

Comment l'intégration interculturelle peut-elle induire une meilleure qualité de vie dans les villes diversifiées?

Migration Policy Group: Anne-Linde Joki et Alexander Wolffhardt, avec le soutien de Thomas Huddleston

Introduction

Le questionnaire pour l'*Index des cités interculturelles* (ICC) a été rempli par plus de 80 villes et cités de 28 pays afin d'évaluer dans quelle mesure les autorités locales mettent en œuvre l'interculturalisme. Le questionnaire complet pour l'ICC est un moyen structuré d'aider les villes à mieux apprendre les unes des autres, à recenser leurs forces et leurs faiblesses par rapport à un modèle de stratégie de la ville interculturelle. L'impact de l'approche de l'ICC a également fait l'objet d'une auto-évaluation positive des villes membres, qui ont constaté que des changements positifs avaient eu lieu dans les domaines de l'éducation, de la culture, des arts, du sport et de la participation à la vie politique locale (Conseil de l'Europe, 2015). Mais comment les politiques interculturelles locales de l'ICC peuvent-elles vraiment améliorer l'interculturalisme et le bien-être dans la pratique¹? Pour répondre à cette question essentielle, le groupe sur les politiques de migration a mené un projet de recherche d'un an dans le but d'améliorer la fiabilité et l'utilité de l'Index ICC. Le présent rapport recense les liens qui existent entre les politiques interculturelles locales des villes, les politiques nationales d'intégration et le bien-être local.

Dans l'ensemble, le présent rapport confirme que le nouvel Index ICC de base est suffisamment fiable pour mesurer les politiques locales interculturelles, évaluer les liens avec les attitudes locales et le bien-être, améliorer les politiques locales et susciter un débat national. Les recommandations de ce rapport donnent au Secrétariat de l'ICC et aux villes de nouvelles possibilités de réfléchir et d'agir dans ce domaine.

¹Seules quelques études ont examiné la fiabilité de l'Index ICC (Zapata-Barrero 2016) et montré qu'il existait des corrélations significatives entre l'Index et plusieurs résultats sur le bien-être (Bakbasel, 2011 et Rubicondo, 2016). Cependant, il est fréquent que ces études ne puissent pas exploiter les résultats nécessaires obtenus au niveau local, les données relatives aux villes qui ne sont pas impliquées par l'ICC ainsi que d'autres facteurs.

Un nouvel Index ICC de base : les indicateurs les plus fiables des politiques interculturelles locales

Le réseau des Cités interculturelles utilise le questionnaire complet de l'ICC pour procéder à une évaluation initiale des nouvelles villes qui le rejoignent. Cette longue liste d'indicateurs permet d'évaluer de façon approfondie les forces et les faiblesses des villes concernées et de les comparer avec toutes les autres villes qui participent à l'ICC. Mais seuls les indicateurs les plus fiables peuvent être utilisés ultérieurement par les villes et les experts.

Un nouvel Index ICC de base a été élaboré sur la base de nos conclusions, selon lesquelles quelques politiques jouent un rôle moteur dans l'approche interculturelle menée au niveau local. Ces composantes entraînent généralement de nombreux changements systémiques dans les services communaux et départementaux, notamment dans les domaines dans lesquels la ville joue un rôle de catalyseur en tant que principal employeur public, fournisseur de services et partenaire. Sur la base de notre analyse théorique et statistique, une liste définitive (voir l'annexe) de 14 indicateurs ICC fiables a été adoptée, couvrant les 5 dimensions suivantes :

- 1) La généralisation de l'interculturalisme
- 2) L'implication des pouvoirs publics dans l'interculturalisme
- 3) Un budget et une stratégie consacrés à l'interculturel
- 4) Des compétences interculturelles
- 5) La ville comme catalyseur de l'interculturalisme et de la participation

Le questionnaire complet pour l'ICC devrait être utilisé pour procéder à une évaluation détaillée des nouvelles villes qui veulent être membres du réseau, mais il est recommandé d'employer les nouveaux indicateurs et l'index de base, qui sont des outils plus fiables pour réaliser des analyses, effectuer des mises à jour et fixer des objectifs (voir l'annexe).

