen par l'adoption de la Charte des droits fondamentaux. Ces deux instruments élargissent la conception de la lutte contre la discrimination au-delà de la notion de race pour englober toutes les formes de diversité, et font primer sur les autres distinctions le point de vue fondamental des droits de l'homme. Ils peuvent être perçus comme une tentative de résoudre et de fusionner les approches fondées sur les valeurs et celles sur les groupes avec le consensus émergent sur les droits de l'homme.

Alors qu'en théorie ces instruments fournissent un cadre pour toute l'Europe, leur mise en œuvre s'est révélée inégale et son cosmopolitisme s'est heurté à des définitions nationalistes émergentes de l'égalité, caractérisées par une citoyenneté accordée par l'État et l'« appartenance culturelle ».

Quel est le point de vue de l'intégration interculturelle en la matière ?

L'intégration interculturelle se conforme aux modèles exposés ci-dessus en adoptant une approche fondée sur les droits individuels, qui tente de résoudre les divergences entre les traditions fondées sur les valeurs et les traditions catégorielles. Elle respecte les institutions et les cadres juridiques qui ont été mis en place pour interdire les pratiques discriminatoires fondées sur la race et toutes les autres formes de diversité, et exige leur présence en tant que condition préalable à l'existence de la ville interculturelle.

Les cités interculturelles sont donc appelées à mettre en œuvre des politiques actives de lutte contre la discrimination, en créant leurs propres bureaux en charge de l'égalité, en formant leur personnel, en sensibilisant le public et en prenant des mesures pour remédier à la discrimination dans les institutions relevant de leur compétence. Parallèlement à cela, les cités interculturelles partagent la conviction

---

<sup>16</sup> L'article 1§1 du Protocole n° 12 indique que : « La jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée, sans discrimination aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

qu'outre les structures juridiques et administratives, des pratiques non discriminatoires doivent également être inculquées par des processus proactifs et agonistiques d'éducation et de négociation donnant lieu à un changement d'attitude et de comportement.

Enfin, une approche qui ne porterait que sur la relation des individus entre eux (discriminateurs et discriminés) s'expose au risque de négliger le fait que la discrimination est le produit d'inégalités systémiques et structurelles dans les relations de pouvoir économique, social et culturel. Les droits démocratiques que nous tenons maintenant pour acquis n'ont, pour la plupart, pas été établis par un octroi unilatéral consenti par une autorité supérieure, ni ne découlent des actions des individus. La création de droits est une conséquence de l'engagement de groupes auto-identifiés entreprenant de débattre et de lutter pour la reconnaissance, et il n'y a aucune raison de croire que cela ne sera plus le cas à l'avenir.

Quelle est la valeur ajoutée de l'intégration interculturelle ?

Les villes interculturelles devraient se demander si l'interculturalisme peut contribuer à la prévention de la discrimination que le mouvement de lutte contre la discrimination ne peut pas réaliser à lui seul. Une réponse serait que, malgré l'existence de lois protectrices, les préjugés et la discrimination peuvent prospérer lorsqu'il y a ségrégation ou manque de contact et de dialogue entre les personnes. L'intégration interculturelle vise explicitement à combler les lacunes en matière de communication qui peuvent renforcer la discrimination, voire créer de nouveaux types de discrimination. Elle exige également des praticiens qu'ils se concentrent non seulement sur les interactions entre les majorités et les minorités, mais examinent aussi au sein de différents groupes les processus cachés d'inégalité et d'injustice qui peuvent exister.

Malgré le choix d'options politiques constructives, la tension fondamentale qui caractérise les démocraties contemporaines, la relation entre les cultures d'égalité fondées sur les droits et les traditions nationales d'appartenance, n'est pas près de disparaître dans une zone libre de toute idéologie. De plus, nous sommes arrivés à un point où cette relation ne se trouve pas en équilibre, mais en passe d'être soumise à une hégémonie exercée par des idéologies d'appartenance nationale qui menacent de dominer le discours de l'égalité.

L'Europe et d'autres entités transnationales restent un rempart contre la résurgence de pratiques discriminatoires. Toutefois, la ville constitue un autre domaine de compétence susceptible d'offrir à la fois l'égalité, la justice et l'appartenance, dans une combinaison qui se trouve bien moins prédisposée aux tendances d'exclusion de l'État-nation. Les villes interculturelles adoptent une approche pédagogique et formatrice pour réaliser la non-discrimination en créant des opportunités et des conditions permettant aux personnes et aux organisations de faire l'expérience de l'avantage de la diversité dans la vie quotidienne, et de rendre cet avantage clair et explicite pour tous. En favorisant une « culture du Nous » inclusive, les villes interculturelles créent un sentiment organique de communauté et de solidarité qui transcende les différences de tous types et fait de la discrimination un traitement « culturellement » inacceptable.

### c. Diversité culturelle et intersectionnalité

Quel est l'enjeu ?

L'approche d'intégration interculturelle met l'accent sur une gestion de la diversité fondée sur la différence culturelle (ethnique, religieuse et linguistique). Il s'agit d'un choix délibéré en raison du déficit criant, dans le contexte de la diversité culturelle croissante des sociétés européennes, de récits, de politiques et d'outils visant à relever efficacement les défis en matière d'égalité et d'inclusion des migrants. Cependant, l'interculturalisme constate que l'humanité et l'identité sont de nature dynamiques et susceptibles de diversité à bien des égards : toute la gamme des « diversités » – sexe, âge, handicap, orientation sexuelle, classe sociale – qui font toutes l'objet de politiques spécifiques en Europe et au niveau du Conseil de l'Europe, recoupent nécessairement la diversité culturelle.

L'élaboration d'un discours plus explicite et plus clair portant sur la relation nouée entre la gestion de la diversité culturelle et de l'inclusion, et la nécessité d'assurer l'égalité dans toute la gamme des « diversités », constitue l'enjeu des débats et de la pratique à venir de l'intégration interculturelle. À défaut d'apporter des solutions toutes prêtes, il devrait proposer des idées et des exemples de pratiques que les villes pourraient adapter à leurs besoins lorsqu'elles abordent les défis de l'égalité dans des contextes culturels spécifiques et dans une perspective interculturelle (par exemple, aider les femmes d'origines diverses à se prendre en charge, promouvoir les droits des LGBTI, donner la parole aux jeunes en situation de vulnérabilité sociale et les autonomiser, etc.).

La lutte contre la discrimination et la défense de l'inclusion sont des objectifs communs pour les politiques de diversité dans tous les domaines et, de fait, pour les stratégies interculturelles, qui fournissent aux agents responsables de l'égalité et aux organisations interculturelles une plate-forme commune leur permettant de travailler ensemble. Les projets et activités interculturels sont également mis en œuvre en tenant compte de la diversité des participants sur tous les plans. L'interculturalisme cherche ainsi à combler ces clivages en matière de « politique identitaire » et franchir les cloisonnements administratifs et organisationnels susceptibles de nuire à l'efficacité des politiques d'égalité et d'inclusion.

Certaines villes participant au programme Cités interculturelles appliquent déjà leurs stratégies interculturelles à d'autres formes de « diversités » ; dans ce contexte, les questions les plus fréquemment abordées sont, d'une part, l'égalité entre les femmes et les hommes et l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes, et, d'autre part, les droits des LGBTI. Le programme ICC devrait donc être en mesure de fournir des orientations claires dans ces domaines, afin de permettre à tous ses membres d'adopter une approche plus cohérente.

## 1. L'égalité entre les femmes et les hommes

La réalisation de l'égalité entre les femmes et les hommes est essentielle à l'accomplissement de la mission du Conseil de l'Europe : protéger les droits de l'homme, défendre la démocratie et préserver l'État de droit. Les travaux du Conseil de l'Europe dans les domaines des droits de l'homme et de l'égalité des femmes et des hommes ont abouti à l'instauration d'un cadre politique et législatif solide visant à réaliser une égalité de fait entre les femmes et les hommes. L'égalité entre les femmes et les hommes est l'une des priorités de l'Organisation, qui reste pleinement résolue à relever les défis émergents et à supprimer les obstacles pour parvenir à une pleine égalité matérielle entre les femmes et les hommes.

La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu que « la progression vers l'égalité des sexes est aujourd'hui un but important des États membres du Conseil de l'Europe et seules des considérations très fortes peuvent amener à estimer compatible avec la Convention une telle différence de traitement. [...] En particulier, des références aux traditions, présupposés d'ordre général ou attitudes sociales majoritaires ayant cours dans un pays donné ne suffisent pas à justifier une différence de traitement fondée sur le sexe<sup>17</sup> ».

La Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2014-2017 énonce cinq objectifs stratégiques pour réaliser l'égalité entre les femmes et les hommes : lutter contre les stéréotypes de genre et le sexisme ; prévenir et combattre la violence faite aux femmes ; garantir aux femmes l'égalité d'accès à la justice ; assurer une participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique ; intégrer les questions d'égalité dans toutes les politiques et mesures adoptées par l'Organisation, de même qu'au niveau national. Concernant ce dernier point, l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes consiste à (ré)organiser, améliorer, développer et évaluer les processus d'élaboration des politiques aux fins d'incorporer la perspective de l'égalité entre les femmes et les hommes dans tous les domaines et à tous les niveaux, par les acteurs habituellement impliqués dans la

---

<sup>17</sup> Konstantin Markin c. Russie, 22 mars 2012, § 127.

mise en place des politiques. Cela demeure bien entendu pertinent également pour le travail politique dans les cités interculturelles.

La prochaine Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2018-2023 (en cours de finalisation et dont l'adoption est prévue par le Comité des Ministres au début de l'année 2018) devrait inclure ces cinq mêmes thèmes prioritaires, auxquels s'ajoutera un thème supplémentaire : la protection des droits des femmes et des filles migrantes et demandeuses d'asile<sup>18</sup>. Sur ce point, l'une des lignes d'action du projet de Stratégie vise à soutenir l'intégration systématique de la dimension de l'égalité entre les femmes et les hommes dans les politiques et les mesures adoptées en matière de migration, d'asile et d'intégration, afin de garantir les droits de l'homme et les libertés fondamentales des femmes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile, indépendamment de tout comportement lié à des traditions ou cultures. La Stratégie insiste également sur l'importance de l'approche intégrée de l'« égalité entre les femmes et les hommes dans toutes les mesures d'intégration, de sorte que les hommes migrants soient conscients de la nécessité de respecter les lois et les politiques en vigueur en matière d'égalité des sexes, ainsi que des rôles dévolus à chaque sexe, même s'ils ne correspondent pas à la situation en vigueur dans leurs pays d'origine. Cela favoriserait non seulement l'intégration dans les sociétés et les marchés du travail européens, mais bénéficierait aussi aux femmes et aux hommes. Ce travail devrait s'inscrire dans un effort général visant à faire de l'égalité entre les femmes et les hommes une norme acceptée par les femmes et les hommes dans toutes les sociétés ».

Quelle est la valeur ajoutée de l'intégration interculturelle ?

S'appuyant sur les trois principes d'Égalité, de Diversité et d'Interaction, le paradigme de la politique d'intégration interculturelle pour la diversité et l'inclusion peut contribuer à instaurer une pleine égalité entre les femmes et les hommes dans la jouissance de leurs droits ainsi que dans l'accès aux services publics, à promouvoir la pleine participation des femmes à la société et à la vie publique, y compris une présence accrue des femmes migrantes aux postes de direction. Avant tout, « aucune communauté n'a le monopole de l'égalité ou de l'inégalité entre les sexes<sup>19</sup> » : l'inégalité entre les femmes et les hommes est une réalité à laquelle sont tout autant confrontées les femmes issues de minorités et celles de groupes majoritaires.

L'un des objectifs des politiques interculturelles est également de favoriser et de contribuer à réaliser l'égalité d'accès aux droits, aux services et aux possibilités pour tous les membres de la collectivité (les hommes et femmes étant sur un pied d'égalité). Le principe d'impartialité mis en avant par l'intégration interculturelle, de même que l'obligation de non-discrimination par les pouvoirs publics, exigent de ces derniers qu'ils abordent le pluralisme culturel et la complexité des identités par un discours montrant la voie à suivre et des actions de pédagogie urbaine, pour œuvrer en faveur de l'égalité des chances et d'une vision de la diversité de la société considérée comme un atout pour tous.

En outre, dans une perspective interculturelle, les pouvoirs publics s'emploient à créer des espaces (publics) et des possibilités d'interaction significative entre les résidents, et à promouvoir la cocréation entre des personnes d'origines et de milieux différents, afin d'instaurer un climat de confiance et réaliser le potentiel créatif de la diversité. Le concept de mixité et d'interaction significatives est pleinement applicable au partage de l'espace et à l'interaction entre les femmes et les hommes. Dans ce domaine particulier, les aptitudes, les compétences, les approches et les initiatives interculturelles pourraient aider à surmonter les tensions et les contradictions apparaissant autour de la perception de l'égalité entre les femmes et les hommes et des rôles dévolus à chaque sexe dans le contexte des différentes cultures.

---

<sup>18</sup> La nouvelle Stratégie (projet) rappelle, entre autres qu'« il est nécessaire d'adopter des mesures pour garantir que les femmes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile puissent faire valoir leurs droits sociaux en matière d'emploi, de logement, de santé, d'éducation, de protection et d'assistance sociales, le cas échéant, et qu'elles aient accès à des informations sur leurs droits et sur les services disponibles ».

<sup>19</sup> Voir : Dialogue interculturel sur les campus universitaires (Enseignement supérieur du Conseil de l'Europe n° 11) (2009).

De plus, l'approche interculturelle encourage le dialogue interconvictionnel en traitant toutes les parties comme égales dans le contexte de ce débat, tout en ne permettant pas de déroger aux normes du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme sur la base de la culture, de la tradition ou de la religion. Par exemple, dans les questions liées à l'égalité entre les femmes et les hommes, des interculturalistes travaillent avec des femmes et des hommes ainsi qu'avec des communautés religieuses sur les droits et libertés des femmes, en défendant les droits individuels et les droits de l'homme vis-à-vis vis de certaines « traditions » et pratiques discutables.

Le partage du pouvoir est un autre élément clé de la philosophie interculturelle ; il implique la participation de personnes d'origines, de convictions, de sexes et d'origines divers à la prise de décision dans les institutions urbaines, qu'elles soient politiques, éducatives, sociales, économiques ou culturelles.

Enfin, le programme Cités interculturelles se trouve à l'avant-garde de la lutte contre les mythes et les stéréotypes, notamment en mettant en œuvre des stratégies de lutte contre les rumeurs, pour renforcer la confiance et la cohésion sociales et favoriser par conséquent l'intégration ainsi que le sentiment d'appartenance. Nombre de ces mythes et idées reçues concernent la place et le rôle des femmes et des hommes dans la famille et dans la société. Le programme ICC devrait également s'attaquer à ces problèmes par le biais de ses activités en matière de stratégies de lutte contre les rumeurs.

En tenant compte de tout ce qui précède, l'intégration plus explicite d'une composante d'égalité entre les femmes et les hommes dans le programme ICC et dans les stratégies interculturelles devrait certainement contribuer à aider les femmes et les filles d'origines diverses à se prendre en charge, pour leur permettre de devenir autonomes par le travail, d'accéder à l'exercice de responsabilités, de bénéficier pleinement des services publics, de contribuer au travail communautaire et de participer à la société sur un pied d'égalité avec les hommes.

Comment l'approche d'intégration interculturelle peut-elle intégrer dans la pratique une perspective d'égalité entre les femmes et les hommes ?

Les villes interculturelles devraient commencer à prendre systématiquement en compte la perspective de l'égalité entre les femmes et les hommes à chaque étape de la planification des politiques et des processus de prestation de services. Elles le font en identifiant les inégalités, en tenant compte des différences, en analysant les besoins spécifiques, en évaluant l'impact des politiques sur l'égalité des chances entre les femmes et les hommes, en analysant les attitudes préjudiciables existantes, etc. Le principal résultat d'une perspective d'égalité entre les femmes et les hommes appliquée aux politiques interculturelles est de donner aux femmes de tous les milieux les moyens de se prendre en charge afin de leur permettre d'accéder aux droits et services au niveau local, ainsi que de participer aux politiques locales qui les concernent.

Outre l'ensemble très complet d'instruments juridiquement contraignants, d'orientations et de recommandations élaborés au fil des ans par le Conseil de l'Europe, la plupart des villes participant au programme Cités interculturelles ont également signé la Charte européenne pour l'égalité des femmes et des hommes dans la vie locale. Cette dernière reconnaît l'égalité des femmes et des hommes comme étant « un droit fondamental et une obligation pour les collectivités locales de mettre en œuvre ce droit dans tous les domaines de leur juridiction, ainsi qu'une obligation d'éliminer toute les formes de discrimination directe ou indirecte ». Elle établit également quelques principes de base pour réaliser l'égalité au niveau local, y compris la préparation et la mise en œuvre de plans d'action spécifiques.

