



BOTKYRKA, SWEDEN | 28-29 NOVEMBER 2018

URBAN CITIZENSHIP

Making places where everyone can belong

Citoyenneté urbaine et migration sans papiers

Note d'orientation

Février 2019



Les villes ont un rôle distinct et essentiel à jouer en ce qui concerne l'inclusion ou l'intégration des nouveaux arrivants dans la communauté locale. À une époque où la connectivité et la mobilité globales entrent en conflit avec les craintes que suscite l'incidence des migrations sur les communautés, les villes ont été en mesure de proposer des stratégies qui tiennent compte de l'obligation morale et juridique de protéger les droits humains et tendent à atténuer ces craintes.

Le Conseil de l'Europe et ses villes partenaires ont élaboré et validé une approche interculturelle de l'intégration qui permet aux villes de récolter les bénéfices et de réduire au minimum les risques liés à la migration humaine et à la diversité culturelle. Ses principaux éléments visent à :

- créer des espaces et des opportunités qui favorisent les interactions et la création commune entre des personnes d'origines et de contextes culturels différents aux fins de renforcer la confiance et de réaliser le potentiel innovant de la diversité;
- partager le pouvoir en associant des personnes d'origines diverses à la prise de décisions dans les institutions urbaines, qu'elles soient politiques, éducatives, sociales, économiques ou culturelles;
- promouvoir la compétence interculturelle dans les organisations publiques, privées et de la société civile;
- défendre le pluralisme culturel et la complexité des identités en tenant un discours engagé et en menant des actions symboliques;
- élaborer des récits inclusifs et gérer les conflits de manière positive, briser les stéréotypes et engager un débat sur les effets et le potentiel de la diversité pour le développement local.

Ces principes sont utiles pour l'inclusion de tous les types de nouveaux arrivants (ainsi que des personnes d'origine migrante et minoritaire) indépendamment de la raison pour laquelle ils se sont établis dans la ville, de la durée de leur séjour ou de leur statut officiel. L'approche de l'intégration interculturelle est fondée sur les droits, et les droits humains appartiennent à tous ceux qui résident dans des États parties à la Convention européenne des droits de l'homme, sans exception. L'intégration interculturelle est également fondée sur les atouts qu'elle procure. En effet, elle repose sur la conviction que la mobilité et la diversité sont des ressources pour le développement humain et social et qu'elles doivent être traitées comme telles par les politiques publiques. Les politiques devraient chercher à accroître les opportunités et à minimiser les risques liés à la mobilité et à la diversité, et non à les utiliser à des fins partisans étriquées.

Face à l'augmentation du nombre de personnes qui résident sur un territoire national sans permis de séjour officiel, il apparaît que des municipalités commencent à essayer de définir des politiques alternatives garantissant à tous l'accès aux droits humains. L'objectif ultime d'un nombre croissant de villes est de permettre aux migrants sans papiers de mener une vie digne, mais aussi de contribuer aux communautés locales et de se préparer à devenir, s'il y a lieu, des citoyens ou à mener une vie utile et productive dans leur futur pays de résidence, y compris leur pays d'origine. Toutefois, comme chacun d'entre eux s'inscrit dans les spécificités des différentes juridictions nationales et évolue dans des contextes économiques, démographiques et politiques locaux différents, les voies et méthodes adoptées sont nombreuses et variées.

Éléments constitutifs des politiques de citoyenneté urbaine pour les résidents sans papiers

1. Accès universel aux droits et services de base

Les municipalités (et les partenaires de la société civile) doivent prendre acte de l'obligation légale et éthique de garantir un accès aux droits et services de base à toutes les personnes qui relèvent de leur juridiction afin que la santé et la sécurité de ces personnes, et d'autres, ne soient pas menacées. Elles doivent également prendre conscience qu'elles ont la responsabilité concrète de veiller à ce que leur ville fonctionne de manière stable et efficace en termes de ressources. La présence d'un grand nombre de personnes qui se voient refuser les droits et services fondamentaux nécessaires à la survie, à la sécurité et à la dignité pourrait être interprétée par les citoyens comme une menace pour l'ordre public et la sécurité qui doit être traitée au moyen d'un appareil de sécurité. Or dans la plupart des cas, les municipalités choisissent de fournir un « filet de sécurité » constitué de services de base afin de s'acquitter de leurs obligations en matière de droits humains et d'humanisme.