Les liens entre les politiques interculturelles locales et le bien-être pour tous au niveau local

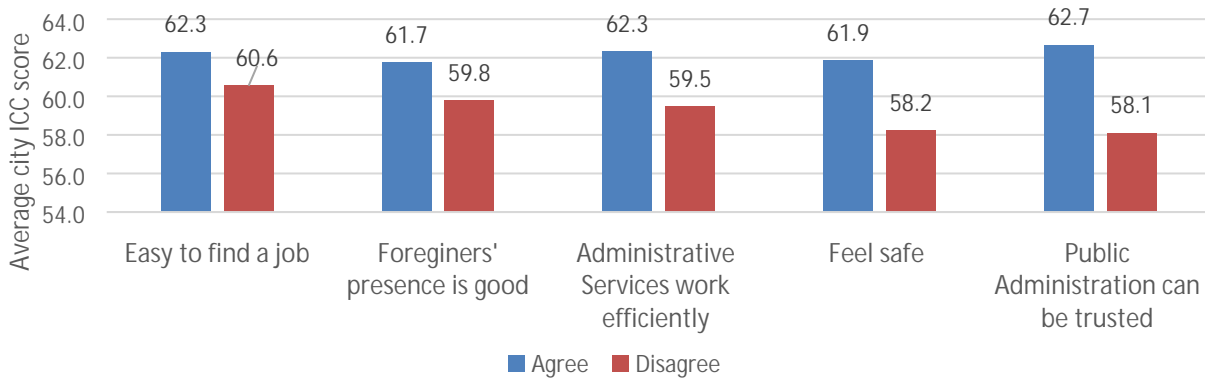
Ce nouvel Index ICC de base facilite la mise à jour des notations des villes et leur utilisation pour les travaux de recherche et d'analyse. Par exemple, le groupe sur les politiques de migration a évalué les liens entre les politiques interculturelles locales et les attitudes interculturelles et le bien-être que ces politiques visent à améliorer. Les analyses multivariées et de corrélation sont un bon moyen initial de déterminer si les relations prévues par les décideurs entre les politiques et les résultats prennent une forme concrète. L'Eurobaromètre 2015 sur la qualité de la vie dans les villes européennes, qui a porté sur près de 500 personnes interrogées dans chacune des 79 villes européennes, est le meilleur outil de mesure du bien-être local. Les questions étaient notamment les suivantes :

- La présence d'étrangers est-elle bonne pour la ville ?
- Les services administratifs de la ville apportent-ils une aide efficace aux administrés?
- De manière générale, peut-on faire confiance à l'administration publique de la ville?
- Vous sentez-vous en sécurité dans la ville ?
- Est-il facile de trouver un emploi?

Le groupe sur les politiques de migration a pu travailler avec des experts de l'intégration locale afin de mettre à jour les indicateurs de base à partir de décembre 2016 dans 14 villes du réseau ICC ayant participé à l'enquête sur la qualité de la vie (Barcelone, Bucarest, Dublin, Genève, Hambourg, London Lewisham, Lisbonne, Paris, Oslo, Reykjavik, Rotterdam, Turin, La Valette et Zurich) et d'ajouter 11 villes « témoins » non concernées par l'ICC (Amsterdam, Berlin, Bologne, Bordeaux, Cluj, Leipzig, Madrid, Manchester, Marseille, Naples et Rostock). Les 14 villes concernées par l'ICC ont été évaluées au moyen des indicateurs ICC de base et ont obtenu, en moyenne, des scores supérieurs de 13 % aux 10 villes témoins. Les politiques interculturelles les plus engagées étaient appliquées à Manchester, Berlin et Hambourg et les moins engagées à Cluj et Marseille.

