



Vivre ensemble dans des démocraties inclusives : comment mettre l'approche interculturelle au service de la participation dans des sociétés plurielles ?

Rapport du Séminaire thématique des ICC, Tenerife, 26-27 avril 2018



Intercultural cities
Building the future on diversity

www.coe.int/interculturalcities



VIVRE ENSEMBLE DANS DES DÉMOCRATIES INCLUSIVES : COMMENT METTRE L'APPROCHE INTERCULTURELLE AU SERVICE DE LA PARTICIPATION DANS DES SOCIÉTÉS PLURIELLES ?

26–27 avril 2018

RAPPORT

*« Tolerancia convivencia, convivencia tolerancia
No es un juego de palabras, son palabras de Amistad
Que tenemos que sembrarlas para que siempre haya paz »*

*Gabriel Rancel Gonzalez
Neighbour of El Fraile*

Note d'information

La participation est un principe fondamental des droits humains qui est aussi « au cœur même de l'idée de démocratie », et la démocratie et les droits humains sont deux des trois piliers fondamentaux de la mission du Conseil de l'Europe. Le modèle de politique interculturelle encouragée par le réseau international des cités interculturelles (ICC) est également intimement lié aux droits humains et à la démocratie. En fait, l'approche interculturelle est de plus en plus utilisée par les collectivités locales (les villes) comme un outil qui contribue à la concrétisation des droits humains au niveau local et qui favorise en même temps l'inclusion, le dialogue, la compréhension mutuelle et de nouvelles formes de participation, notamment la démocratie participative et la citoyenneté urbaine, qui revitalisent la démocratie.

Les sociétés qui souhaitent éviter qu'une grande partie de leurs populations ne soient exclues du processus démocratique ont deux options principales : 1) elles peuvent inclure les nouveaux arrivants, migrants et réfugiés, dans le groupe de citoyens en facilitant leur accès à la citoyenneté/nationalité (compétence nationale) ; 2) elles peuvent examiner et expérimenter d'autres formes de participation qui faciliteraient l'accès des non-citoyens aux droits civiques et politiques tout en contribuant à la vie locale, politique et sociale de la collectivité (compétence des collectivités locales).

L'une n'exclut pas l'autre ; les deux options peuvent être complémentaires et les collectivités locales sont particulièrement bien placées pour expérimenter, créer et offrir à des personnes de toutes origines, aux trajectoires différentes, la possibilité de se rassembler pour prendre, mettre en forme et influencer les décisions qui les concernent.

Le Conseil de l'Europe et son Comité des Ministres ont récemment enrichi leur corpus de normes sur la participation en adoptant une Recommandation très progressiste sur la participation des citoyens à la vie publique locale. La grande nouveauté de ce texte est la définition du terme « citoyen » qui englobe « toute personne (y compris les étrangers) appartenant à la communauté locale. Cette appartenance implique l'existence d'un lien stable entre l'individu et la collectivité ». En outre, la recommandation reconnaît les rôles complémentaires de la démocratie représentative et

participative, ainsi que la contribution des deux à des sociétés inclusives et stables. Fait intéressant, le texte définit la démocratie locale comme l'une des pierres angulaires de la démocratie dans les pays européens et considère que son renforcement est un facteur de stabilité. Il reconnaît également qu'il reste « indispensable » aujourd'hui que les institutions publiques locales favorisent la participation des citoyens et rétablissent le contact avec eux « et leur répondent d'une façon nouvelle afin de maintenir la légitimité du processus décisionnel ». Enfin, il recommande que d'autres mesures soient prises pour « impliquer les citoyens de manière plus directe dans la gestion des affaires locales, tout en sauvegardant l'efficacité et l'efficience de cette gestion ».

De nombreuses villes qui font partie du réseau des villes interculturelles ont déjà adopté et mis en œuvre des mesures sérieuses et fructueuses en ce sens. Il reste cependant à s'attaquer à plusieurs défis et obstacles, par exemple :

- 1) le faible taux de participation des migrants, des réfugiés, des groupes minoritaires et des personnes d'origine étrangère à la vie politique, même lorsque la législation leur confère les droits pertinents. Ce constat donne lieu à une réflexion plus large sur les obstacles qui empêchent toute une partie de la population de participer activement au processus démocratique, notamment l'exclusion socio-économique et la ségrégation urbaine ;
- 2) la normalisation des discours haineux, ainsi que le populisme croissant et la diffusion de discours publics xénophobes qui favorisent le racisme et l'intolérance et vont à l'encontre des valeurs d'une société ouverte ;
- 3) un manque croissant de confiance des citoyens dans les institutions publiques, qui se traduit également par un manque d'intérêt pour la politique et la participation ;
- 4) la généralisation des plateformes de collaboration en ligne, qui ont sans aucun doute permis aux citoyens d'influer sur le pouvoir par le biais de pétitions, d'initiatives politiques, d'évaluation des politiques, de vérification des faits et de cofinancements en ligne, présente aussi le risque d'encourager une forme d'engagement civique facile, sans engagement réel, et donc de réduire la qualité de la participation.