Certains gouvernements nationaux refusent de fournir des soins de santé aux résidents sans papiers, mais les villes, elles, adoptent un point de vue plus pragmatique et compatissant. Par exemple, aucun citoyen n'a intérêt à ce que des foyers de maladies graves apparaissent dans sa ville parce qu'une partie des résidents n'a pas pu accéder à des services de soins d'hygiène de base. C'est pourquoi de nombreuses villes coopèrent désormais avec des organismes de santé publique et des ONG pour fournir des services de base à leurs frais.

Des soins de santé pour les sans-papiers à Varsovie

En Pologne, le système de santé est financé par un programme national d'assurance qui exclut les migrants sans papiers et limite ainsi leur droit aux seuls soins d'urgence. Les responsables de la municipalité de Varsovie ont jugé qu'il n'était pas dans l'intérêt de la santé publique au sens large d'héberger un grand nombre de personnes pouvant présenter un risque sanitaire et ont donc voté des crédits publics pour améliorer la fourniture de services de santé. Ces subventions financent désormais 40% des activités d'une ONG, *Doctors of Hope*, qui gère une clinique de santé avec des médecins bénévoles. En 2015, ces médecins ont soigné environ 8 000 résidents qui n'avaient pas d'assurance maladie.

Pour relever ce défi, les villes sont encouragées à fournir aux résidents, y compris ceux qui sont en situation irrégulière sur le territoire national, un « jeton de résidence » officiel, tel qu'une carte d'identité municipale, qui peut débloquer l'accès aux services municipaux. Les services essentiels comprennent les soins de santé et de maternité (réguliers et d'urgence), le logement et l'éducation (jusqu'à l'âge de la scolarité obligatoire). Certaines villes (comme Utrecht) offrent aux résidents sans papiers l'accès à des prestations telles que des cours de langue, des cours d'entrepreneuriat et un enseignement général qui, dans d'autres parties des Pays-Bas, sont strictement réservés aux citoyens titulaires de documents officiels. D'autres villes proposent le libre accès aux transports locaux ou le droit de participer à des consultations et à des activités culturelles dans le cadre du programme. Getxo, dans le pays basque espagnol, va encore plus loin et donne un revenu minimum à tous les résidents avec ou sans papiers.

Il est préférable de délivrer (sur une base volontaire ou automatique) une carte de résidence urbaine à tous les résidents, et pas uniquement aux sans-papiers, afin d'éviter une éventuelle

stigmatisation et de veiller à ce que les prestataires de services traitent tous les résidents de la même manière.

L'approche globale de Barcelone

Dans le contexte européen, la ville de Barcelone a été la municipalité qui a proposé l'ensemble de politiques et de mesures le plus complet. Ses principaux aspects visent à :

- Chercher activement à inscrire tous les résidents locaux, quel que soit leur statut sur le territoire, au *registre national de l'état-civil (El padrón)*.
- Garantir l'accès universel aux services publics municipaux et promouvoir l'accès à d'autres services.
- Encourager la régularisation des personnes en situation irrégulière vivant dans la ville, dans les meilleurs délais.
- Détecter et prévenir une éventuelle situation de régularisation devenue caduque.
- Attester que les résidents de Barcelone qui sont sur le point d'être internés ou déportés ont des liens locaux.
- Proposer des modifications de la législation afin que des politiques inclusives puissent être adoptées pour les personnes en situation irrégulière, tant dans l'État espagnol que dans l'UE.

La carte de résident de Elm City

La première ville à introduire une carte de résident a été New Haven, Connecticut, en 2007, avec la carte de résident de Elm City. La ville a connu une forte croissance démographique sur une courte période et la principale motivation du maire en créant cette carte était d'en savoir plus sur le nouveau caractère démographique de la population. Le terme « résident » a été utilisé délibérément pour prévenir toute stigmatisation qui pourrait être attachée à une « pièce d'identité » conçue uniquement pour les non-ressortissants. La carte de résident a été acceptée dès le départ par les entreprises, notamment les magasins de proximité, qui la considéraient comme un avantage commercial. Devenue la principale carte d'identité scolaire, elle peut être aussi utilisée à des fins très diverses, notamment par les personnes libérées de prison, qu'il s'agisse du stationnement et des réductions chez les concessionnaires automobiles. Dans une ville de 131 000 personnes, 14 000 cartes ont été délivrées jusqu'à présent.