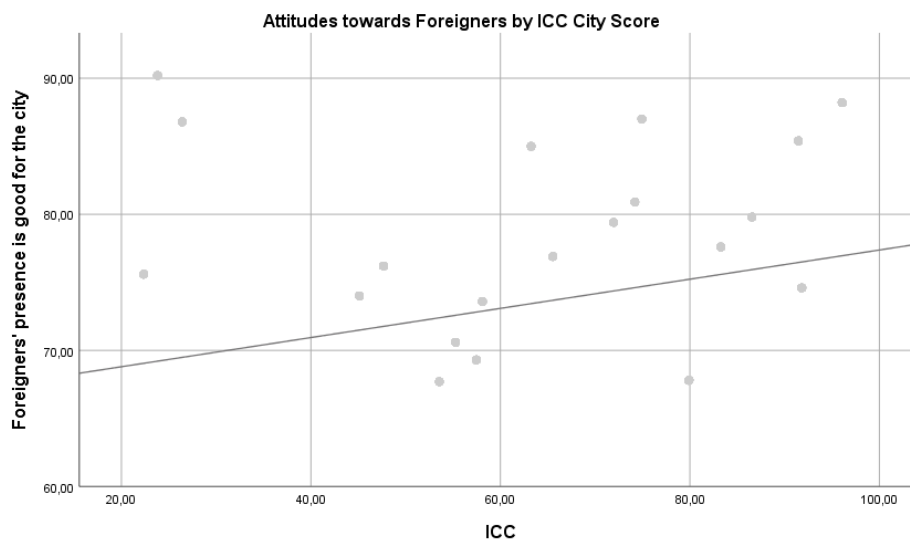
En termes de bien-être local, la plupart des personnes ont estimé que leur ville était sûre, qu'il était facile de trouver un emploi, que la présence d'immigrants était positive et que les services étaient efficaces et dignes de confiance. Un premier examen montre que les personnes avaient plus tendance à évoquer le bien-être local dans les villes ayant des scores plus élevés à l'Index ICC :

Graphique 1 : Score moyen à l'Index ICC des répondants qui approuvent/désapprouvent les déclarations sur le bien-être local

