

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA DÉMOCRATIE

*Direction de l'anti-discrimination
Unité des Cités interculturelles*

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ADI-INT (2022)4

Strasbourg, 14 avril 2022

COMITÉ D'EXPERTS SUR L'INTÉGRATION INTERCULTURELLE DES MIGRANTS (ADI-INT)

Note d'information sur le programme des Cités interculturelles

CITÉS INTERCULTURELLES – NOTE D'INFORMATION

Contexte

Assurer la réussite de l'intégration des personnes migrantes, permettre aux sociétés de prospérer dans la diversité et construire des sociétés inclusives et résilientes face à la violence et aux conflits ethniques, sociaux et religieux, sont des défis majeurs de notre époque. Plus que jamais en Europe, la ville devient plurielle : les personnes réfugiées, les demandeur·euse·s d'asile, les travailleur·euse·s migrant·e·s et leurs familles, les étudiant·e·s et les professionnel·le·s étranger·ère·s composent un tissu urbain cosmopolite.

Le populisme xénophobe, qui se nourrit des craintes des citoyen·ne·s face à l'instabilité économique et géopolitique, continue pourtant d'alimenter une rhétorique hostile aux personnes migrantes et un discours se basant sur le rejet de la diversité et sur les clivages identitaires. Tous deux suscitent une opposition de plus en plus forte à l'idée autrefois communément admise qui consiste à voir dans le multiculturalisme un élément positif et souhaitable pour nos sociétés.

Des études montrent que l'opinion et les politiques publiques sont interdépendantes et que l'on observe dans les pays dotés de politiques d'intégration plus inclusives un moindre sentiment de menace et, dans une certaine mesure, moins d'attitudes négatives envers les personnes immigrantes et la diversité. Une étude indépendante menée par le Migration Policy Group pour évaluer la pertinence de l'approche de l'Index des Cités interculturelles a démontré que les politiques d'intégration interculturelle amènent les sociétés à faire confiance aux personnes immigrantes et à s'apercevoir des avantages de l'immigration, ce qui favorise une meilleure qualité de vie dans des villes plurielles¹.

Le Conseil de l'Europe a mis au point, testé et validé l'approche interculturelle de l'intégration des personnes migrantes et de la gestion de la diversité, en conjuguant la dimension « droits humains » (égalité des droits, des devoirs et des chances pour tous, dignité et non-discrimination) et la dimension « confiance sociale » (reconnaissance de la diversité comme un facteur favorisant le développement de la société, la participation, le brassage interethnique et l'interaction significative), afin de créer un sentiment d'appartenance, de promouvoir le pluralisme et une identité collective reposant sur des valeurs communes.

Approuvé une première fois par la [Recommandation CM/Rec\(2015\)1 sur l'intégration culturelle](#), et développé davantage par la [Recommandation CM/Rec\(2022\)10 sur des politiques et une gouvernance multiniveaux pour l'intégration interculturelle](#), le modèle de politique d'intégration interculturelle promeut un processus à double sens consistant en une gestion efficace, positive et durable de la diversité, grâce à une participation active des communautés, des organisations et des entreprises, sur la base d'une reconnaissance mutuelle et réciproque. Sa mise en œuvre à travers une approche de gouvernance multiniveaux permet de coordonner les actions des gouvernements et des autorités centrales, régionales et locales, ainsi que d'impliquer les organisations de la société civile par le biais de processus participatifs de cocréation de politiques et de coopération dans des domaines de compétence partagée ou d'intérêt commun.

¹ Voir « [Comment l'intégration interculturelle peut-elle induire une meilleure qualité de vie dans les villes diversifiées](#) ».

Le programme des Cités interculturelles

Lancé en 2008, à l'occasion de l'Année européenne du dialogue interculturel, le programme des Cités interculturelles (ICC) aide les autorités locales et régionales du monde entier à revoir leurs politiques à travers un prisme interculturel et intersectionnel. Le programme propose un ensemble d'outils analytiques, méthodologiques et pratiques pour aider les parties prenantes au niveau local à travers les différentes étapes du processus de développement et de mise en œuvre de stratégies interculturelles globales qui incluent tout le monde.

La pierre angulaire du modèle politique ICC est le concept de « l'atout de la diversité », c'est-à-dire le fait/la conviction que dès lors qu'elle est gérée de manière compétente et dans un esprit d'inclusion, la diversité peut être un atout pour les communautés, les organisations et les entreprises. Les politiques d'intégration interculturelle sont donc élaborées dans une perspective d'interculturalité, autrement dit en tenant compte des talents, des compétences et du potentiel de chacun-e (plutôt que de sa vulnérabilité et de ses besoins essentiels), dans une approche envisageant la société dans son ensemble².