La carte IDNYC

La carte IDNYC, qui a été introduite en 2014 par le maire De Blasio, est un document accessible et sécurisé qui permet à tous les résidents d'accéder aux services offerts par la ville ainsi qu'aux bâtiments, notamment les écoles. La carte fait également office de pièce d'identité qui peut être présentée à la police et son titulaire peut ouvrir un compte bancaire dans certains établissements financiers. Elle est également acceptée dans n'importe quelle bibliothèque publique à New York. En outre, un certain nombre d'avantages supplémentaires sont offerts au titulaire de cette carte, notamment la possibilité de s'inscrire gratuitement pour un an dans 40 des principaux musées, zoos, salles de concert et jardins botaniques de la ville. Elle donne également droit à des réductions sur les billets de cinéma, les événements sportifs, les médicaments sur ordonnance, les centres de remise en forme et de soins de santé, les supermarchés et les attractions de New York. La carte est par ailleurs acceptée dans plusieurs banques et coopératives de crédit de la ville pour ouvrir un compte bancaire.

Elle est actuellement détenue par 1,3 million de personnes – soit 1 personne sur 8 - et a été proposée à environ un demi-million de migrants sans papiers. La carte IDNYC a également été adoptée par de nombreuses autres personnes qui souhaitent faire preuve de solidarité avec les migrants. La ville est extrêmement proactive à ce sujet et emploie une équipe de travailleurs sociaux qui visitent les quartiers afin d'encourager l'adoption de cette carte. On compte 25 langues de référence et 15 bureaux locaux où les personnes intéressées peuvent s'inscrire.

La carte, qui présente un numéro d'identité, une photographie et un code-barres uniques, n'a fait l'objet jusqu'à présent que d'un nombre minimum d'actes frauduleux. Le programme est assez coûteux (environ 19 millions d'USD par an) mais la municipalité considère qu'il s'agit d'un faible prix à payer au regard des niveaux élevés de solidarité et de participation qu'il génère.

La carte de citoyenneté de Paris

L'adoption de l'idée de carte d'identité commence seulement à prendre de l'ampleur en Europe. Paris a été la première ville à décider, après les attentats terroristes de 2015, de placer la participation citoyenne au centre de sa mission. La mairesse, Mme Hidalgo, voulait que Paris fasse preuve de générosité contrairement au sentiment de colère qui régnait dans le pays. Une *carte citoyenne* a été donc lancée (sur le modèle de la carte IDNYC) comme symbole d'une ville ouverte au monde. Tout résident peut en avoir une dès son 7^e anniversaire. Sa vocation principale était d'être utilisée par les écoliers. Elle a été ensuite employée par les locataires de logements sociaux puis par les migrants sans papiers. À ce jour, 200 000 personnes (10% de la population) ont utilisé cette carte.

2. Politiques et pratiques de sanctuarisation pour les migrants

L'accès des résidents sans papiers aux droits n'a pas de sens si ces personnes craignent que leur défaut de titre de séjour officiel soit révélé aux autorités compétentes lorsqu'elles sont en relation avec des institutions telles que les cliniques, les hôpitaux, les établissements d'enseignement et les refuges.

La « ville sanctuaire » (le mouvement et le terme sont nés aux États-Unis et se sont étendus à d'autres parties du monde) regroupe des juridictions qui ont adopté des politiques conçues pour limiter la coopération des institutions locales avec les mesures d'application de la loi sur l'immigration ou leur participation à ces mesures. Aux États-Unis, il existe actuellement plus de 300 juridictions fédérales et locales qui ne répondent pas aux demandes des services de l'immigration et des douanes en matière de détention de personnes. L'objectif est de protéger les immigrants sans papiers qui ne sont pas impliqués dans des activités criminelles contre toute mesure de détention ou d'expulsion.