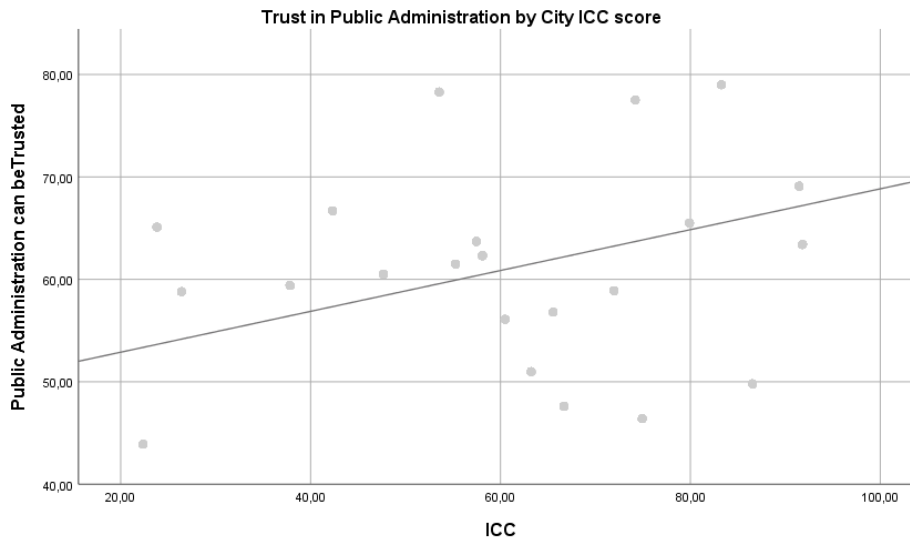


Dans un premier temps, l'analyse de corrélation confirme qu'il existe un lien significatif entre les politiques interculturelles locales et le bien-être local des résidents. Des villes appliquant des politiques engagées comptent davantage de personnes évoquant le bien-être local. Des relations significatives apparaissent entre l'Index ICC de base (au niveau du score global et de chacune des cinq dimensions) et l'ensemble des cinq mesures du bien-être local. Les graphiques présentent la corrélation entre les politiques interculturelles locales, telles que mesurées par le nouvel Index ICC de base, et les attitudes à l'égard des étrangers (graphique 2), la confiance dans l'administration publique (graphique 3) et le sentiment de sécurité (graphique 4).

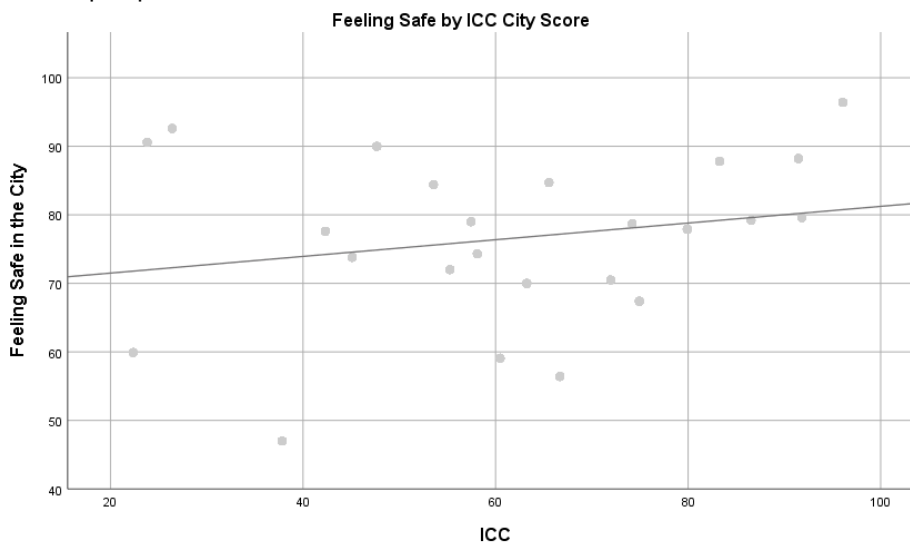
Graphique 2 : Corrélation Index ICC de base et attitudes à l'égard des étrangers



Graphique 3 : Corrélation Index ICC de base et confiance dans l'administration publique