Dans le cadre des sessions des groupes de travail et des visites sur le terrain, les participants du séminaire ont examiné des pratiques pilotes qui pourraient aider à relever ces défis, et d'autres, et à engager nos sociétés dans un processus d'éducation, de solidarité et de promotion de l'égalité, de justice et des droits fondamentaux. Les participants ont proposé de mettre en œuvre un ensemble de mesures qui pourraient utilement contribuer à enrichir l'action plus globale menée au niveau national par le Conseil de l'Europe sur le terrain de la démocratie participative, avec comme fil conducteur les Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques adoptées récemment par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

1. Méthodologie

Les participants du Séminaire thématique des ICC 2018 ont recensé au cours de séances en groupe des pratiques et des moyens permettant de bâtir des villes où **toute une série de personnes diverses ont les compétences, la connaissance, la confiance et la possibilité de participer, mais aussi où les pouvoirs publics sont ouverts et favorables aux diverses formes de participation.**

La participation égale, la non-discrimination et l'inclusion sont des principes d'une grande importance pour le réseau des ICC. La participation peut faire grandir le sentiment d'appartenance et d'adhésion à une communauté. Ce sentiment peut même toucher des personnes qui sont de passage ou qui font face à des barrières systématiques, comme les communautés de migrants, de réfugiés ou de Roms. Les stratégies en faveur de la participation peuvent aussi favoriser une plus grande mixité et des interactions renforcées entre des groupes divers dans l'espace public.



Des informations sur des pratiques pilotes et des réflexions créatives ont été échangées pour planter le décor, notamment dans le cadre d'un jeu de rôle collectif (*fishbowl*) qui a permis d'examiner des expériences à Ioannina, (Grèce), Reggio Emilia (Italie) et Tenerife (Espagne). Les échanges ont été suivis d'une séance d'études de cas pratiques relevés dans les villes suivantes : Getafe (Espagne ; Plan municipal en faveur de la coexistence), Vinnytsia (Ukraine ; Centre interculturel pour l'innovation sociale et la participation inclusive), Paris (France ; Co-conception de politiques publiques par la budgétisation participative, et « Carte Citoyenne-Citoyen » pour la participation), et Madrid (Espagne ; politiques interculturelles comme antidote à la haine : revitalisation d'un quartier ghettoïsé). Une attention particulière a été accordée à la participation politique et à la représentation des Roms, grâce à l'expérience de la communauté rom à Tenerife.

Les travaux se sont poursuivis autour de cinq thèmes traités transversalement. Cinq domaines thématiques ont été abordés :

- a) l'intégration de l'approche interculturelle dans l'élaboration d'outils inclusifs et participatifs pour une démocratie participative et une gouvernance locale ;
- b) l'innovation sociale pour une participation pleine, intersectorielle et inclusive dans les communautés composées de membres aux origines diverses (avec une attention particulière portée aux migrants, aux réfugiés et aux demandeurs d'asile, aux Roms, aux groupes isolés, etc.) ;

c) la co-conception et la co-mise en œuvre de politiques publiques : définition, renforcement des capacités, processus de consultation et de participation, outils et évaluation des communautés ;

d) les méthodologies et les instruments pour une participation plus inclusive dans des contextes multiculturels (comprenant la promotion du dialogue interculturel, la médiation et la résolution des conflits) ;

e) l'amélioration de la compréhension et le renforcement de la volonté politique à l'égard de l'inclusion des Roms par une action conjointe au niveau local. Les enseignements tirés du programme conjoint ROMACT.

Les groupes de travail ont essayé de tirer parti de la sagesse collective des participants pour dépasser le cadre des recommandations et s'entendre sur des actions que les villes (les autorités locales) peuvent mener pour encourager la participation à des sociétés inclusives.

Le programme du séminaire comprenait également des visites sur le terrain dans différents quartiers de l'île de Tenerife. Ces visites ont permis de présenter des projets et des programmes mis en œuvre dans le cadre de la stratégie interculturelle de Tenerife « Ensemble dans la même direction ».



L'utilisation interactive de la technique du « récit partagé » a permis également aux participants de s'exprimer et d'apporter leurs contributions à tout moment. Les informations recueillies grâce à cette technique ont été analysées sous trois angles : points clés, défis et solutions.



2. Résultats des groupes de travail

2.1 Intégration de l'approche interculturelle dans l'élaboration d'outils inclusifs et participatifs pour une démocratie participative et une gouvernance locale

Points clés

- Former les dirigeants locaux à de nouvelles façons de penser et de mettre en œuvre les politiques publiques : promouvoir la compétence interculturelle et changer les perspectives ;
- Détecter ce que les individus ont en commun et leur donner les outils pour travailler ensemble en vue de réaliser des objectifs partagés ;
- Utiliser les défis comme moyens de fédérer les citoyens ;
- Etablir que la participation est un processus qui traverse le cycle de vie des politiques publiques.

Défis

- Promouvoir le sentiment d'appartenance afin d'inciter les nouveaux arrivants à devenir des citoyens actifs ;
- Accepter que le droit de participer soit aussi un droit de ne pas participer.

Points d'action

- Mettre en œuvre des méthodologies participatives ouvertes à tous les résidents désireux de contribuer ;
- Recenser les opportunités de transformation sociale et les traiter sous l'angle interculturel ;
- Mettre en œuvre des mesures ciblées pour atteindre les groupes vulnérables ;
- Adopter une stratégie interculturelle globale qui soit pensée, conçue, mise en œuvre et évaluée conjointement avec et par les citoyens.

La compétence interculturelle des dirigeants et du personnel des villes est cruciale si l'on veut transformer la diversité en un avantage pour l'ensemble de la société. Elle contribue également à la création d'une vision commune d'une société ouverte qui est co-conçue en s'appuyant sur le lien social.