Les villes interculturelles peuvent contribuer à cet objectif (et en tirer profit) par une série d'actions concrètes devant être intégrées et mises en œuvre dans leurs politiques et stratégies interculturelles, en commençant par s'assurer que leurs dispositions juridiques et administratives sur l'interculturalité et l'intégration utilisent une terminologie non discriminatoire et sont soucieuses de l'égalité entre les hommes et les femmes. Elles peuvent également mettre en place (et le font déjà) des mécanismes institutionnels pour garantir l'égalité entre les femmes et les hommes dans les politiques d'intégration de la ville,

encourager la création de groupes de travail sur l'égalité entre les femmes et les hommes au sein des conseils de migrants et promouvoir la participation et la représentation des femmes migrantes dans les organismes municipaux chargés de l'égalité entre les sexes. Pour ce qui est de la réorganisation de l'espace public, les villes doivent inclure la perspective de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le processus de conception, afin d'assurer l'égalité des chances et des services, ainsi que des interactions positives entre les femmes et les hommes. En outre, les villes continuent à veiller à ce que, dans tous leurs organes directeurs élus et administratifs, des membres représentent la diversité de la population ; dans ce domaine, elles pourraient renforcer leur vigilance en ce qui concerne la représentation de chaque sexe. La pratique actuelle a également mis en lumière certaines bonnes initiatives prises par les villes interculturelles, en soutenant les actions des femmes migrantes et celles prises en leur faveur, en surmontant les stéréotypes sexistes, en luttant contre la ségrégation et la violence fondées sur le sexe, dans l'ensemble de la ville et au sein des communautés migrantes.

Dans le domaine de l'accueil et de l'intégration des réfugiés, certaines villes interculturelles dispensent déjà une formation spécifique sur les normes d'égalité entre les femmes et les hommes s'adressant tant aux femmes qu'aux hommes.

On trouvera un exemple de la façon dont cela peut fonctionner dans la pratique dans le cas de la ville d'Ottawa (Canada) qui s'est engagée à l'égard de l'égalité entre les femmes et les hommes dès 1999 ; pour assurer sa mise en œuvre pratique, le conseil municipal a adopté (en 2002) une « politique en matière d'équité et de diversité » spécifique pour atteindre l'égalité visant cinq groupes cibles (parmi lesquels les femmes) et a ensuite intégré l'égalité entre les femmes et les hommes dans sa planification stratégique (2005) afin d'« établir un cadre obligeant tous les services de la Ville à adopter l'esprit de l'équité et de la diversité dans l'élaboration de leurs politiques et programmes qui ont un impact sur la prestation des services municipaux, l'utilisation des installations municipales, l'octroi de subventions aux organismes de l'extérieur et d'autres activités focalisées sur l'extérieur<sup>20</sup> ».

## 2. Orientation sexuelle et identité de genre

La lutte contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle est un objectif de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe depuis 1981. Le Livre blanc n'avait cependant que très peu à dire sur les droits des LGBTI, mais le Conseil de l'Europe a accompli entre-temps des progrès substantiels dans l'élaboration des politiques.

En 2010, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté 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. Cette recommandation est le premier instrument juridique et politique au monde traitant spécifiquement de ce type de discrimination et énonçant les mesures spécifiques que les États peuvent adopter pour la combattre. Depuis l'adoption de cette recommandation, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a évolué, notamment par des arrêts concernant la liberté de réunion, les discours et les infractions motivées par la haine et la reconnaissance des couples de même sexe.

Se concentrant plus spécifiquement sur le niveau politique local, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a adopté en 2007 la Recommandation 211 sur la liberté d'expression et d'assemblée pour les lesbiennes, gays, bisexuels et transgenres, qui inclut un soutien explicite à la Journée mondiale contre l'homophobie et la transphobie (IDAHOT). La Résolution 380/2015 *Garantir les droits des personnes lesbiennes, gaies, bisexuelles et transgenres (LGBT) : une responsabilité pour les villes et régions d'Europe* adoptée en 2015<sup>21</sup> et le Recueil de bonnes pratiques des politiques locales et régionales pour

---

<sup>20</sup> <http://www.cawi-ivtf.org/sites/default/files/publications/genderequalitylensguide-08-fr.pdf>

<sup>21</sup> Débattue et adoptée par le Congrès le 25 mars 2015, 2<sup>e</sup> séance (voir document CG/2015 (28)9FINAL, exposé des motifs), rapporteur: Yoomi RENSTRÖM, Suède (R, SOC).

combattre les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre (2016) fournissent des orientations supplémentaires et appellent directement les autorités locales à aborder ces questions dans le cadre de leurs politiques.

Ces textes de référence indiquent explicitement qu'il ne peut être établie aucune distinction entre les droits des personnes LGBTI et ceux des autres personnes dans la société, et que la discrimination fondée sur ces motifs est aussi répréhensible que toute autre. Enfin, le Conseil s'est exprimé de façon tout particulièrement vigoureuse en soulignant l'importance de la collectivité locale en tant que scène sur laquelle une intervention positive doit être mise en acte.

Quelle est la valeur ajoutée du programme ICC ?

L'adoption d'une définition large de la diversité semble tout à fait plausible étant donné l'expérience de la vie telle qu'elle est vécue dans les rues de nombreuses villes interculturelles. La conception pratique de l'interculturalisme par les cités interculturelles a toujours été suffisamment large et inclusive pour tenir compte des facteurs décrits par l'intersectionnalité :

*L'intersectionnalité désigne les niveaux supplémentaires de discrimination auxquels une personne peut être confrontée en appartenant à plus d'un groupe minoritaire. Les questions intersectionnelles peuvent aggraver les difficultés que rencontrent dans leur vie les personnes LGBT. Une femme homosexuelle noire, par exemple, peut être confrontée au racisme, à l'homophobie et au sexisme. Les comportements discriminatoires peuvent ne pas provenir seulement de la société ordinaire ; le racisme existe au sein des communautés LGBT et l'homophobie existe au sein des minorités raciales<sup>22</sup>.*

Les villes interculturelles ont toujours reconnu l'existence de formes multiples de diversité en plus de l'appartenance ethnique et de la race – y compris le sexe, le handicap, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, le statut légal et la classe sociale – bien que, dans la pratique, ce soit l'appartenance ethnique et en particulier la diversité culturelle sous l'influence des migrants, qui ait fait l'objet de la plus grande attention.

L'intégration interculturelle est fondée sur une conception de l'humanité dans laquelle les individus ne sont pas définis par un signifiant d'identité, mais par plusieurs. Elle prévoit que des personnes puissent posséder des identités complexes et fluides qui s'adaptent au fil du temps et selon le contexte. Elle considère également l'identité non pas comme « donnée » dans un sens passif, mais comme « mise en acte » et définie dans le faire. L'ICC met en particulier l'accent sur les villes, parce que celles-ci peuvent offrir aux individus une identité qui complète, sans les occulter ni les compromettre, les autres signifiants que les personnes pourraient posséder.

Comme il a été expliqué précédemment, l'intégration interculturelle exige que les villes adoptent une approche inclusive pour associer les personnes de diverses origines à l'élaboration des politiques et les actions : il est de la plus haute importance de s'assurer que tous les résidents participent aux processus et activités de la ville.

Comment l'approche d'intégration interculturelle peut-elle intégrer dans la pratique une perspective d'orientation sexuelle et d'identité de genre ?

Les villes interculturelles ont une population diversifiée qui comporte des personnes de nationalités et d'origines différentes, aux langues ou religions/croyances différentes. Ces personnes se caractérisent par des orientations sexuelles et des identités de genre diverses, qui peuvent ne pas être toujours visibles. Pourtant, en tant que prestataires de services, les villes assument une responsabilité spécifique qui est de

---

<sup>22</sup> L'intersectionnalité est un terme forgé par Kimberlé W. Crenshaw pour décrire les chevauchements ou les entrecroisements des identités sociales ainsi que les systèmes connexes d'oppression, de domination ou de discrimination. Cette définition est extraite de Perry, J. et P. Franey (2017). *Policing Hate Crime Against LGBT Persons: Training for a Professional Police response*. Éditions du Conseil de l'Europe, France.

garantir à tous leurs citoyens, sans discrimination, l'égalité d'accès aux droits sociaux, aux biens et aux services. Pour les personnes LGBTI, le plein accès aux soins de santé, au logement et à l'emploi peut être particulièrement difficile.

En outre, si les cités interculturelles sont tenues de s'attaquer aux problèmes d'intolérance, de haine et de violence exercées contre les personnes LGBTI, elles doivent également faire face à des campagnes politiques d'extrême droite et xénophobes qui pourraient tenter de créer et d'amplifier des divisions entre les personnes LGBTI et d'autres minorités, telles que les personnes issues de l'immigration. L'approche transversale et locale rend le programme ICC plus réceptif à ces tendances émergentes et propose des outils d'engagement social (comme les stratégies de lutte contre les rumeurs) pour s'y attaquer à la source.