Le mouvement City of Sanctuary UK

La première ville du Royaume-Uni à se déclarer ville sanctuaire a été Sheffield en 2007, avec le soutien du conseil municipal et de plus de 70 organisations communautaires locales.

Depuis, City of Sanctuary UK (l'organisation de tutelle) a soutenu le développement d'un réseau de plus de 100 groupes qui comprend des villages, des villes, des agglomérations et des régions à travers le Royaume-Uni. Sa mission est de bâtir une culture de l'accueil, de l'hospitalité et de

l'inclusivité qui permet aux personnes en quête de refuge de se sentir en sécurité partout où elles vont, de trouver des personnes qui les accueillent et comprennent pourquoi elles sont ici, et d'avoir la possibilité d'être incluses dans toutes les activités. Le mouvement fait appel à un grand nombre de personnes prêtes à ouvrir leurs foyers ou leurs organisations aux personnes vulnérables. Son travail s'inscrit dans une série de « flux », dont les plus actifs sont les arts, la santé, les jardins, la maternité, les écoles et les universités.

Bien que l'un de ses rôles les plus importants soit de faire pression sur le Parlement et les politiciens, le mouvement ne s'est pas engagé directement dans une tentative de redéfinition du statut légal des migrants sans papiers au niveau local. Les pouvoirs limités des municipalités britanniques et l'acceptation généralisée d'un État fortement centralisé font que la citoyenneté urbaine n'a pas encore été un thème de discussion prioritaire au sein du mouvement jusqu'à présent.

De nombreuses villes emploient désormais des équipes d'avocats spécialisés dans les questions d'immigration pour défendre les résidents sans papiers, contester les politiques et procédures gouvernementales et chercher des lacunes juridiques.

Utrecht

La ville d'Utrecht s'enorgueillit de protéger ses résidents migrants sans papiers contre l'expulsion forcée, mais aussi d'apporter son soutien au rétablissement de liens avec les pays d'origine. Sur la période 2002-2018, la ville a déclaré un pourcentage de solutions de 92%, comme suit:

- 59% de migrants ont été légalisés et intégrés dans la société d'Utrecht;
- 19% ont volontairement rétabli des liens avec leur pays d'origine;
- 13% ont bénéficié du droit d'être hébergés dans un centre national d'asile;
- 8% ont été déclarés résidents illégaux et ont été expulsés de force.

3. Nouvelles institutions

Une nouvelle approche de la citoyenneté urbaine face à la migration sans papiers prône la création de nouvelles institutions ou la refonte des anciennes.

Par exemple, les centres d'asile ont souvent été décrits en termes négatifs comme des lieux à isoler de la société en général, où les personnes sont « entreposées » dans un état d'incertitude jusqu'à ce que leur avenir soit décidé. Dans certaines villes, on assiste actuellement à l'émergence d'un nouveau type de centres qui visent à supprimer autant que possible les obstacles liés au statut et au temps d'attente et à établir des relations de confiance et d'interdépendance entre les anciens et les nouveaux citoyens.

Le plan Einstein

Dans ce centre du district d'Overvecht à Utrecht, les réfugiés vivent avec des jeunes du quartier. Les demandeurs d'asile et les résidents locaux peuvent suivre des cours et réaliser des activités en commun dans les domaines des affaires, de la langue anglaise et de l'entrepreneuriat international. Ces personnes collaborent pour mieux planifier leur avenir professionnel, quel que soit le pays dans lequel leur avenir se situe. Elles obtiennent de l'aide pour démarrer une entreprise, acquérir des compétences entrepreneuriales et élargir leur réseau professionnel. Les réfugiés mettent ainsi leur

temps d'attente à profit et reprennent le cours de leur vie ; les résidents locaux, quant à eux, contribuent également à leur avenir. Les réfugiés mangent ou font de l'exercice avec les habitants, ce qui aide à forger des amitiés durables.

Montréal

En se déclarant Ville engagée et responsable, la Ville de Montréal a exprimé la volonté d'être une ville accueillante et inclusive et d'offrir une protection et un accès à des services adaptés aux populations les plus vulnérables qui ont divers statuts de migration précaires. Le nombre de sans-papiers à Montréal est estimé à environ 50 000.