Les déclarations publiques qui décrivent la ville comme un espace ouvert et accueillant ont également une forte incidence sur les comportements des citoyens et contribuent à les inciter à agir de manière interculturelle, une condition préalable à une participation inclusive. En fait, l'approche interculturelle vise à créer un sentiment de citoyenneté partagée chez des personnes d'origines diverses vivant dans une



même ville, notamment en leur offrant la possibilité de prendre part aux affaires publiques. Les politiques interculturelles peuvent également être utilisées pour plaider en faveur de la co-conception, de la co-mise en œuvre et de la co-évaluation des politiques publiques.

Il ressort de l'expérience des participants à ce groupe que les villes qui ont des stratégies ou des plans d'action interculturels ambitieux axés sur des objectifs trouvent plus facilement des espaces de travail horizontal avec les citoyens, la société civile et d'autres parties prenantes que les villes qui n'ont pas (encore) de stratégie interculturelle globale.

En outre, les stratégies interculturelles définissent le cadre des politiques qui favorisent le sentiment d'appartenance à une communauté locale pluraliste, ce qui incite chacun de ses membres à y prendre une part active et à contribuer à la prise de décisions. Ces stratégies préparent également les citoyens au dialogue interculturel, à la compréhension mutuelle et à la volonté d'engager un débat qui pourrait déboucher sur une évolution de leurs points de vue et à l'adoption d'une vision commune qui inclurait toutes les parties. Elles donnent aux communautés et aux quartiers les moyens de penser et d'agir collectivement dans un contexte donné susceptible de changer.

En outre, les stratégies interculturelles considèrent que la médiation interculturelle est un outil permettant de dialoguer avec les communautés, d'autonomiser les résidents, de les aider à trouver des règles et des processus communs, et de contribuer à briser la barrière de la peur pour que chacun se sente suffisamment en confiance pour participer.

Le groupe a souligné que, pour encourager la participation active d'un grand nombre de citoyens, les stratégies interculturelles ne devraient pas faire de la participation un objectif, mais un processus qui doit être mis en œuvre durant tout le cycle de vie des politiques et des mesures publiques. La participation des citoyens à une élaboration commune des politiques dès les premières étapes de la conception permettra non seulement de veiller à ce qu'elles soient ciblées par rapport aux besoins réels, mais aussi de créer un sentiment d'appropriation parmi les résidents, lequel pourrait les inciter à approuver et à mettre en œuvre des politiques en leur donnant un impact beaucoup plus fort¹. Les citoyens qui participent comprennent ; s'ils comprennent, ils s'engagent à mettre en œuvre. La stratégie de Tenerife « Ensemble dans la même direction » est un excellent modèle à cet égard.

¹ Voir également le paragraphe 1.2 du présent rapport.

Enfin, la pratique montre que les possibilités de participation découlent souvent de situations ou de contextes défavorables qui poussent les citoyens à se réunir pour trouver des solutions à des questions d'intérêt commun. Les stratégies interculturelles devraient donc prévoir des outils pour transformer les défis en opportunités et créer des espaces pour les saisir, notamment par la coopération et le débat public.

2.2 Innovation sociale pour une participation pleine, intersectorielle et inclusive dans les communautés composées de membres aux origines diverses (avec une attention particulière portée aux migrants, aux réfugiés et aux demandeurs d'asile, aux Roms, aux groupes isolés, etc.)

Points clés

- Mettre l'accent sur les relations interpersonnelles ;
- Inciter les citoyens à s'engager : travailler avec et non pour les citoyens ;
- Promouvoir la formation multidirectionnelle ;
- Maximiser les ressources offertes par l'administration au public. Le quartier comme épicerie de l'action.

Défis

- Lutter contre l'inertie bureaucratique ;
- Renforcer la confiance mutuelle.

Points d'action

- Appliquer des méthodologies inclusives et participatives ;
- Éviter de « se marier » avec une méthodologie spécifique, mais les combiner en fonction du processus ;
- Toujours maintenir le contact avec les participants même lorsqu'ils semblent se désengager du processus ;
- Recenser les groupes cibles avec lesquels travailler.

L'innovation sociale n'est plus un concept nouveau. Au cours des dix dernières années, de nombreuses stratégies ont déjà été développées, des idées élaborées et des organisations créées pour répondre aux besoins civiques et sociaux. Cependant, l'innovation sociale est souvent considérée comme une fin en soi plutôt que comme un moyen pour arriver à une fin, et il est essentiel de passer des idées à leur mise en œuvre concrète.

Deux éléments importants sont à examiner : 1) Comment faire en sorte que la participation au processus d'innovation sociale soit inclusive? (Par exemple, en considérant que les groupes isolés ne sont pas uniquement des bénéficiaires de l'innovation, mais aussi des créateurs, des experts et des décideurs). Qu'est-ce qu'il se passe en définitive? En quoi cette approche peut-elle faire la différence? Plus spécifiquement, comment passe-t-on de l'aspiration à une participation intersectorielle et inclusive à la réalité? Comment faire en sorte que les différentes communautés participent pleinement à la création de l'innovation sociale?

Les participants sont convenus qu'au sens large, l'innovation sociale peut être considérée comme un processus par lequel de nouvelles solutions sont fournies pour répondre à des besoins sociaux déjà existants ou récents². La participation de la collectivité est un élément essentiel de l'élaboration des politiques interculturelles et présente de nombreux avantages, notamment de meilleurs résultats pour toutes les parties prenantes,



l'appropriation collective et des coûts de projet inférieurs. Une participation effective est aussi une façon de reconnaître que la participation du public à un projet n'est plus une question de communication d'informations sur ce qui est fait (« approche descendante »), mais qu'elle est un outil bilatéral de partage de l'information et de prise de décisions. Une telle approche fondée sur l'existant considère que les migrants font partie de la solution à un problème qui concerne la société dans son ensemble et ne sont pas l'unique source du problème à résoudre. La mise en place de solutions efficaces et durables passe par une participation pleine et entière des migrants au processus d'élaboration des politiques ou de gestion de projets.