Les villes peuvent intégrer les questions relatives aux personnes LGBTI ainsi que le principe d'égalité dans tous les domaines politiques ou, si nécessaire, élaborer des politiques spécifiques ciblant les personnes LGBTI. Elles devraient le faire en coopération avec les organisations communautaires LGBT et d'autres organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme. Les conseils de migrants et de la diversité ainsi que les services municipaux ayant en charge l'inclusion des migrants et de la diversité devraient être sensibilisés à l'importance des défis liés à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre, et encouragés à les prendre en compte dans leurs politiques, en gardant à l'esprit qu'ils peuvent également jouer un rôle de catalyseur dans le dialogue engagé au sein des communautés. Il convient de surveiller les discours et les infractions motivées par la haine homophobe et de prendre des mesures pour les prévenir et y remédier, en coopération avec la police, le système judiciaire et d'autres institutions compétentes. L'acceptation et l'inclusion, l'égalité d'accès aux services et à la sécurité sont au cœur des politiques de diversité locales ciblant les personnes LGBTI.

Dans un exemple provenant de Copenhague, des associations de migrants ont exprimé leur gratitude après la création d'un conseil interculturel ayant pour objet d'encourager le dialogue et le débat. Des représentants de la société civile ont noté en particulier que le conseil avait amélioré leur situation en tant que « minorités au sein de minorités », en tenant compte du conservatisme persistant en matière de normes de genre et de sexualité. Un groupe de jeunes femmes migrantes a qualifié l'approche interculturelle comme étant leur premier contact amical avec les autorités danoises depuis une vingtaine d'années.

D'autres villes, comme Londres, adoptent des stratégies de diversité et d'inclusion, qui prennent en compte de manière cohérente les défis liés au genre, à l'âge, à la culture, à l'orientation sexuelle, au handicap, au revenu, etc., et proposent des mesures pour compenser les inégalités dans tous les domaines de la politique – de la santé, de l'éducation et du logement aux transports, aux entreprises et au sport. Concevoir une stratégie interculturelle en tant qu'élément d'une stratégie globale d'inclusion est un puissant moyen de faire de la diversité un atout pour la ville et d'assurer l'égalité ainsi que la non-discrimination.

#### d. L'inclusion des réfugiés

Quel est l'enjeu ?

Les demandeurs d'asile sont des personnes qui sollicitent une protection internationale en raison du risque de persécution dans leur pays d'origine. Les réfugiés sont les demandeurs d'asile dont la demande d'asile a abouti à une décision positive. Les demandeurs d'asile déboutés qui sont censés organiser leur départ ou se faire notifier une mesure d'expulsion deviennent des migrants en situation irrégulière s'ils décident de ne pas quitter le pays d'accueil.

L'asile est une forme de protection internationale accordée par un État sur son territoire à une personne menacée de persécution pour des motifs de race, de religion, de nationalité, d'appartenance à un groupe particulier ou d'opinion politique dans son pays d'origine ou de résidence. Dans les États membres du Conseil de l'Europe, il s'agit du statut de réfugié tel que défini dans la Convention des Nations Unies relative

au statut des réfugiés, dite Convention de Genève, et de la protection subsidiaire accordée aux personnes qui ne remplissent pas les conditions requises pour bénéficier du statut de réfugié, mais pour lesquelles il existe des motifs sérieux de croire que, si elles étaient renvoyées dans leur pays d'origine, elle courraient un risque réel de subir un préjudice grave.

Un enfant non accompagné est une personne de moins de 18 ans, non-ressortissante du pays d'accueil ou apatride, qui arrive sur le territoire d'un État sans la présence d'un tuteur légal.

Quel est le point de vue du programme ICC en la matière ?

Les cités interculturelles traitent de l'inclusion des réfugiés depuis déjà quelques années. En particulier, en raison de leur situation géographique et géopolitique, des villes comme Limassol, Valette, Patras, Palerme et Bari sont confrontées au défi de l'accueil des demandeurs d'asile ayant traversé la Méditerranée. Les cités interculturelles ont donc cherché à établir des relations avec les pays qui, États membres du Conseil de l'Europe ou non, agissent soit comme zones de transit, soit comme sources de migration, en bâtissant des réseaux nationaux de cités interculturelles en Ukraine, au Maroc et en Jordanie.

Depuis 2015, l'inclusion des réfugiés est un travail de plus en plus quotidien, en particulier pour les cités interculturelles des pays qui ont accueilli un grand nombre de réfugiés (comme Neukölln et Erlangen en Allemagne, Botkyrka en Suède, Bergen en Norvège, Palerme et Milan en Italie) et développé une expertise particulière dans les programmes d'intervention rapide en matière d'hébergement et d'intégration sociale.

L'approche de l'intégration interculturelle recommande que les demandeurs d'asile se voient accorder le plus rapidement et le plus largement possible un plein accès aux droits, aux devoirs, aux prestations et services, aux possibilités et à la participation à la vie et aux structures de la ville. Dans des circonstances ordinaires, cela ne représente pas un obstacle particulier pour les villes. Cependant, l'émergence de la situation des réfugiés syriens en août 2015 et sa transformation en une situation de crise (de gestion) plus permanente des réfugiés mettent à rude épreuve les cités interculturelles et le réseau dans son ensemble.

Les cités interculturelles peuvent s'inspirer du monde entrepreneurial qui parle des écosystèmes nécessaires à la promotion de nouvelles entreprises et technologies, et offrir dans ces écosystèmes des services spécifiques et un soutien aux entrepreneurs réfugiés. La métaphore de l'écosystème peut également s'avérer utile pour réfléchir aux réseaux ou aux organisations complexes qui doivent être activés pour que l'inclusion des réfugiés soit un succès. Le logement, l'emploi, l'éducation, la technologie, les médias, les transports et les services communautaires font tous intervenir un large éventail d'acteurs interconnectés qui doivent travailler en relation. L'écosystème d'installation et d'inclusion est tributaire d'une relation temporelle ; personne n'exige que chacun des éléments de l'écosystème soit activé en même temps et ne puisse utiliser un élément de l'écosystème dès lors que l'installation a véritablement eu lieu. Par exemple, un réfugié nouvellement arrivé peut avoir besoin de services d'aide psychologique en cas de traumatismes pendant une période d'un an après son arrivée, mais peut ne plus jamais y accéder dès lors qu'il s'est établi et intégré à une communauté. De même, un réfugié nouvellement arrivé n'a peut-être pas besoin dès le début de l'élément politique, car il est peu probable qu'il fasse immédiatement acte de candidature à des élections, mais cet élément de l'écosystème doit lui être toujours connu et disponible.

La pensée écosystémique se trouve également au cœur de la conviction du programme Cités interculturelles selon laquelle les réfugiés, surtout lorsqu'ils arrivent en grand nombre en peu de temps, peuvent constituer un facteur important d'innovation sociale, déclenchant une réflexion participative et une refonte des structures et des politiques locales, les rendant *in fine* plus ouvertes et inclusives pour tous les résidents.

Quelle est la valeur ajoutée de l'approche d'intégration interculturelle ?

Si les pouvoirs publics locaux n'ont pas compétence sur les politiques d'octroi de l'asile adoptées par les États membres du Conseil de l'Europe, elles disposent néanmoins de moyens d'action considérables pour promouvoir une « culture d'accueil » en direction des demandeurs d'asile et, en particulier, faciliter l'établissement de relations entre ceux dont les demandes sont acceptées, et acquièrent ainsi un statut de

réfugié, et les membres de la collectivité d'accueil. Ces moyens constituent un important élément des stratégies locales d'intégration interculturelle.

Les administrations locales, mais aussi la société civile et les entrepreneurs sociaux doivent tenir compte d'un point essentiel, à savoir que les services spéciaux mis en place pour les réfugiés peuvent être utiles au début de leur arrivée et dans certains domaines, mais sont aussi susceptibles d'avoir l'effet inverse, les ghettoïser, les isoler des services généraux et les traiter différemment du reste de la population. Cela a pour double conséquence d'aller à l'encontre du but recherché en définissant les personnes par leur statut de demandeur d'asile et en aliénant une partie de la population d'accueil qui aurait le sentiment d'une administration se préoccupant insuffisamment d'elle et ne la prenant pas suffisamment en compte. Dans la mesure du possible, et lorsque la situation et les besoins des réfugiés ne diffèrent pas structurellement de ceux de la population au sens large, les services existants devraient être ouverts et accessibles à tous. Conformément à la *Résolution 411 (2017)*<sup>23</sup> du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe « De l'accueil à l'intégration : le rôle des collectivités locales face aux migrations », l'apport de services essentiels doit bénéficier à tous les résidents, sans discrimination, et répondre à leurs besoins, quels que soient leur statut, leur nationalité ou leur pays d'origine.

Enfin, l'une des clés du succès en matière d'inclusion des réfugiés est la prise en charge des activités par les réfugiés eux-mêmes dans l'optique d'une élaboration conjointe des politiques et des stratégies, car, en dernière analyse, ils savent mieux quels sont leurs besoins et peuvent efficacement diffuser l'information au sein de leurs communautés respectives. À l'arrivée de personnes traumatisées et démunies, il est normal de prendre soin d'elles et de les aider, mais il est facile dans cette situation d'oublier qu'elles ont également des compétences, des ressources et le désir de façonner leur propre destin, de sorte que les systèmes de soutien les privent le plus souvent de moyens d'action.