Ce que la ville peut offrir est limité car il faudrait pouvoir apporter des changements nécessaires aux politiques provinciales et fédérales et bénéficier de l'appui financier du gouvernement fédéral au réseau communautaire de première ligne pour accueillir et prendre en charge ces populations. Cependant, un plan d'action a été adopté par la municipalité dans le cadre d'un processus de consultation ouvert à tous et sur la base d'une analyse détaillée des services offerts et des problèmes que peuvent rencontrer les personnes sans statut juridique pour y accéder. Plusieurs initiatives ont été financées depuis 2017, notamment pour aider ces populations à accéder aux soins de santé et à une assistance juridique pour régulariser leur statut. Un organisme qui dispense des formations et fournit des informations aux travailleurs de première ligne (tant dans les services de la Ville de Montréal que dans les réseaux de partenaires) a également été financé. En outre, Montréal, qui est la deuxième ville la plus importante du Canada en matière d'immigration, participe et partage son expertise et son savoir-faire avec tous les échelons de gouvernement qui cherchent à inclure les personnes sans statut juridique.

Il a été annoncé dans le plan d'action inclusif de Montréal 2018-2021 que plusieurs nouveaux projets sont en cours d'élaboration, par exemple la création d'une unité d'intervention et de protection qui, en garantissant la confidentialité des clients, aidera les immigrants, et leurs proches, victimes d'abus ou de crimes; une politique sur l'accès aux services pour tous les résidents, indépendamment de leur statut; une carte d'identité municipale, etc.

Botkyrka (région métropolitaine de Stockholm) adopte une approche de formation par l'action pour faire face à l'évolution des méthodes et des institutions. Dans le contexte national suédois, elle a encouragé d'autres villes à se joindre à la mise en place du projet pilote LUCS de l'UNESCO sur l'accueil interculturel des réfugiés. Le groupe de villes engagées est également à la base d'un nouveau réseau national suédois de villes interculturelles. Le cœur de leur processus commun de formation est d'imaginer comment une approche interculturelle et axée sur les droits humains transformera les modèles traditionnels d'accueil, comme suit:

Le pilote nous aidera à développer des connaissances, des outils et des méthodes sur la façon dont nous pouvons aborder des questions complexes en adoptant une approche fondée sur les droits humains

Accueil traditionnel	Accueil interculturel	Pratique des droits humains
Botkyrka dispose d'un système d'accueil qui répond aux besoins de base en s'appuyant sur l'idée de faire du mieux que l'on peut.	Botkyrka affine son travail en respectant les droits humains de chacun et s'interroge constamment sur la nature des besoins qui doivent être satisfaits, de quelle façon et pourquoi. Elle pose également la question : qu'est-ce que cela signifie de prendre ses responsabilités et peut-on faire plus ? La création commune et la participation sont essentielles.	Faire ce qu'il faut comme il le faut devrait être facile. Des expériences pilotes et des outils pratiques sont nécessaires.

4. Droits politiques locaux quel que soit le statut officiel de citoyenneté

Un vif débat se tient aux États-Unis sur la question de savoir si les migrants sans papiers devraient avoir le droit de participer aux processus électoraux locaux. Bien qu'il reste illégal pour tout non-citoyen de participer aux élections fédérales et étatiques, la loi fédérale laisse aux États le soin de décider qui peut voter aux scrutins locaux ou spéciaux. Actuellement, les non-ressortissants peuvent voter à certaines élections locales dans 11 États. À ce jour, il n'y a pas de trace d'un immigrant sans papiers qui ait récemment franchi la frontière et voté à l'une de ces élections. Toutefois, il existe une campagne pour permettre aux immigrants sans papiers de voter aux élections des conseils scolaires. Leurs organisateurs expliquent que les immigrants ont ce droit parce qu'il s'agit de l'avenir de leurs enfants. Ils affirment également que ceux qui sont sur la voie de la citoyenneté devraient être encouragés à se sentir partie prenante de leur communauté locale.