Le groupe a évalué deux études de cas (Reggio Emilia et Portugal) afin d'en tirer les enseignements et de recenser les opportunités et les problèmes communs en vue de formuler un ensemble de principes et de recommandations. Les problèmes recensés dans les deux cas étaient les suivants:

L'inertie bureaucratique: l'innovation sociale exige avant tout une flexibilité intellectuelle et organisationnelle, qui sont des qualités rarement associées à la bureaucratie. En effet, l'innovation n'est possible que lorsque toutes les parties prenantes sont vraiment prêtes à examiner de nouvelles idées et de nouveaux processus et à dialoguer avec d'autres acteurs. Dans l'administration publique, la capacité de « penser en dehors des sentiers battus » est rarement récompensée et perçue le plus souvent comme une perturbation de la routine quotidienne. Si l'innovation est le principal moteur du secteur privé, ce sont la stabilité, la prévisibilité et la responsabilité qui prévalent dans la gestion publique. En effet, la flexibilité organisationnelle peut être très difficile à mettre en œuvre dans les administrations publiques. Plus le niveau d'administration est élevé, plus il est difficile de gérer les politiques publiques de façon souple. Les collectivités locales peuvent être plus réactives et pragmatiques. Elles peuvent, par exemple, mettre en place des structures *ad hoc* (groupes consultatifs, organes consultatifs, etc.) qui fonctionnent avec des règles moins hiérarchisées et plus informelles. Des problèmes peuvent surgir lorsque des organismes de financement externes d'un niveau administratif supérieur, notamment de l'UE, ont besoin de données prévisionnelles précises et n'accordent pas, ou guère, de marge de manœuvre aux bénéficiaires des fonds qui souhaitent

² Une définition plus élaborée est proposée dans un rapport 2012 sur le projet de recherche TEPISIE (Theoretical, Empirical and Policy Foundations for Social Innovation in Europe): « Les innovations sociales sont de nouvelles solutions (produits, services, modèles, marchés, processus, etc.) qui répondent simultanément à un besoin social (plus efficacement que les solutions existantes) et débouchent sur des capacités et des relations nouvelles ou améliorées et une meilleure utilisation des actifs et des ressources. En d'autres termes, les innovations sociales sont à la fois bénéfiques pour la société et renforcent la capacité d'action de celle-ci. »

introduire des changements pendant la mise en œuvre du projet. Des procédures bureaucratiques rigoureuses laissent peu de place à l'éclosion de nouvelles idées.

Confiance mutuelle : le groupe est convenu que l'innovation participative exige que les migrants aient suffisamment confiance en eux-mêmes et dans la société d'accueil pour devenir des membres actifs du processus d'élaboration des politiques ou de gestion des projets. Au niveau individuel, les personnes issues de l'immigration sont souvent confrontées, par rapport à la population autochtone, à un certain nombre d'obstacles supplémentaires qui ne facilitent pas leur participation à la vie collective. Le manque d'expérience en matière de participation sociale, la méconnaissance de l'incidence des mécanismes participatifs sur les résultats des politiques publiques, l'accès limité à l'information et aux ressources en raison de la barrière linguistique sont autant de facteurs qui entravent la participation et ne permettent pas aux migrants de bien comprendre les enjeux, d'exprimer leurs préoccupations et de formuler des propositions.

Le groupe est convenu que l'on peut stimuler l'innovation sociale dans l'élaboration des politiques interculturelles en impliquant les migrants dès le début et tout au long du processus. Or, ce n'est pas toujours le cas. Les migrants sont parfois sollicités au cours des phases initiales (définition du problème à résoudre et objectifs à atteindre) mais sont écartés lors de la mise en œuvre du projet. Il arrive également que les groupes communautaires de migrants ne soient mobilisés qu'à la phase de mise en œuvre du projet, à laquelle ils sont invités à contribuer, principalement à titre volontaire. Dans les deux cas, les migrants peuvent estimer qu'ils ne sont pas considérés comme de véritables partenaires et s'abstenir par conséquent de faire des propositions alternatives. Dans le cadre de la prise de décisions interculturelles, la participation à la prise de décisions est un principe fondamental et ne doit pas être instrumentalisée pour épargner des ressources ou cautionner des décisions antérieures.

Les participants sont convenus que, dans l'idéal, la direction devrait faire confiance à un gestionnaire de projet extérieur. Si cette personne est un fonctionnaire, elle n'aura pas la liberté de communiquer ouvertement et d'examiner des idées qui peuvent entrer en conflit avec les habitudes et la hiérarchie fortement ancrées de sa propre organisation. En outre, le problème à résoudre provient peut-être de décisions antérieures, ou d'absence de décisions, de l'organisation employant le gestionnaire de projet, ce qui peut susciter une certaine méfiance dans les communautés de migrants. Un gestionnaire de projet extérieur est par définition plus neutre et a beaucoup plus de chances d'établir une relation de confiance avec les groupes de migrants. Cette personne devrait être choisie en fonction de ses compétences techniques mais aussi de sa capacité à dialoguer de façon positive avec toutes les parties prenantes et à garder un esprit ouvert tout au long du processus.