Les cités interculturelles se sont en outre employées à fournir des services d'accueil, promouvoir le sentiment d'empathie des résidents envers les demandeurs d'asile et mettre en place des réseaux de relations sociales solidaires. Les plus clairvoyantes ont reconnu le potentiel que peuvent offrir les réfugiés, à long terme, en matière de performances sociales, économiques et culturelles locales – un exemple d'« avantage de la diversité » que les cités interculturelles cherchent plus généralement à exploiter. Cependant, le succès de ces efforts dépend entièrement d'une intégration bien gérée.

Afin de répondre aux craintes du public, il est essentiel pour l'administration locale d'adresser à l'opinion publique un message politique fort présentant la diversité comme un atout. Il est également important, surtout en période de crise réelle ou imaginaire, de revenir aux valeurs fondamentales de l'intégration interculturelle et d'aider les gens à comprendre comment nous pouvons tous bénéficier dans la vie quotidienne d'une attitude accueillante envers les personnes originaires du monde entier. Une stratégie de communication positive et suivie peut contribuer à l'identification et à la dissipation des craintes que les gens peuvent éprouver, tout en développant une meilleure compréhension à long terme.

Il est tout aussi important que les pouvoirs publics locaux établissent une communication active avec leur population, pour montrer qu'ils prennent au sérieux les questions, les doutes et la peur de la collectivité d'accueil, mais aussi pour mettre en évidence les réussites exemplaires de l'intégration ainsi que l'aspect humain du phénomène.

Les stratégies municipales d'intégration doivent donc travailler avec les réfugiés individuels et avec leurs associations, et non *pour* eux. Un enseignement limpide a pu être dégagé dans l'ensemble du réseau des Cités interculturelles, à savoir que les municipalités s'acquitteront bien mieux de leur tâche dans ce domaine si elles œuvrent en partenariat avec des organisations de la société civile, en particulier avec les membres d'associations de minorités. C'est, par exemple, l'une des principales raisons ayant motivé la mise

---

23 Rapport CG32(2017)07 adopté par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, le 28 mars 2017.

en place par Berlin Neukölln du bureau de coordination pour les réfugiés, en liaison avec la flottille d'ONG et de volontaires actifs dans ce domaine.

Le défi des arrivées en masse de réfugiés a été pour de nombreuses villes l'occasion d'affirmer ouvertement leur éthique de collectivités ouvertes et inclusives, de repenser leurs politiques d'inclusion, d'établir des relations plus significatives avec les organisations de la société civile, de créer de nouveaux partenariats avec les organisations professionnelles, de traiter plus rapidement la diversification de leurs ressources humaines et de leurs compétences interculturelles, et de rechercher des solutions innovantes en matière de fourniture de services.

Le Conseil de l'Europe a encouragé les villes à appliquer les principes de non-ségrégation, de mixité, d'interaction et de participation à l'inclusion des réfugiés, et à appliquer le prisme des avantages de la diversité en associant les réfugiés à l'évaluation et, si nécessaire, à la révision des politiques d'inclusion afin de les rendre plus efficaces.

### e. Terrorisme et radicalisation

Quel est l'enjeu ?

Jusqu'à tout récemment, la manifestation la plus familière de la radicalisation et de l'extrémisme en Europe et en Amérique du Nord avait de fortes chances d'être « endogène ». Des années 1960 aux années 2000, des entités comme l'ETA en Espagne, l'IRA et l'UDA dans les îles britanniques, les *Brigate Rosse* en Italie, la bande Baader-Meinhof en Allemagne, le Front de libération du Québec au Canada et les auteurs se revendiquant du mouvement *Sovereign Citizen* lors d'événements tels que le siège de Waco et de l'attentat à la bombe d'Oklahoma City aux États-Unis, en ont été les responsables dans la plupart des cas. Il est essentiel de prendre conscience de ce contexte et de l'évaluer à l'aune du discours actuel et très répandu sur l'extrémisme, qui donne la fausse impression qu'il ne s'agit que d'un phénomène relevant de l'islam.

La radicalisation et l'extrémisme peuvent prendre plusieurs formes dans les villes. On observe au sein de la population majoritaire des tendances qui peuvent être racistes, suprémacistes et/ou anti-immigrants, et sont susceptibles de se manifester sous différentes formes, allant du discours de haine aveugle se transformant en crimes motivés par la haine, aux gros titres de presse de nature à exciter les passions, à la discrimination, à la mobilisation politique ou aux actes prémédités d'intimidation, de violence et de terreur, tels que les atrocités commises par Breivik en Norvège, les attaques perpétrées contre des foyers de réfugiés en Allemagne ou l'assassinat de la députée britannique Jo Cox.

La plupart des formes d'extrémisme, dans toutes leurs manifestations, ont une portée qui peut être considérée comme nationale ou internationale. Elles s'inspirent d'idéologies et de préjugés qui transcendent les frontières nationales ; elles peuvent être exacerbées par des politiques et des événements transnationaux, attisées par des médias nationaux et des médias sociaux mondiaux. Cependant, c'est dans les villes qu'elles trouvent généralement leur manifestation ultime, qu'il s'agisse de discours de haine aveugle tenus dans les rues, d'un jeune solitaire intervenant sur les médias sociaux ou d'un grave attentat terroriste.

Quel est le point de vue de l'intégration interculturelle en la matière ?

Le bon sens suggère que dans un paysage médiatique mondial, aucune ville ne peut se rendre inviolable face à l'extrémisme, en particulier face à l'acte d'un individu isolé. De nombreuses villes affirment que le simple fait d'essayer de se barricader contre l'extrémisme, par la sécurisation de l'espace public et la répression policière de groupes ciblés, fragiliserait la liberté et l'ouverture qu'elles tentent de défendre. Tel est le cas de la stratégie *Prevent* très controversée adoptée au Royaume-Uni<sup>24</sup> et imitée par la suite ailleurs. Elle a choisi d'identifier des groupes religieux spécifiques fréquentant des lieux spécifiques et de les cibler par une surveillance intense et coordonnée ainsi que par des techniques de lutte contre la radicalisation. Si

---

<sup>24</sup> Voir <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN05993>

cette stratégie a pu détourner certains individus particuliers de la voie de la violence, elle a rongé le tissu de la cohésion sociale, laissant à long terme en héritage le soupçon et le ressentiment. On connaît par exemple des cas où les services secrets de sécurité se sont assuré le concours d'agents se faisant passer pour des travailleurs de jeunesse. Ce qui a eu pour conséquence que, dans certaines villes, les jeunes se défient désormais systématiquement de tous les travailleurs de jeunesse – un désastre en matière de renforcement à long terme de la cohésion du corps social<sup>25</sup>.

Une approche plus interculturelle du radicalisme consiste à le considérer comme un produit de la modernisation rapide, du sentiment d'anomie et d'aliénation, et d'une recherche de sens que peuvent ressentir les jeunes en particulier. Dans le passé, il se rattachait à des causes politiques ou nationalistes, mais aujourd'hui, il est plus susceptible d'être inspiré par la religion. Et une analyse de la situation mondiale attestera que toutes les religions (et pas seulement l'islam) sont capables de l'abriter<sup>26</sup>.

Les villes sont placées dans une situation peu enviable. Elles n'ont que très peu d'influence sur les causes de la radicalisation et doivent généralement s'en remettre à leur gouvernement national, aux agences de sécurité et aux agences de presse pour concevoir des mesures préventives ou punitives. Pourtant, ce sont les villes qui doivent ramasser les pots cassés au lendemain du passage du cirque médiatique, ou bien c'est une régression brutale qui est promulguée en loi. Elles restent en mesure de le faire en s'appuyant sur les principes de l'intégration interculturelle.

Quelle est la valeur ajoutée de l'approche d'intégration interculturelle ?

Une stratégie interculturelle contre la radicalisation consiste à adopter une perspective à l'échelle de la ville, fondée sur le maintien actif de bonnes relations, la déségrégation de l'habitat et de l'espace urbain, le dialogue et l'interaction, la médiation des conflits, la justice sociale et l'éradication de la discrimination, et le traitement des griefs légitimes. La stratégie globale de lutte contre la radicalisation mise en œuvre par Amsterdam et celle de dialogue interculturel soutenu privilégiée par Vienne ont toutes deux été reconnues pour leur efficacité.

Si les incidences individuelles de comportements extrémistes plongent dans l'affliction les personnes concernées et doivent être évitées, elles sont beaucoup moins dommageables pour le bien-être à long terme de la ville et de ses habitants que les mesures de sécurité répressives et les représailles irréflechies engagées pour un bénéfice politique ou une satisfaction atavique à court terme. Ces mesures minent la confiance et la réciprocité, empoisonnent le discours public et n'engendrent rien d'autre que la nécessité de mesures de sécurité encore plus draconiennes.