Par ailleurs, la budgétisation participative est désormais une caractéristique commune des municipalités du monde entier et est considérée comme un moyen démocratiquement inclusif et efficace de décider de l'affectation des ressources publiques. Certaines villes vont maintenant plus loin en soutenant que les résidents migrants sans papiers devraient également avoir le droit de participer au processus.

Le processus de budgétisation participative à New York

Grâce à la budgétisation participative, les membres de la collectivité sont en mesure depuis 2011 de décider directement de la façon de dépenser au moins 1 million de dollars de fonds publics par an. Le public peut proposer et voter des projets tels que l'amélioration des écoles, des parcs, des bibliothèques, des logements publics et d'autres espaces publics ou communautaires. Au cours de

cette période, la participation des résidents nés à l'étranger a régulièrement augmenté, pour atteindre 28% de l'ensemble des participants au processus de budgétisation participative en 2017. Bien qu'il n'existe pas de statistiques réelles sur le nombre de sans-papiers, le conseil municipal est déterminé à promouvoir ce processus auprès de ce groupe, car il est perçu comme un moyen positif de renforcer la confiance et le sentiment d'appartenance locale.

5. Innovation technologique

Les collectivités locales et les ONG ne sont pas les seules à devoir innover dans ce domaine. Les secteurs de l'entreprise privée et des nouvelles technologies ont également une contribution précieuse à apporter. Le monde dans lequel nous vivons est de plus en plus axé sur les données et les méthodes de collecte, de classification et d'utilisation des données auront une influence croissante sur les questions d'identité et de légitimité.

Les chaînes de blocs et des formes d'identification plus résilientes

Tykn est une société néerlandaise de données fondée par Tey El-Rjula, un ancien réfugié qui s'est retrouvé dans l'incapacité de retrouver une vie normale car il avait été privé de tous les documents justifiant son identité. Pendant les années où il a vécu dans des camps de réfugiés, il a rassemblé 14 kg de documents pour appuyer sa quête d'identité, en vain. Il s'est rendu compte cependant que le bitcoin qu'il détenait lui permettrait d'acheter de la nourriture ou de louer une voiture Uber. Il s'est rendu compte également que les systèmes d'identification centralisés sur papier, tels que les certificats de naissance, les permis de conduire et les diplômes, pouvaient facilement être perdus, falsifiés ou mal utilisés, de sorte qu'il a commencé à rechercher des formes de documentation plus « résilientes » en s'appuyant sur des avancées technologiques. Grâce à la technologie de chaînes de blocs, Tykn expérimente l'utilisation de cartes d'identité numériques avec des réfugiés rohingyas en Malaisie, au Bangladesh et en Arabie saoudite, cartes qui leur permettent d'accéder à des services tels que les prestations bancaires et l'éducation.

6. Autres politiques possibles

La mobilité transfrontalière devrait augmenter dans les années à venir. Pour que tous les résidents d'un territoire puissent mener une vie productive et épanouie, à l'abri des abus et des violations de leurs droits humains, les municipalités devront formuler des politiques explicites et un plan d'action clair comprenant, outre les éléments susmentionnés, des mesures supplémentaires pour garantir des résultats globaux et durables. Voici quelques idées :

1. Construire des alliances avec des ONG, des entreprises et des groupes de citoyens pour fournir des services de base, renforcer les compétences en matière de diversité et encourager une action commune à grande échelle.
2. Recueillir des données fiables sur le nombre de migrants sans papiers et leur situation, pour la prestation de services mais aussi à des fins de plaidoyer.
3. Développer des systèmes et des plateformes de conception communes de politiques et de démocratie participative tels que la budgétisation participative, les jurys de citoyens et la participation citoyenne (crowdsourcing) accessible à tous les résidents.

4. Développer des partenariats horizontaux et verticaux pour partager les connaissances et agir en faveur de la mobilisation politique pour faire pression sur les gouvernements nationaux.
5. Élaborer des stratégies d'information du public sur la réalité des sans-papiers dans leur ville, ainsi que des programmes de démystification et des réseaux locaux de villes sanctuaires.
6. Établir un dialogue continu avec les autorités nationales en vue de promouvoir des politiques d'intégration ouvertes incluant également les sans-papiers.