Certes, la planification est un aspect important de la planification des politiques publiques et des projets à condition qu'elle ne soit pas trop rigide. En effet, l'approche par essais et erreurs est un élément essentiel de l'innovation sociale. Au cours de la mise en œuvre du projet, de nouvelles idées et de nouveaux acteurs peuvent apparaître et nécessiter une réorientation de certains aspects du projet sans perdre de vue le problème à résoudre. Par conséquent, le processus de gestion de projets ne doit pas être considéré dès le départ comme un processus linéaire, mais comme un processus itératif permettant de recueillir de nouvelles idées au fur et à mesure qu'il se déroule. Par souci d'efficacité, il peut s'avérer nécessaire de modifier le processus de prise de décisions, d'intégrer de

nouveaux acteurs ou de réaffecter des ressources. La participation et la capacité d'accepter le changement améliorent grandement l'efficacité et la durabilité de la politique/du projet.

L'innovation sociale exige un état d'esprit spécifique qui n'est pas une caractéristique de l'administration publique, dans laquelle les mécanismes de décision, de commandement et de contrôle « descendants » constituent généralement la norme. Il est donc essentiel que les organisations publiques s'abstiennent de prendre la direction des processus innovants. Ces processus fonctionneront d'autant plus efficacement qu'ils seront organisés en réseau de politique publique autour d'une structure très décentralisée et flexible dans laquelle aucune personne ou organisation n'est investie d'une autorité centrale. Les migrants sont plus susceptibles de participer aux structures dans lesquelles ils sont sur un pied d'égalité avec les fonctionnaires, les experts et d'autres. Dans les réseaux de politique, le rôle du gestionnaire de projet est similaire à celui d'un chef d'orchestre qui cherche à obtenir l'apport de chaque musicien mais aussi une harmonie collective.

En conclusion, pour assurer une participation inclusive au processus d'innovation sociale, les villes interculturelles peuvent :

- mettre en place des modules de formation à l'intention des employés des collectivités locales sur l'importance et les mécanismes de l'innovation sociale et de la participation en tant qu'outils de gestion publique. Idéalement, ces cours devraient être suivis par le personnel habituel : fonctionnaires, superviseurs, cadres, directeurs, etc. Il s'agit du seul moyen de changer l'état d'esprit collectif ;
- mettre en relation les groupes de migrants qui souhaitent développer une nouvelle idée avec les principales organisations responsables. Lorsque le groupe n'est pas bien organisé ou limité dans sa capacité d'interaction avec l'administration locale, pour des raisons linguistiques par exemple, un soutien spécifique peut être offert. Le canton de Neuchâtel, par exemple, met en relation des groupes de migrants souhaitant développer un projet culturel avec les principales institutions culturelles responsables.

Pour inciter les différentes communautés à participer pleinement à la création de l'innovation sociale, les villes peuvent :

- allouer des ressources suffisantes pour surmonter la barrière linguistique et faire en sorte que les migrants, quelles que soient leurs compétences linguistiques, se sentent à l'aise lorsqu'ils interagissent avec d'autres parties prenantes ;
- se mettre en relation non seulement avec des groupes organisés de migrants, mais aussi avec des personnes qui ont une expérience de la migration, qui sont connectées à d'autres réseaux et qui peuvent éventuellement assumer des rôles de chef de file. Le programme d'ambassadeurs multiculturels de la ville australienne de Ballarat pourrait servir d'exemple à cet égard ;
- veiller à ce que les migrants participent pleinement à toutes les étapes (évaluation des besoins, conception du processus, allocation des ressources, exécution, évaluation) et à tous les niveaux du processus d'élaboration des politiques ou de gestion de projet. Il faudrait prévoir suffisamment de temps au cours des phases initiales, car elles sont essentielles pour instaurer la confiance mutuelle, ce qui peut, dans de nombreux cas, faciliter la participation à long terme.

Pour commencer à utiliser l'innovation sociale comme outil au service des communautés inclusives, les villes (les collectivités locales) peuvent :

- mettre en place des mécanismes adéquats pour que la planification des projets et les structures organisationnelles restent ouvertes aux apports extérieurs et aux interactions informelles sans perdre de vue les principaux objectifs à atteindre ;
- confier la gestion des projets visant à stimuler l'innovation sociale à des gestionnaires de projets externes qui sont suffisamment neutres et indépendants pour prendre en compte de nouvelles idées ou interagir sans les contraintes de la fonction publique.

2.3 Co-conception et co-mise en œuvre de politiques publiques : définition, renforcement des capacités, processus de consultation et de participation, outils et évaluation des communautés

Points clés

- Former et responsabiliser les associations de migrants afin qu'elles puissent devenir autonomes ;
- Faire en sorte que les individus aient le sentiment que leur voix est entendue et que leur contribution sera prise en considération ;
- Rechercher et créer des espaces où les citoyens, les dirigeants politiques et les techniciens peuvent travailler ensemble.

Défis

- Identifier qui a le pouvoir de faire évoluer la situation ;
- Accepter les immigrants comme décideurs, accroître leur participation ;
- Prendre des décisions ensemble, avant même la co-conception ;
- Inciter les personnes à consacrer du temps pour résoudre les problèmes de façon proactive ;
- Faciliter l'accès aux ressources (TIC, médias et financières) ;
- Changer les espaces habituels de prise de décision ;
- Travailler à partir de l'existant local.

Points d'action

- Encourager la participation inclusive en mettant en place des formations et des outils pertinents à l'intention des pouvoirs publics, y compris sur la compétence interculturelle ;
- Autonomiser les citoyens (formation à l'encadrement) par des activités ciblées de renforcement des capacités ;
- Faire participer le quartier à la conception du plan/des actions/des politiques ;
- Co-concevoir et co-mettre en œuvre par étapes.