## f. Le dialogue interconvictionnel

Quel est l'enjeu ?

L'Europe a connu, dans un passé lointain mais aussi récent, des conflits où la religion a joué le rôle de marqueur communautaire. L'expression de ces religions mondiales en Europe est, et devrait être, inévitablement marquée par les valeurs communes qui constituent le patrimoine culturel européen, dans lequel les conceptions religieuses et laïques de la finalité de l'existence ont joué un rôle.

L'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>27</sup> est l'un des fondements des sociétés démocratiques ; il figure, dans sa dimension religieuse, parmi les éléments les plus essentiels de l'identité des croyants et de leur conception de la vie, mais il est aussi un bien précieux pour les athées, les agnostiques, les sceptiques ou les indifférents.

---

<sup>25</sup> Paul Thomas (2012) *Responding to the Threat of Violent Extremism: Failing to Prevent*. A&C Black.

<sup>26</sup> Pankaj Mishra (2016) *Age of Anger: A History of the Present*. Londres, Allen Lane.

<sup>27</sup> [http://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_9\\_FRA.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_9_FRA.pdf)

Le Conseil de l'Europe a reconnu dès l'origine que le dialogue interculturel englobe le dialogue interconvictionnel. Comme tout un chacun, un individu qui professe une foi religieuse a une identité complexe, qui n'est pas définie par sa seule foi (hormis le cas des sous-cultures fondamentalistes). Par conséquent, le dialogue interconvictionnel doit de préférence ne pas être isolé d'autres aspects du dialogue interculturel et se caractériser par le même esprit d'ouverture.

Le Conseil de l'Europe a également encouragé la poursuite de la réflexion sur « la dimension religieuse du dialogue interculturel, notamment en organisant des rencontres avec des responsables religieux et des représentants du monde humaniste et philosophique ». En outre, il a encouragé le recensement et la diffusion des exemples de bonnes pratiques en matière de dialogue avec des responsables des communautés religieuses

Quel est le point de vue de l'intégration interculturelle en la matière ?

L'approche d'intégration interculturelle sur le dialogue interconvictionnel repose sur la reconnaissance des droits de chacun et de tous les groupes, religieux ou non, consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que sur la mise en place d'une coopération positive avec les communautés confessionnelles, de même qu'avec les groupes qui ont d'autres convictions, notamment une vision du monde laïque, dans le but d'établir une confiance, une cohésion et des interactions interculturelles au sein de la cité dans son ensemble.

Il s'agit donc de commencer par examiner comment le discours, les politiques, les procédures et les pratiques publiques peuvent avoir des effets significatifs pour exacerber et/ou atténuer les situations de préjugés ou de discrimination au sein des collectivités locales, et de promouvoir le dialogue interconvictionnel pour surmonter les peurs et travailler ensemble sur des questions sociales partagées tout en abattant les barrières.

Afin que le dialogue interconvictionnel et interspectiviste soit en mesure de soutenir des interactions positives entre les groupes et contribuer à la résolution des conflits possibles, le cadre politique de l'intégration interculturelle doit poser une série de questions auxquelles les communautés mixtes et les décideurs politiques devraient s'efforcer de répondre ensemble. Il s'agit notamment d'envisager quels sont les objectifs du dialogue, s'il a par exemple pour but de renforcer la compréhension mutuelle et la cohésion sociale, d'associer différents groupes confessionnels dans un travail commun portant sur des préoccupations partagées, de représenter des points de vue collectifs auprès des autorités locales, etc. D'autres questions viseront également à mener une réflexion approfondie sur l'identité des personnes engagées dans le dialogue (et de celles qui en sont encore absentes). La reconnaissance de la diversité au sein des groupes religieux et des convictions, ainsi qu'entre les groupes religieux et les convictions, est une étape tout particulièrement importante en ce qui concerne l'inclusion, car il s'agit de trouver des moyens de faire participer des groupes importants qui pourraient par ailleurs être exclus de tout rôle moteur officiel au sein de certaines communautés religieuses. De plus, afin d'élargir la portée et l'impact de ces activités, il est capital d'inventer des moyens positifs et créatifs pour approcher ceux qui ne seraient normalement pas intéressés par l'établissement de relation avec des personnes d'autres religions.

Quand des fonctionnaires ne connaissent pas suffisamment bien les confessions et les groupes confessionnels, cela peut engendrer des craintes et créer des obstacles à l'établissement d'un dialogue positif entre eux. Il est donc particulièrement important de former les professionnels à interagir avec différents groupes et à travailler de manière positive et anticipée sur ces questions (y compris dans les écoles).

Une des priorités requises pour aller de l'avant, en construisant sur ces bases, c'est d'inventer des moyens collectifs pour discuter des difficultés qui subsistent et élaborer des processus efficaces permettant de régler les conflits sous-jacents qui perdurent en pratique. Cela inclut la reconnaissance du fait qu'un temps considérable, des années dans certains cas, est parfois nécessaire pour établir de bonnes relations et un dialogue efficace avec et entre différents groupes. Il est par conséquent essentiel que les pouvoirs publics

locaux s'investissent à long terme dans le développement de ces relations. La reconnaissance des ordres du jour potentiellement différents des diverses parties prenantes impliquées dans les processus de dialogue est elle aussi importante pour les rassembler et aplanir les difficultés.

Quelle est la valeur ajoutée de l'approche d'intégration interculturelle ?

L'intégration interculturelle accorde une grande importance aux villes qui investissent dans leur savoir interculturel en améliorant leurs connaissances et renforçant les réseaux par lesquels elles l'acquièrent. La promotion d'une collecte de données plus approfondie et plus large, l'amélioration de la compréhension du public à l'égard des groupes religieux et la lutte contre les perceptions erronées les concernant sont autant de facteurs importants pour prévenir la discrimination à l'égard des communautés religieuses et faire face aux préjugés. Dans de nombreuses villes, le public perçoit le nombre de personnes appartenant à des groupes religieux comme bien plus élevé que les meilleures données disponibles sur les chiffres réels. En conséquence, le public peut avoir l'impression d'être submergé par l'accroissement de la diversité religieuse et ethnique, et craindre de perdre ses droits historiques et ses identités traditionnelles dans un contexte de diversité croissante. Ces sentiments contribuent largement à propulser les préjugés et la discrimination dans les champs sociaux et politiques.

Pour y faire face, l'intégration interculturelle encourage les initiatives qui communiquent des informations précises sur le nombre de groupes religieux et améliorent les perceptions mutuelles des différentes religions et croyances. Les activités qui contribuent à doter les minorités religieuses (y compris les différents groupes au sein de chaque communauté religieuse) des moyens nécessaires pour formuler verbalement leur propre point de vue sont utiles pour s'assurer que la compréhension est fondée sur l'écoute directe des personnes concernées. Ces activités peuvent se révéler particulièrement efficaces lorsqu'elles sont conçues de manière à contribuer par voie de conséquence au partage des points de vue des différents groupes entre eux.

En outre, les cités interculturelles sont encouragées à entreprendre d'adapter de manière raisonnable leur prestation de services publics, ce qui peut être réalisé par une amélioration de la culture religieuse, du dialogue et de l'interaction qui contribuent tous à une meilleure compréhension des besoins de chacun. L'utilisation de l'espace public à des fins religieuses est par exemple un domaine spécifique qu'il convient de traiter. Les groupes religieux minoritaires éprouvent souvent des difficultés à trouver des lieux de culte appropriés où organiser des activités à la fois religieuses et sociales. Ces espaces sont importants en tant que lieux de rassemblement pour les personnes partageant une même identité religieuse, et peuvent dans certaines circonstances également servir d'espaces d'interaction avec la collectivité au sens large et pour des activités conjointes.

#### g. De nouvelles formes de citoyenneté : la « citoyenneté urbaine »

Quel est l'enjeu ?

L'intégration interculturelle suppose implicitement qu'une répartition plus équitable des compétences et des responsabilités entre les différentes entités politiques est nécessaire à une époque de diversité et de mobilité.

À la suite de la crise financière de 2008, les gouvernements et les institutions nationales ont maintenu la cohésion du système et empêché un effondrement mondial. De plus, la défense des systèmes nationaux de protection sociale a été considérée comme le moyen le plus viable de protéger les populations contre le chaos qui s'ensuivrait sur les marchés. Toutefois, ces mesures ont été contaminées par une résurgence du chauvinisme nationaliste qui a créé un espace où s'expriment des sentiments nativistes et compétitifs qui ont eu deux effets principaux. Le premier a été une attaque dirigée contre de nombreuses institutions de coopération supranationale créées après 1945, y compris des organismes tels que les Nations Unies, l'UE et la Cour européenne des droits de l'homme. Le deuxième effet a été de clore de nouvelles réflexions et

discussions relatives à la nature de la citoyenneté et de réimposer l'État-nation comme seule autorité légitime par laquelle la citoyenneté peut être comprise et accordée.