Les principaux éléments nécessaires à la mise en œuvre du modèle des politiques interculturelles visent concrètement à :

- Établir un cadre de droits et de responsabilités ;
- Préparer toutes les parties prenantes à changer, en communiquant sur l'objectif de parvenir à une société ouverte reposant sur des valeurs communes et une vision partagée ;
- Promouvoir le pluralisme culturel et la complexité des identités en tenant un discours engagé et en menant des actions symboliques ;
- Prévenir la discrimination et adapter la gouvernance, les institutions et les services des villes aux besoins d'une population diversifiée ;
- Associer des personnes d'origines diverses à la prise de décisions dans les institutions publiques, qu'elles soient politiques, éducatives, sociales, économiques ou culturelles, en tant que moyen de favoriser l'appropriation, le sentiment d'appartenance et la réciprocité culturelle ;
- Favoriser l'interaction interculturelle significative dans l'espace public et au sein de la société grâce à des politiques publiques qui encouragent la citoyenneté et la participation actives ;
- Promouvoir la compétence interculturelle dans les organisations publiques, privées et de la société civile pour leur donner les moyens de gérer les conflits de manière positive, de briser les stéréotypes et d'engager un débat sur les effets et le potentiel de la diversité pour le développement de la société.

Le programme des Cités interculturelles aide les villes à :

- Réduire au minimum les tensions et les conflits liés à la diversité ethnoculturelle et sociale ;
- Mettre en place un modèle de gouvernance permettant à tous les membres de la communauté, quelles que soient leur origine ou leur situation, d'accroître leur potentiel et de contribuer à la prospérité locale ;
- Éliminer les clivages entre les groupes, instaurer un climat de confiance et promouvoir la cohésion sociale ;

² Voir le [Guide pratique pour l'application du modèle urbain de l'intégration interculturelle -Edition révisée de 2019](#).

- Rendre l'espace et les services publics accessibles à tous, en brisant le cercle vicieux de l'exclusion qui va de pair avec la ségrégation ;
- Créer des possibilités de forte interaction entre des personnes d'origines et de milieux divers ;
- Accroître l'influence des innovateurs interculturels au sein des institutions publiques et de la société civile ;
- Bâtir une rhétorique et des discours politiques positifs pour accompagner les politiques publiques, valoriser le tissu cosmopolite des sociétés actuelles et promouvoir une approche équilibrée de la diversité dans les médias pour véhiculer une image positive des migrant-e-s et des groupes minoritaires.

Le programme a recours à une panoplie d'outils d'évaluation, à des méthodologies innovantes, à l'apprentissage par les pairs et à des orientations pour accompagner les collectivités locales dans la mise en œuvre de leurs stratégies de gestion de la diversité et d'intégration des personnes migrantes et permettre le transfert des innovations et des bonnes pratiques.

Principaux outils et services du programme ICC

Diagnosics et établissement de profils : L'Index des Cités interculturelles est un instrument de comparaison des performances, composé de 83 indicateurs, qui permet aux villes de voir à quel niveau elles se situent en matière d'intégration culturelle, d'identifier les domaines sur lesquels concentrer leurs efforts à l'avenir et de recenser les autres villes susceptibles d'inspirer des bonnes pratiques dans chaque domaine d'action. Les villes reçoivent la visite d'expert-e-s qui vérifient les résultats de l'Index des Cités interculturelles et examinent la gouvernance et les politiques de la ville sous l'angle de l'interculturalité, en vue d'adresser des recommandations. L'Index des Cités interculturelles n'est pas un outil de classement, mais plutôt un instrument d'apprentissage par comparaison qui permet de mettre en évidence les réussites et les lacunes, et de mesurer le progrès dans le temps.

Elaboration de politiques : Des événements thématiques autour de l'élaboration de politiques et de la définition d'une vision sont régulièrement organisés pour permettre aux responsables politiques et aux élu-e-s de mieux saisir les enjeux liés à la diversité et d'élaborer des solutions politiques ciblées. Des domaines de travail spécifiques, pour lesquels des défis ont été identifiés par les coordinateur-ice-s ICC des villes membres, sont également examinés et évalués en vue de la préparation d'orientations politiques et de méthodologies pratiques qui sont compilées et diffusées sous forme de [notes d'orientation](#), de manuels et de [formations en ligne](#). Des guides méthodologiques spécifiques sont par exemple disponibles dans les domaines suivants 1) [développer la compétence interculturelle](#) ; 2) [les récits alternatifs et la communication inclusive](#) ; 3) [les villes durables et inclusives](#) et la [prévention de la gentrification](#) ; 4) [la prévention de la discrimination systémique](#) ; 5) [la police de proximité](#) ; 6) [les stratégies « anti-rumeurs »](#)³ ; 7) [les processus participatifs de cartographie du patrimoine culturel commun](#) ; 8) [la mise en place des connecteurs de diversité pour les start-ups](#).