Graphique 4 : Corrélation Index ICC de base et sentiment de sécurité

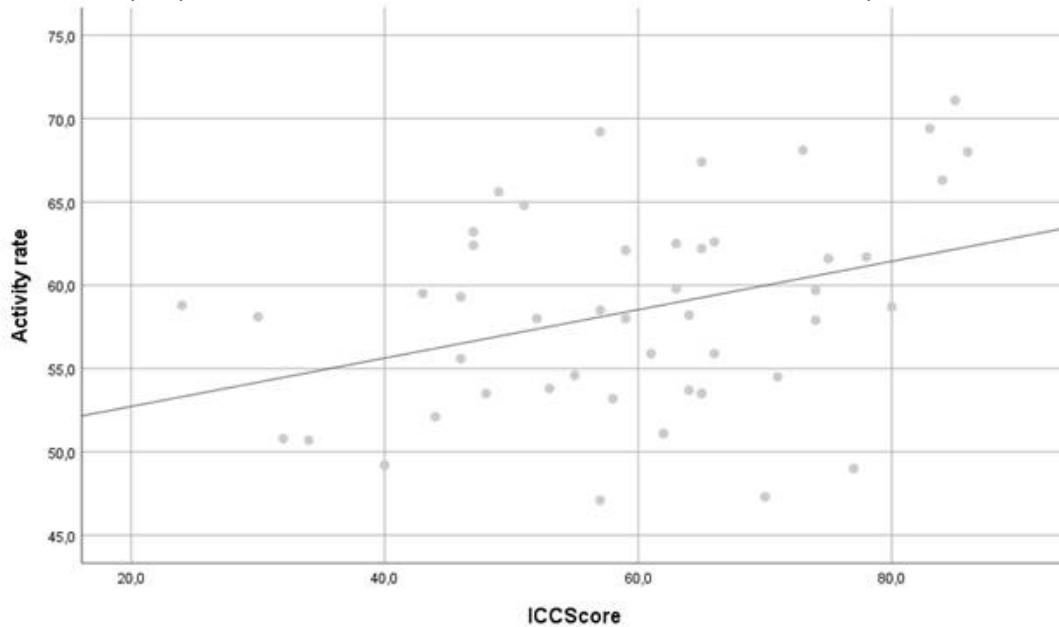


Par exemple, une ville qui a obtenu la notation de 100 % à l'Index ICC de base pourrait s'attendre à ce que 80 % environ de ses habitants considèrent que la présence des immigrants est bonne pour la ville, tandis que 70 % environ estiment que l'administration publique n'est pas digne de confiance.

Des corrélations existent également entre des politiques interculturelles locales, telles que mesurées par l'Index ICC de base et les quelques mesures objectives disponibles du bien-être local, telles que les niveaux moyens de revenu et d'activité économique²:

²Le bien-être est un concept multidimensionnel qui peut être mesuré par des perceptions subjectives et des mesures objectives. Le bien-être local en Europe n'a été jusqu'ici mesuré que par des perceptions subjectives, tels que celles qui ont été recueillies dans l'enquête sur la qualité de vie. Des mesures objectives multidimensionnelles du bien-être sont expérimentées au niveau national et, récemment, au niveau régional en Europe, grâce, en grande partie, à l'indicateur « Du vivre mieux » de l'OCDE. Compte tenu de l'absence de données multidimensionnelles à l'échelon local, quelques mesures incomplètes sont disponibles dans le cadre du projet *Audit urbain* d'Eurostat. Ce sont des mesures objectives qui ont été traditionnellement utilisées de préférence pour mesurer le bien-être, mais des études confirment la validité et la fiabilité des mesures subjectives du bien-être.

Graphique 5 : Corrélation Index ICC de base et activité économique locale



Source : Données issues du Projet Audit urbain (N=48)

La corrélation n'implique pas automatiquement la causalité. Les deux pourraient être liées à une troisième cause sous-jacente ; par exemple, les villes riches peuvent appliquer des politiques interculturelles plus engagées et afficher des niveaux de bien-être plus élevés. Or un lien de causalité peut exister dans un sens opposé à ce qui est attendu; par exemple, seules les populations ayant des niveaux élevés de bien-être peuvent être prêtes à soutenir une approche interculturelle.

Pour le mesurer, notre analyse multivariée évalue d'abord les principaux facteurs individuels. Des études montrent que les principaux facteurs déterminants du bien-être public et des attitudes à l'égard des immigrants sont l'âge, le genre ainsi que la situation familiale et socio-économique des personnes concernées. Notre analyse multivariée évalue ensuite quelques facteurs contextuels importants. Le bien-être des individus et les attitudes à l'égard des immigrants peuvent être sensiblement influencés par la proportion d'étrangers dans la population locale, la richesse globale (PIB national par habitant) et l'inclusivité de la politique d'intégration nationale (MIPEX). Par exemple, des études montrent régulièrement qu'il existe un lien étroit entre les attitudes hostiles à l'encontre des immigrants et les politiques d'intégration nationales telle qu'elles sont mesurées par l'Index MIPEX (voir examen *in* Callens, 2015). Notre analyse mesure également les villes qui sont, ou non, membres du réseau ICC parce que les villes qui choisissent d'être membres peuvent être un groupe plutôt auto-sélectif.