Face à cette situation, les villes interculturelles se heurtent à un certain nombre de difficultés. Le message qu'elles ont lancé après qu'une décennie s'est depuis écoulée énonce que l'État-nation devrait coopérer davantage avec les pouvoirs publics territoriaux et locaux, pour être en mesure d'apporter des réponses efficaces à la question de savoir comment les gens peuvent (bien) vivre ensemble dans une société diversifiée, reconnaissant que les trois entités politiques peuvent jouer d'importants rôles complémentaires.

Les nationalistes imaginent le monde comme cloisonné en parties distinctes, en territoires et appartenances distincts, mais les cités interculturelles font valoir que la démocratie peut faire face à différentes unités de prise de décision imbriquées les unes dans les autres, et peut relier entre elles différentes unités d'appartenance qui se recouvrent partiellement – comme c'est le cas lorsque des migrants sont simultanément membres des pays d'origine et d'accueil.

Les nationalistes postulent également que les États nations doivent être maîtres de toutes les décisions qui affectent leurs citoyens, tandis que la vision de la démocratie soutenue et promue par les cités interculturelles exige seulement que les unités de prise de décision soient fonctionnellement adaptées aux décisions qu'elles prennent. Ce point de vue a ouvert la possibilité d'imaginer des villes accordant leur propre forme de citoyenneté, même à des personnes qui ne sont pas reconnues par l'État-nation, comme nous le verrons plus loin<sup>28</sup>.

À ce titre, il serait possible d'imaginer la « séparation des pouvoirs » exposée ci-après, selon laquelle

- Des autorités supranationales prennent l'initiative de statuer sur les flux migratoires et sur les organes chargés de garantir les droits de l'homme universels.
- Les États-nations jouent un rôle moteur en assurant le fonctionnement de systèmes complets de justice sociale.
- Les villes fournissent des espaces politiques alternatifs ouverts aux nouveaux arrivants et à la solidarité des étrangers, la citoyenneté résultant de la résidence plutôt que de la naissance, afin d'assurer une justice effective dans la vie quotidienne.

Une telle formule transnationale n'est possible que si les individus en viennent à se considérer eux-mêmes, à tous les niveaux des structures politiques, comme des citoyens multiples, et si les autorités acceptent que ceux qui franchissent les frontières sont des citoyens transnationaux qui appartiennent simultanément à des organisations étatiques distinctes.

Quel est le point de vue de l'intégration interculturelle en la matière ?

Dans le droit-fil des développements précédents, si l'on admet la notion de « pluralisme constitutionnel » et que la citoyenneté peut être un concept significatif aux niveaux mondial et local ainsi que dans l'État-nation, les villes interculturelles devraient être, en tant que porte-paroles de la ville, intéressées par l'exploration de ce qui pourrait concrétiser de manière réaliste la « citoyenneté urbaine ».

Il conviendrait donc en la matière de poser les questions fondamentales suivantes : qui appartient à la ville et qui a droit à la ville<sup>29</sup> ? Cette conception :

---

<sup>28</sup> Rainer Baubock (2003) *Reinventing urban citizenship*. *Citizenship studies* 7. 2: 139-160.

<sup>29</sup> Lefebvre, H. (1996) *The right to the city*. *Writings on cities*, 63-181.

... établit une distinction entre la citoyenneté formelle de l'État-nation et l'exercice de la citoyenneté urbaine au travers de la pratique démocratique. Le droit à la ville, c'est l'éthique sociétale nourrie par le vivre ensemble et le partage de l'espace urbain. Il concerne la participation du public, où les citoyens sont détenteurs de droits, et les villes – gouvernements et administrations municipaux – détentrices d'obligations ou de responsabilités. Les droits civils et politiques sont fondamentaux, ils protègent la capacité des personnes à participer à la vie politique et à la prise de décisions en exprimant leurs opinions, en protestant et en votant. L'exercice d'une citoyenneté urbaine de fond nécessite donc un gouvernement et une administration urbains qui respectent et promeuvent l'éthique sociétale. Il exige également que les citoyens assument la responsabilité d'utiliser les processus participatifs et démocratiques proposés et d'y avoir accès<sup>30</sup>.

Le concept de propriété des terrains et des biens immobilier urbains a été longtemps dominant mais, en raison de l'hypermobilité du capital, nombreuses sont aujourd'hui les villes où les grands propriétaires n'ont aucune présence ou peu d'allégeance au-delà de leur propres intérêts. Certains quartiers de maintes grandes villes, par exemple, se vident de leur population, commerces et culture, leur seule finalité étant désormais l'accroissement de la valeur marchande des biens pour leurs propriétaires absents. Une telle situation menace l'objectif central des villes et augure de leur déclin potentiel ; elle doit donc être remise en question par un nouveau concept de « droit à la ville ». Quant aux migrants, ils ont une présence très visible dans la ville, et jouent un rôle souvent déterminant dans le maintien des services publics et privés, et pourtant nombre d'entre eux se voient refuser tout droit de citoyenneté par le gouvernement national<sup>31</sup>.

Quelle est la valeur ajoutée de l'approche d'intégration interculturelle ?

On assiste à l'essor d'une campagne visant à consacrer le sentiment d'appartenance par l'adoption d'un statut officiel de « citoyenneté urbaine » qui pourrait être accordé à toutes les personnes ayant une présence urbaine, quel que soit leur statut national, et qui s'inscrit pourtant souvent dans le respect de la législation nationale. Un nombre croissant d'expériences est à ce titre en cours. C'est le cas en Espagne, où le *Padrón* est une liste de toutes les personnes qui vivent dans une ville particulière, et l'*Empadronarse* l'acte d'inscription sur cette liste à la mairie de la localité. Parce que l'enregistrement n'exige qu'un passeport et une preuve de domicile, et non un permis de séjour, il offre à la fois une appartenance locale symbolique et un accès officiel aux services municipaux. Plusieurs villes, dont Madrid, ont cherché en pratique à élever ce statut à une forme de citoyenneté urbaine plus explicite, mais l'expérimentation la plus fructueuse a été celle de Barcelone<sup>32</sup>.

Parallèlement, la ville d'Utrecht cherche à établir des relations avec les demandeurs d'asile dès le jour de leur arrivée. En leur proposant à tous (quel que soit leur statut) des cours de langues, des cours d'entrepreneuriat ainsi qu'une formation générale, la ville s'écarte de la politique néerlandaise générale qui ne reconnaît que les personnes jouissant d'un statut officiel<sup>33</sup>. Paris a récemment adopté une carte citoyenne qui donne à tous les Parisiens la possibilité d'accéder aux services municipaux et qui « porte les valeurs de Paris, liberté, diversité et tolérance et permet d'associer les Parisiens à la vie de la municipalité<sup>34</sup> ». La carte citoyenne s'inspire de l'IDNYC, la carte d'identité de la ville de New York, qui est reconnue dans le cadre des relations avec la police, pour l'ouverture d'un compte bancaire, et donne accès aux services publics à tous les citoyens – y compris aux sans-papiers et aux sans-abris<sup>35</sup>. Deux autres villes

---

<sup>30</sup> Brown, A. & A. Kristiansen. (2009) *Urban policies and the right to the city*, Management of Social Transformations Policy Paper. UNESCO/UN Habitat.

<sup>31</sup> Linda Bosniak (2007) *Being here: Ethical territoriality and the rights of immigrants*. *Theoretical inquiries in law*, 8(2), p. 389-410.

<sup>32</sup> Dirk Gebhardt (2016) *Re-thinking urban citizenship for immigrants from a policy perspective: the case of Barcelona*. *Citizenship Studies*, 20(6-7), p. 846-866.

<sup>33</sup> Barbara Oomen (2017) *Beyond the Nation State? Global Citizenship and Its Consequences for Integration*. In R. Bauböck & M. Tripkovic (2017), *The Integration of Migrants and Refugees; An EUI Forum on Migration, Citizenship, and Demography* (p. 57-60).

<sup>34</sup> <http://www.paris.fr/cartecitoyenne>

<sup>35</sup> <http://www1.nyc.gov/site/idnyc/index.page>

américaines, New Haven et San Francisco, ont expérimenté des initiatives visant spécifiquement à régulariser les migrants sans-papiers<sup>36</sup>.

La fréquence accrue avec laquelle les villes se réfèrent à des normes cosmopolites, telles que le droit international lié aux droits de l'homme, pour définir et défendre leurs positions, constitue un aspect intéressant de la façon dont elles façonnent aujourd'hui la citoyenneté. Le maire de Palerme, par exemple, est un ardent défenseur de la reconnaissance de la mobilité comme droit de l'homme inaliénable. La « Charte internationale de la mobilité humaine » adoptée par Palerme sert de base à l'accueil et à l'intégration des migrants<sup>37</sup>.