Les participants ont défini ce qu'est la « co-conception et la co-mise en œuvre ». Ils sont convenus que la participation d'un large éventail d'acteurs était un élément important de la co-conception et de la co-mise en œuvre, et ont souligné qu'il était nécessaire de lancer un processus en prenant une co-décision sur les buts et objectifs. La décision peut être adoptée plus facilement lorsqu'un problème concret touche un quartier ou un groupe particulier. Toutefois, il est important que les

pouvoirs publics renforcent leurs compétences pour provoquer des situations qui incitent les citoyens à jouer un rôle actif dans la prise de décisions et la mise en œuvre publiques.

Il est également important de savoir qui est le « groupe privilégié », autrement dit qui a le pouvoir et le mandat pour mettre en œuvre des actions/initiatives concrètes, apporter des changements, savoir à qui parler, qui est en mesure de décider et de mettre en œuvre les idées, qui en est le détenteurs et qui peut rassembler toutes ces parties prenantes pour travailler ensemble.



En outre, la co-conception, la co-mise en œuvre et la co-évaluation devraient être considérées comme faisant partie d'un processus (le « processus d'élaboration des politiques ») qui suppose un retour d'informations continu de la part des responsables de la mise en œuvre, des bénéficiaires, du groupe cible, et qui tient compte des résultats de l'évaluation pour le processus décisionnel. Ce processus devrait être planifié et mis en œuvre par étapes, en tenant compte à la fois des perspectives à court et à long terme.

Les pouvoirs publics devraient également s'employer à mettre en place des structures et des espaces pour promouvoir l'interaction. Il peut s'agir de tables rondes permanentes rassemblant des responsables des administrations locales, des hommes politiques, des ONG, des représentants de la société civile et des particuliers. Il conviendrait également de mettre en œuvre des projets spécifiques pour renforcer les capacités et donner aux citoyens les moyens de participer sur un pied d'égalité.

Une formation devrait enfin être dispensée aux fonctionnaires et au personnel des municipalités afin qu'ils développent des compétences techniques et pratiques en matière de dialogue interculturel, de lutte contre la discrimination et de politiques contre le discours de haine.

2.4 Méthodologies et instruments pour une participation plus inclusive dans des contextes multiculturels (comprenant la promotion du dialogue interculturel, la médiation et la résolution des conflits)

Points clés

- Former et informer la société sur les opportunités liées à la participation sociale ;
- Rechercher ou créer des espaces de participation communs ;
- Mettre le citoyen au centre des politiques pour qu'il se sente reconnu.

Défis

- Promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie publique et politique.

Points d'action

- Adapter les méthodologies au processus, pas l'inverse ;

- Choisir des méthodologies flexibles ;
- Envisager de mettre en œuvre également des actions artistiques et culturelles comme outils pour susciter l'intérêt, l'engagement et la participation.

Le développement d'une participation inclusive nécessite l'utilisation de méthodes et d'outils adaptés aux objectifs poursuivis ; c'est particulièrement vrai dans des contextes interculturels où diverses contributions, façons de penser, de procéder et de comprendre la participation se rencontrent et se mélangent. Dans ces différents contextes, il est essentiel d'engager un dialogue interculturel et d'appliquer des techniques de médiation interculturelle ou de résolution de conflits pour dynamiser et stimuler la collectivité. Ces techniques sont encore plus efficaces lorsque le groupe cible devient l'un des acteurs de la définition, de l'application et de la mise en œuvre de la participation inclusive.



Les participants du groupe de travail se sont d'abord entendus sur un cadre commun pour comprendre ce que signifie une approche méthodologique de la participation (inclusive) ; ils ont ensuite échangé et défini les caractéristiques spécifiques des outils et des techniques qui sont couramment utilisés pour promouvoir la participation inclusive ; enfin, ils ont extrapolé les éléments et les aspects qui ont une incidence positive sur l'élaboration des processus et/ou des projets qui favorisent la participation inclusive.

Approche méthodologique : Les méthodologies participatives sont un ensemble de méthodes, techniques et perspectives d'intervention très globales et hétérogènes appliquées à un large éventail de cas de figure et de contextes. Cette hétérogénéité ne permet pas de trouver facilement des points communs en termes d'approches. En fait, il est apparu que, dans les administrations elles-mêmes, quel que soit l'échelon, il n'existe aucun cadre qui définisse précisément la « participation » et détermine sa portée, son processus de mise en œuvre ou ses actions. Les participants ont jugé utile d'encourager les administrations publiques à mettre en place des cadres de référence communs (juridiques, normatifs) pour la mise en œuvre et le développement des processus participatifs favorisant l'inclusion. Le groupe de travail a décidé de définir le « processus participatif » comme un processus horizontal qui vise à une transformation (positive) de la société en améliorant, notamment, la coexistence dans diverses sociétés. La « participation inclusive » est la qualité qui garantit (favorise) l'égalité des chances dans les processus participatifs qui sont engagés.

Techniques et outils participatifs : un processus participatif implique l'élaboration de méthodologies participatives qui, indépendamment de la manière dont elles sont élaborées, doivent au moins tenir compte des principaux éléments suivants :

1. Identifier et définir des objectifs communs. Établir des priorités communes rassemble les citoyens. Il est essentiel de se concentrer sur les quelques objectifs communs fondamentaux qui sont les plus susceptibles de servir les intérêts communs, en apportant une cohérence et une solidité aux processus qui sont élaborés. En fait, si les objectifs sont trop spécifiques, le risque existe de déplacer le centre d'intérêt vers certains groupes en particulier et de se couper de l'apport

des autres. Il est donc important que chacun prenne bien conscience de la réalité et d'effectuer au préalable un diagnostic participatif en vue de parvenir au bien commun.