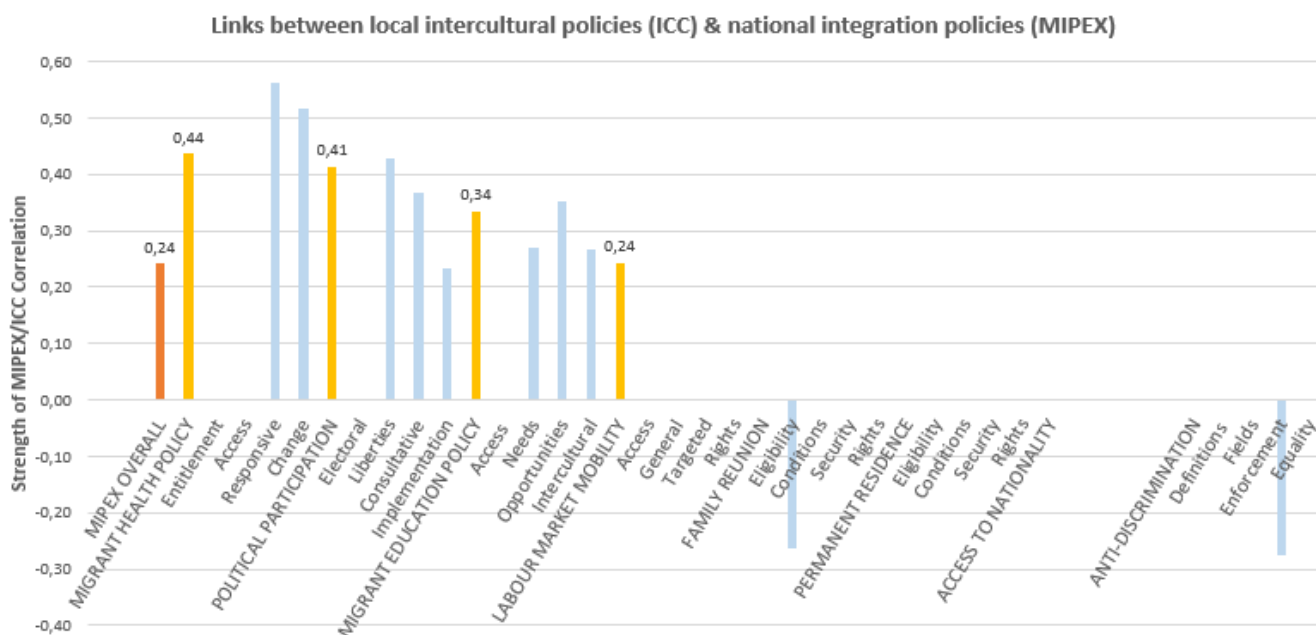
Même après toutes ces mesures, notre analyse multivariée montre que les politiques interculturelles locales continuent de jouer un rôle moteur dans le bien-être local et les attitudes à l'égard des immigrants. En fait, les politiques interculturelles locales apparaissent comme l'un des facteurs les plus déterminants, au même titre que l'âge ou l'éducation d'une personne. Dans les villes qui appliquent des politiques interculturelles plus engagées, il est probable que les populations penseront que les étrangers sont bons pour la ville, que les services sont fiables et efficaces, que la ville est sûre et qu'il est facile d'y trouver un emploi. Les politiques interculturelles locales semblent également compter beaucoup plus dans les pays où les politiques d'intégration nationales sont faibles et sous-développées. La dimension des politiques interculturelles locales qui semble la plus importante pour le bien-être est la

figure d'exception au regard de l'ICC. Dans ce pays, en effet, le niveau national n'a pas la compétence d'intégration et les cantons de Neuchâtel et Zurich font partie des plus inclusifs (Manatschal, 2011).