Plus largement, ces politiques sont en adéquation avec une tendance qui montre qu'un nombre croissant de « villes des droits de l'homme », lesquelles fondent leurs politiques urbaines sur le droit international lié aux droits de l'homme, adoptent souvent une position plus progressiste que les gouvernements nationaux. Quatre cents villes ont signé la Charte européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme dans la ville et des précurseurs, comme Dublin, Barcelone et Nuremberg, ont ouvert des bureaux des droits de l'homme et participent à la surveillance des droits de l'homme<sup>38</sup>. Mentionnons également le mouvement *City of Sanctuary* qui prend de l'ampleur et est particulièrement actif dans les îles britanniques<sup>39</sup> et aux États-Unis<sup>40</sup>.

S'il ne fait aucun doute qu'une ville interculturelle se doit d'être une ville accueillante, elle doit être bien plus que cela. Si elle accorde une place excessivement importante aux nouveaux arrivants et trop peu d'attention aux populations établies (minoritaires et majoritaires), le sentiment d'injustice est exacerbé.

Les enjeux prioritaires de la citoyenneté urbaine sont complémentaires de l'objectif qui consiste à faciliter, dans le cadre des politiques d'intégration interculturelle, l'obtention de la nationalité du pays d'accueil après un nombre limité d'années de résidence légale (pas plus de 10 ans), et, pour les enfants migrants, à la naissance. Tel est le but, par exemple, de l'initiative citoyenne italienne « *L'Italia sono anch'io* », soutenue par la société civile de même que par de nombreuses municipalités italiennes.

Les nouvelles évolutions en matière de démocratie participative et délibérative doivent améliorer la vie, de façon visible, non pas de quelques citoyens, mais de tous.

## h. Solidarité et populisme

Quel est l'enjeu ?

On fait souvent valoir que le populisme est apparu pour combler une lacune dans la société, parce que la modernité et l'individualisme capitaliste ont brisé les liens traditionnels de solidarité qui unissaient autrefois les communautés.

Le besoin de solidarité est une exigence humaine fondamentale et la société a inventé au fil du temps différentes façons de la susciter. La religion et le quartier ont souvent été le catalyseur, tout comme le lieu de travail – ou la lutte pour les droits sur le lieu de travail et dans d'autres secteurs de la société. Après la Seconde Guerre mondiale, la solidarité s'est nationalisée – la fusion de l'État-nation avec l'État-providence a offert quatre formes de solidarité interconnectées<sup>41</sup> :

---

<sup>36</sup> Els De Graauw (2014) *Municipal ID cards for undocumented immigrants: Local bureaucratic membership in a federal system*. *Politics & Society*, 42(3), p. 309-330.

<sup>37</sup> Stephanie Kirgaessner (2015) *From mafia city to a haven for refugees: Palermo moves on from its criminal past*, *The Guardian*, 27 December 2015.

<sup>38</sup> <http://www.uclg-cisdp.org/en/right-to-the-city/european-charter>

<sup>39</sup> <https://cityofsanctuary.org/>

<sup>40</sup> <http://ojjpac.org/sanctuary.asp>

<sup>41</sup> Stijn Oosterlynck, Maarten Loopmans, Nick Schuermans, Joke Vandenabeele & Sami Zemni (2016) *Putting flesh to the bone: looking for solidarity in diversity, here and now*. *Ethnic and Racial Studies* 39, n° 5 : 764-782.

- L'interdépendance  
Un système national d'assurance sociale a admis que les citoyens dépendent les uns des autres pour leur bien-être et leur protection sociale.
- Les normes et les valeurs partagées  
Il a été déclaré que les normes et les valeurs partagées n'étaient plus un don de Dieu, mais qu'elles ont évolué et se sont institutionnalisées grâce à la création d'un État national.
- La lutte  
Le régime des droits sociaux a évolué sur fond de décennies de lutte pour les droits sur le lieu de travail, au logement et à la santé.
- La familiarité et la rencontre  
Les efforts de l'État pour organiser la solidarité se sont fondés sur la territorialisation des relations sociales et la délimitation spatiale de populations supposées homogènes. Les responsabilités et les droits des populations ont été subordonnés à leur présence à long terme sur un territoire, supposant leur intégration à la culture associée.

La période du néolibéralisme a manifestement porté atteinte à ces modes traditionnels de solidarité. Toutefois, ils ont été également remis en question par plusieurs décennies de diversité culturelle croissante, parce que :

- Les minorités ethniques sont souvent contraintes de travailler à bon marché ou à chômer, l'interdépendance traditionnelle à la faveur du marché du travail est compromise ;
- Il est plus difficile de définir et de garantir les normes et les valeurs partagées dans des cultures plus hétérogènes ;
- La lutte s'est complexifiée parce que les questions de justice sociale ne signifient pas seulement répartition des ressources, mais aussi reconnaissance culturelle et participation politique ;
- Les frontières territoriales sont fragilisées par la mondialisation, la technologie et la mobilité, si bien que le modèle de l'État-providence national a commencé à se fissurer, alors que la localité n'est plus l'unique lieu de la rencontre.

Par conséquent, les modèles traditionnels de solidarité ont progressivement disparu, mais, pour combler le vide, de nouveaux modèles apparaissent. La droite (et, de plus en plus, certaines parties de la gauche) propose le « chauvinisme social » comme moyen de revenir à un état antérieur, pour apaiser la colère et le ressentiment de ceux qui se sentent « laissés pour compte ». Cette forme de nationalisme affirme qu'il est possible de reconstruire l'État-providence, mais seulement si les bénéficiaires redeviennent une tribu statique et homogène.

Quel est le point de vue de l'intégration interculturelle en la matière ?

Le défi que doivent relever les cités interculturelles, et d'autres qui considèrent la réalité comme diverse, mobile et mondiale tout autant que locale, c'est d'offrir aux personnes des modèles de solidarité alternatifs plus pertinents.

Il convient de rappeler que la solidarité ne doit pas être fondée sur un collectivisme homogène. Prenons l'exemple de la Suède, un parangon de la conception solidariste de l'État-providence, qui a été depuis la guerre un modèle en matière d'accueil des réfugiés et d'attraction des migrants. La social-démocratie suédoise est depuis toujours explicitement individualiste (fondée tout autant sur la liberté que sur l'égalité). À cet égard, l'égalité est interprétée comme signifiant bien plus que la similitude et comme lui étant très différente.

Fondamentalement, ce que Habermas a appelé la « solidarité entre étrangers<sup>42</sup> » est subordonnée à un sentiment de citoyenneté commune, de sorte que les individus deviennent des concitoyens (et non pas seulement des compatriotes blancs ou musulmans ou quoi que ce soit d'autre). Il est par conséquent logique que tout ce qui favorise la citoyenneté favorise la solidarité – et cela peut être consolidé au niveau municipal par une identité civique commune vis-à-vis de la ville.

Quelle est la valeur ajoutée de l'approche d'intégration interculturelle ?

Cette question a toujours résidé au cœur de l'approche des Cités interculturelles et, étant donné que les notions de solidarité tribale ou exclusive peuvent se former tôt dans la vie, l'accent a toujours été mis sur une intervention précoce. Par l'école, le sport, le jeu et d'autres actions collectives, les enfants sont susceptibles de s'identifier facilement à des groupes présentant de grandes diversités et d'accepter leur place dans ces groupes qui peuvent avoir des opinions considérablement différentes des options offertes par leurs parents ou leur quartier.

Si ces interventions conscientes ont été systématiquement réalisées au travers d'un cadre de politique interculturelle, il est bien plus probable que dès lors que les enfants atteindront l'âge adulte, époque à laquelle leurs sentiments à propos de la solidarité se traduiront vraisemblablement en décisions politiques et sociales, ils disposeront d'une palette bien plus large d'expériences et d'opinions à mettre à profit et seront bien moins susceptibles d'adopter une identité nativiste.

L'ICC est convaincu qu'il est faux de penser que pour qu'il y ait un « Nous », il faut qu'il y ait un « Eux », et qu'une « culture du Nous » inclusive est réalisable.

Le défi que représente une nouvelle solidarité constitue probablement pour le Conseil de l'Europe et les Cités interculturelles la nouvelle frontière la plus exigeante, celle qui décidera si l'interculturalisme va s'estomper comme quelque autre « battage publicitaire » éphémère, ou devenir le fondement de sociétés inclusives et intégrées du XXI<sup>e</sup> siècle.

---

<sup>42</sup> Habermas, J (2004) *Pourquoi l'Europe a-t-elle besoin d'une constitution*. Document, Revue des questions allemandes, 2001, n° 4, p. 24-40.