2. Partager l'information : à la fois sur le processus et les résultats. Il est essentiel de partager l'information (en la rendant compréhensible, en s'adressant à tous les groupes) pour faire avancer les processus de participation collective. Le partage de l'information devrait être une priorité dans la phase initiale des processus participatifs et dans l'application des techniques et des outils qui sont développés pour les mettre en œuvre. La mesure dans laquelle une personne perçoit la transparence d'un processus, la cohérence de sa propre participation à celui-ci et l'engagement envers les résultats obtenus dépendront en grande partie des efforts de communication déployés. En outre, la communication d'informations, lorsqu'elle est pertinente, contribue à former des citoyens éclairés qui comprennent le rôle qu'ils jouent dans le processus et donc accroît la probabilité qu'ils continuent de participer à l'avenir. Il peut s'agir d'un processus assez complexe qui devrait donc combiner différentes stratégies de communication. Les codes, termes et canaux de communication utilisés peuvent avoir une forte incidence sur l'efficacité du partage de l'information, en particulier lorsqu'une participation inclusive est recherchée.
3. Rendre le processus plus flexible : les processus participatifs, en particulier les techniques et outils utilisés, doivent être proches et adaptés au groupe cible. Un bon diagnostic de la diversité de la population (pour apprendre à connaître et reconnaître cette diversité), ainsi que la capacité de s'adapter aux différents contextes, en examinant les différents moyens et options de participation, sont autant de facteurs qui, s'ils sont appliqués avec la souplesse nécessaire, accroîtront la participation inclusive. Le contexte déterminera le degré de flexibilité nécessaire. Toutefois, la flexibilité des techniques et des outils ne doit pas être confondue avec la flexibilité concernant les buts ou les objectifs du processus participatif. En effet, ceux-ci ne sauraient être modifiés lorsqu'ils ont été fixés pour l'intérêt commun au moyen d'un processus participatif.

Développement de processus participatifs inclusifs : l'élaboration de mesures et de politiques par le biais de processus participatifs donne – de l'avis des administrations publiques participantes – de meilleurs résultats sur le plan de la mise en œuvre. Il s'agit d'un moyen, et non une fin, qui légitime largement la réponse du public. Cependant, les processus participatifs ne se multiplient pas quotidiennement : beaucoup n'aboutissent pas, d'autres perdent leur caractère participatif parce que les individus se désengagent ou abandonnent.

Beaucoup estiment que les processus participatifs ne compensent pas les efforts consentis et les moyens mis en place. De même, la qualité et la cohérence ne sont généralement pas suffisamment valorisées ou prises en considération lors de l'évaluation des résultats obtenus. Un autre problème est que les processus participatifs ne sont pas définis *ex ante*. Il est donc nécessaire d'apprendre à gérer leurs incertitudes et leurs risques, et à les développer dans les délais et en fonction des ressources disponibles, par rapport aux résultats attendus.

Lorsque ces obstacles sont surmontés, il existe des conditions qui sont plus propices au développement des processus participatifs inclusifs à partir de la dimension personnelle-professionnelle, de la dimension institutionnelle ou du contexte social lui-même.

1. Un processus participatif inclusif est plus viable si le contexte social dans lequel il est développé accorde de l'importance aux intérêts communs (contre les intérêts individuels, ou le communautarisme). En outre, il est plus facile de promouvoir l'inclusion lorsque la collectivité, au sens large, maintient du lien social, développe au plus haut point un sentiment d'appartenance et de coresponsabilité avec le territoire, et rejette la violence et la haine.
2. Un processus participatif inclusif sera peut-être mieux conçu si l'institution de mise en œuvre parvient à consolider les modèles d'intervention qui sont développés en assumant le principe d'incertitude inhérent aux processus participatifs ; les institutions publiques devraient également favoriser le développement des processus participatifs en libérant les membres de leur personnel (en autorisant la flexibilité des horaires) afin qu'ils puissent s'adapter aux rythmes des processus en cours.
3. Un processus participatif inclusif sera plus fructueux si les professionnels assument un rôle de facilitation et non de coordination et considèrent que leurs interventions jouent un rôle de formation continue pour les personnes qui participent aux processus (formation et service). En outre, du point de vue de la formation du personnel, les fonctionnaires devraient avoir des compétences en matière de gestion interculturelle et de promotion de l'égalité des chances, et être en mesure de développer des compétences liées à l'écoute active et à l'organisation des ressources.

2.5 Des politiques spécifiques aux politiques générales – renforcer la volonté politique et la compréhension de l'inclusion des Roms par une action conjointe au niveau local. Tirer des enseignements du programme ROMACT

Ce groupe de travail n'a duré qu'un après-midi. Les résultats présentés ici sont une synthèse des débats du groupe ainsi que des réflexions qui ont été formulées au cours de la réunion, y compris la session d'introduction.

Points clés

- Chacun devrait avoir le sentiment qu'il a été entendu ;
- Les organisations de la société civile devraient avoir les moyens d'agir ;
- L'approche utilisée devrait être vraiment inclusive ;
- Le recours aux nouvelles technologies devrait être encouragé ;
- L'empathie et le respect devraient guider les politiques ;
- Les zones vulnérables devraient être ciblées plus précisément afin de répondre à leurs besoins.