Le lien global entre les politiques nationales et locales semble dépendre de la répartition des compétences concernant l'intégration. Le graphique 6 présente les liens qui existent entre l'Index ICC et les domaines et dimensions du MIPEX. Un lien positif modéré apparaît dans les domaines du MIPEX où les autorités nationales et locales ont généralement une compétence partagée. Dans des domaines tels que la santé, l'éducation et la participation à la vie politique, les autorités nationales et locales ont tendance à adopter des politiques similaires et peuvent s'engager dans une coopération et des échanges réguliers à plusieurs niveaux. Les politiques d'intégration nationales sont également assez semblables aux administrations locales s'agissant de leur implication générale dans l'interculturalisme et de l'accueil de nouveaux arrivants, qui sont mesurés par les deux dimensions de l'Index ICC complet.

En revanche, aucun lien n'est ressorti entre les stratégies locales et les politiques nationales dans des domaines de base ou relevant d'une compétence nationale exclusive. Ces domaines sont généralement considérés par l'Index MIPEX comme des points faibles dans les politiques nationales. On constate effectivement que les politiques nationales sur le regroupement familial, la résidence permanente, l'accès à la nationalité, la lutte contre les discriminations, l'accès à l'éducation et aux soins de santé pour les personnes sans papiers ou aux droits de vote sont autant de domaines qui semblent avoir peu de chose en commun avec la dynamique interculturelle dans le pays.

Graphique 7 : Corrélations significatives entre l'Index ICC et les huit domaines et dimensions connexes de l'Index MIPEX



Les politiques interculturelles locales apparaissent comme une partie distincte mais interdépendante de l'approche d'un pays en matière d'intégration. On considère souvent que les politiques d'intégration nationales et locales sont fondamentalement complémentaires ou contradictoires. Or l'Index ICC et l'Index MIPEX devraient être utilisés comme des moyens complémentaires de comprendre la dynamique de la politique d'intégration dans un pays. L'analyse des scores de l'Index ICC d'une ville devrait prendre en compte les facteurs qui sont déterminants dans le contexte national, en particulier les politiques d'intégration nationales dans les domaines MIPEX. Ces résultats suggèrent qu'il faut prêter une attention plus grande à cette relation dynamique et nuancée. Malheureusement, les politiques interculturelles locales ne recueillent pas l'attention qu'elles méritent dans les politiques nationales d'intégration et les débats qui s'y

rapportent. Les politiques locales ne font pas l'objet d'un suivi systématique dans les pays et on ne peut établir de comparaisons qu'entre des villes qui ont choisi elles-mêmes de participer au réseau ICC.

Annexe : Comment peut-on utiliser l'Index ICC pour améliorer les politiques interculturelles locales ?

Graphique : Nouvel Index ICC de base : 14 « indicateurs de base » pour 5 dimensions (le numéro des indicateurs est issu du questionnaire complet de l'ICC)

Dimension 1 : L'intégration de l'interculturalisme

Indicateur 12 : Dans votre ville, existe-t-il une instance ou une structure de coordination interdépartementale spécifique chargée de la stratégie ou de l'intégration interculturelle ?

Indicateur 9 : Existe-t-il un processus d'évaluation de la stratégie et/ou du plan d'action interculturel ?

Indicateur 25 : La ville a-t-elle mis en place un plan de recrutement pour assurer l'égalité de représentation des personnes d'origine ethnique/immigrée ?

Indicateur 72 : La ville a-t-elle un service spécifique et/ou des subventions pour les victimes de discrimination ?

Dimension 2 : Implication des pouvoirs publics dans l'interculturalisme

Indicateur 10 : Dans les discours et communications officiels de la ville, est-il clairement fait référence à l'engagement interculturel de la ville ?

Indicateur 35 : La ville organise-t-elle des manifestations et des activités pour encourager le brassage interculturel dans les arts, la culture et le sport ?

Indicateur 38 : La ville prend-elle des mesures pour encourager un brassage interculturel dans les bibliothèques, les musées, les terrains et espaces de jeux ?