Apprentissage entre pairs : Le réseau des Cités interculturelles est une communauté mondiale de membres qui agit comme un laboratoire d'innovation politique. Il sert de lieu d'échange où les villes se rencontrent et partagent leurs défis et leurs meilleures pratiques, et sert de cadre principal pour l'apprentissage entre pairs. Il est composé de membres provenant d'Europe, mais également d'Australie, du Canada, d'Israël, du Japon, du Mexique, du Maroc, de la République de Corée et des

³ Cette méthodologie s'attache à l'élimination des causes profondes de la discrimination. Elle consiste à cartographier et éradiquer les préjugés et les rumeurs liés à la diversité qui favorisent les attitudes discriminatoires et racistes.

États-Unis. Il existe des réseaux nationaux actifs de villes en Asie-Pacifique, en Espagne, en Italie, au Maroc, en Norvège, au Portugal, en Ukraine et au Royaume-Uni.

En outre, des visites d'étude sont organisées dans les villes « modèles » qui ont obtenu d'excellents résultats dans un domaine d'action spécifique pour permettre aux autres villes de découvrir de bonnes pratiques. Le secrétariat du programme ICC apporte un soutien spécifique à la conception de stratégies interculturelles et au processus lié à l'Index des Cités interculturelles, également basé sur les pratiques les plus réussies au niveau local. La réunion annuelle des coordinateur·rice·s internationaux·ales des Cités interculturelles est l'occasion d'échanger, de nouer des contacts, de planifier des activités conjointes et d'avoir un échange de vues sur des questions stratégiques telles que l'évaluation des retombées des stratégies interculturelles locales et leur viabilité. La base de données des bonnes pratiques ICC est un autre excellent outil d'inspiration réciproque.

Innovation politique : les Cités interculturelles et l'ADI-INT

D'un pays d'Europe à l'autre, les compétences des autorités nationales, régionales et locales en matière de politiques d'immigration et d'intégration varient considérablement. Ce paysage institutionnel complexe reflète le caractère transversal et interdisciplinaire de l'intégration et rend particulièrement difficiles la conception et la mise en œuvre de politiques cohérentes et coordonnées entre les différents domaines d'action et niveaux de gouvernement.

Dans ce contexte, les États membres du Conseil de l'Europe ont plaidé en faveur de la coordination des politiques nationales, régionales et locales et de leur alignement vers une approche plus inclusive, en adoptant la [Recommandation CM/Rec\(2022\)10 sur des politiques et une gouvernance multiniveaux pour l'intégration interculturelle](#). La recommandation vise à aider les États membres à améliorer l'élaboration et la mise en œuvre transversale des politiques d'inclusion des personnes migrantes et des personnes réfugiées par une consultation et une coordination accrues entre toutes les parties prenantes concernées. En outre, le succès de ces politiques dépend en définitive de l'appropriation et de l'engagement actif des institutions publiques, des autorités régionales et locales, de la société civile et des citoyen·ne·s.

La Recommandation CM/Rec(2022)10 s'adresse directement aux gouvernements nationaux des États membres du Conseil de l'Europe et les invite à fonder leurs stratégies nationales d'intégration sur les quatre principes clés du modèle d'intégration interculturelle, à savoir : l'égalité réelle ; la diversité en tant qu'avantage collectif ; l'interaction interculturelle significative ; et la citoyenneté et la participation actives. Selon la Recommandation, les stratégies d'intégration interculturelle devraient être conçues sur la base de données probantes, de manière participative, et mises en œuvre en coopération et en coordination avec tous les niveaux de gouvernements et d'autorités.

Le [Modèle de cadre pour une stratégie d'intégration interculturelle au niveau national](#), adopté par le Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI), sert d'outil pratique aux fonctionnaires chargé·e·s de la mise en œuvre de la Recommandation.

L'adoption de la norme et des lignes directrices susmentionnées - toutes deux co-rédigées par des représentant·e·s des autorités nationales et locales - aura un impact positif et stimulant sur le programme ICC. Les outils, méthodologies et activités du programme devront désormais contribuer à la mise en œuvre à plusieurs niveaux de ces normes nouvellement codifiées sur l'intégration interculturelle.