Défis

- Améliorer l'accès de la population rom à l'éducation formelle précoce ;
- Donner aux Roms les moyens d'agir et de participer à la prise de décisions ;
- Faire participer les Roms à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques ;
- Accroître la représentation politique des Roms ;
- Modifier la perception stéréotypée des Roms ;
- Mettre en œuvre des politiques transversales pour l'intégration complète des Roms ;
- Les institutions devraient briser les barrières de la peur à l'égard de la population rom ;
- Les Roms devraient faire partie du concept d'interculturalité.

Points d'action

- Informer la population des actions qui sont menées, à n'importe quel stade du processus ;
- Rendre les processus transparents ;
- Utiliser le budget participatif ;
- L'inclusion des Roms est un long processus qui nécessite un soutien constant.

3. Conclusions générales

Les points clés relevés ont, dans une large mesure, une relation directe avec les méthodologies et les moyens de « faire », de gérer et de travailler sur les politiques publiques, autrement dit sur la manière dont les processus sont menés à bien pour mettre en place des sociétés inclusives et participatives.

Les participants au séminaire ont souligné que les méthodologies utilisées, le mélange de modèles et de paradigmes, l'adaptation et l'adaptabilité du processus ainsi que l'importance accordée non seulement aux résultats à atteindre mais aussi à la manière dont ils sont atteints sont des éléments fondamentaux des politiques participatives efficaces.

L'analyse participative des difficultés rencontrées au cours des processus, de la manière dont celles-ci ont été résolues ou gérées, des conflits qui ont surgi et de la manière dont ils ont été traités, est parfois plus importante que le résultat obtenu, car elle produit une série de résultats intangibles qui peuvent avoir une incidence plus forte sur le ressenti de la société et son comportement.

Les personnes qui sont au centre des politiques et des processus participatifs, indépendamment de leur origine culturelle ou de leur situation administrative, sont un autre élément clé du succès et doivent être prises en compte dans la gestion de la diversité culturelle. Par exemple, la visite dans le quartier « El Fraile » (municipalité d'Arona) qui a eu lieu au cours de la deuxième matinée du séminaire, a permis aux habitants de présenter aux participants venus de toute l'Europe le lieu où ils vivent, le travail qu'ils font pour améliorer les conditions de vie et l'image du territoire, la plateforme mise en place pour faciliter le dialogue interreligieux, et de nombreuses autres initiatives entreprises pour mettre en œuvre la stratégie interculturelle insulaire « Ensemble dans la même direction ». Il s'agit d'une contribution directe des citoyens à une politique publique, et le fait de pouvoir partager eux-mêmes les résultats de ce travail conjoint maintient le processus en vie, permet la validation et la reconnaissance de la contribution individuelle des habitants, augmente la confiance en soi et renforce l'engagement.

Un autre facteur à prendre en considération est la nécessité de transformer l'espace public en un lieu de rencontre, de mixité et d'interaction. Il est important de s'éloigner des espaces traditionnels et de créer de nouveaux lieux de rencontre plus horizontaux dans lesquels tous les acteurs sociaux peuvent être représentés. La visite organisée dans le cadre de l'initiative « Quartiers pour l'emploi : plus fort ensemble » a été un bon exemple à cet égard. Cette initiative est un projet expérimental de proximité qui vise à améliorer l'employabilité et l'inclusion socio-professionnelle au niveau local, en exploitant pleinement les ressources existantes et en proposant une stratégie d'emploi qui dépasse la simple approche individuelle classique. Ce projet s'appuie sur des expériences diverses qui présentent un intérêt pour la population issue de l'immigration et les Roms dans le cadre du programme ROMED du Conseil de l'Europe. La visite de l'espace de mise en œuvre du projet a montré aux participants que, lors du développement d'un projet visant à améliorer l'employabilité, des espaces relationnels peuvent être créés, favoriser l'inclusion et l'intégration des groupes vulnérables et donner à chaque personne la possibilité de présenter ses propres forces.

L'un des principaux défis à relever consiste à transférer des pratiques et méthodes de travail locales à la direction de toutes les politiques publiques, soit au plus haut niveau de gestion et de direction de la ville, afin que les politiques soient conçues, exécutées et évaluées de manière participative.

Le « Projet d'intervention communautaire interculturelle (Taco ICI) » est un exemple qui montre comment s'y prendre pour relever ce défi. Taco est une zone urbaine rattachée à deux communes. Elle se compose de quinze quartiers, qui possèdent chacun leur propre identité et se sont développés au fil des flux migratoires intra et interinsulaires et, plus récemment, internationaux. La mise en place d'un processus communautaire a été encouragée afin de renforcer la coexistence sociale grâce à la coopération et à l'action conjointe de multiples acteurs publics et privés. Les participants ont noté l'impact considérable produit par l'intégration de la communauté dans toutes les phases de développement du projet. Ils ont noté également que les politiques publiques acquièrent une légitimité et que le degré de confiance dans les institutions publiques augmente, ce qui est encore plus étonnant dans un contexte généralisé de désintérêt pour la politique.



Rapport préparé par le Conseil de l'Europe (Ivana d'Alessandro) et le Cabildo de Tenerife (l'équipe de la stratégie « Ensemble dans la même direction » et l'Université de La Laguna) ; contributions d'Oliver Freeman, Kseniya Khovanova Rubicondo et Alexis Mesa aux chapitres 2.2, 2.3 et 2.4.