Dimension 3 : Budget et stratégie consacrés à l'interculturel

Indicateur 5 : La ville a-t-elle adopté une stratégie d'intégration interculturelle ou une stratégie de diversité/d'inclusion ?

Indicateur 7 : La ville a-t-elle alloué un budget à la mise en œuvre de la stratégie et/ou du plan d'action interculturel ?

Dimension 4 : Compétences interculturelles

Indicateur 45 : Une médiation interculturelle peut-elle être fournie dans les institutions, administration de la ville et des quartiers ?

Indicateur 46 : La ville fournit-elle une formation linguistique spécifique dans la/les langue(s) officielle(s) destinée aux groupes les plus difficiles à atteindre ainsi qu'un soutien pour l'apprentissage des langues des migrants et des minorités ?

Indicateur 61 : La ville favorise-t-elle l'acquisition de compétences interculturelles chez ses représentants et ses employés (tant dans les administrations que dans les services publics) par exemple par le biais de séminaires et de réseaux interdisciplinaires et de cours de formation ?

Dimension 5 : La ville comme élément catalyseur de la participation et de l'interculturalisme

Indicateur 68 : La ville a-t-elle un organisme consultatif indépendant pour représenter les migrants et/ou pour traiter les questions liées à la diversité et l'intégration ?

Indicateur 33 : La ville considère-t-elle l'interculturalisme comme un critère pour l'octroi de subventions aux associations et initiatives ?

Le groupe sur les politiques de migration a pu transformer ces 14 indicateurs de base en un questionnaire permettant aux villes de se fixer des objectifs. Les questions posées concernaient les effectifs, les lignes budgétaires, les consultations et les résultats associés à l'approche interculturelle de la ville. Ce nouveau questionnaire permettant de fixer des objectifs était court et a été rempli de façon approfondi par des experts locaux de 9 villes impliquées dans l'ICC. Les résultats étaient plus significatifs au niveau local et plus faciles à visualiser et à mettre à jour pour le suivi à long terme. Les décideurs peuvent ainsi obtenir des statistiques locales claires et définir leurs propres objectifs concernant l'état d'avancement de la mise en œuvre de leurs politiques interculturelles dans divers départements et services de la ville.

Tableau : Mise en œuvre progressive d'un nouvel index ICC de base

1) *Questionnaire complet*: Les villes qui participent à l'ICC remplissent le questionnaire de l'ICC complet afin d'évaluer leurs forces et leurs faiblesses et de tirer parti des meilleures pratiques, des critères de référence et des éléments d'une stratégie de ville interculturelle.

- 2) *Index de base* : Une équipe centralisée d'experts chargés de la coordination contrôle la qualité et la cohérence, ce qui a permis de transformer le questionnaire pour l'ICC complet en questionnaire pour l'ICC de base permettant de fixer des objectifs et d'en suivre la réalisation.
- 3) *Mise à jour* : Les indicateurs de base de l'ICC et le questionnaire permettant de fixer des objectifs sont mis à jour régulièrement (soit une fois tous les 1 ou 2 ans) par la ville qui participe à l'ICC et les experts locaux compétents. L'équipe centralisée d'experts chargés de la coordination effectue le contrôle de la qualité.
4. *Analyse*: Une équipe centralisée d'experts chargés de la coordination gère une base de données conviviale associée à l'Index, encourage la réalisation d'analyses scientifiques plus larges, s'occupe de mieux faire connaître l'Index, et effectue des analyses des tendances et des liens qui existent entre les politiques et les résultats, sur la base des besoins recensés par le Secrétariat de l'ICC et les villes qui participent au réseau
- 5) Fixation d'objectifs : Les villes qui choisissent d'utiliser le questionnaire pour recenser les besoins et se fixer des objectifs peuvent s'appuyer sur l'expertise accumulée dans le domaine de l'ICC.
- 6) Impact de l'ICC : Les futures mises à jour auront un impact visible sur les différentes villes et dans l'ensemble de l'Europe