



## AVANT-PROPOS

Le programme des Cités interculturelles, action conjointe de la Commission européenne et du Conseil de l'Europe, vise à développer un modèle sur lequel fonder les politiques d'intégration interculturelle au niveau municipal. Par « interculturelisme », on entend la promotion de politiques et de pratiques qui encouragent les échanges, la compréhension et le respect entre cultures et populations différentes.

Les approches retenues se fondent sur l'important acquis du Conseil de l'Europe, institution riche d'une longue expérience dans le domaine des migrations, des minorités, du dialogue interculturel et de la gestion de la diversité, ainsi que sur les nombreuses recherches menées par Comedia et par d'autres organisations.

Nos villes ont besoin de politiques capables d'assurer à tous l'égalité des droits, de lutter contre la discrimination et le racisme, et de promouvoir activement des échanges constructifs entre des personnes qui n'ont pas le même âge, la même culture ou la même origine. Pour promouvoir la participation et l'égalité des chances, il faut déconstruire les mythes et préjugés sans fondement sur les minorités, quitte à remettre en question certaines structures et stratégies municipales existantes. L'approche interculturelle se distingue d'autres démarches en ce qu'elle met l'accent sur l'engagement de tous les citoyens, sur les actions communes et sur la responsabilité collective.

Une bonne part des travaux a consisté à éprouver, valider et améliorer un modèle de gouvernance et de gestion interculturelles au niveau local. Onze villes situées dans 11 pays différents, tous membres du Conseil de l'Europe, ont été sélectionnées pour examiner, en étroite coopération avec notre Organisation, les méthodes pouvant être appliquées sur le terrain pour répondre aux situations et aux problèmes concrets, dans des contextes locaux et nationaux très variés.

Les résultats de cette phase pilote du programme des Cités interculturelles s'avèrent extrêmement intéressants. Cependant, ils ne sont qu'une étape dans un processus à plus long terme, qui aboutira à de meilleures façons de renforcer la cohésion dans les villes et d'améliorer le bien-être social, économique et culturel de leurs populations. Nous avons le plaisir de présenter ici les principaux éléments du modèle de cité interculturelle,



encore en construction. Nous n'entendons pas offrir une norme parfaite, mais plutôt susciter le débat et recueillir des réactions critiques.

« Cités interculturelles » est né du Livre blanc sur le dialogue interculturel, contribution majeure du Conseil de l'Europe à l'Année européenne du dialogue interculturel (2008), qui fait autorité au niveau européen sur ce sujet en tant que concept de politique publique. Nous devons beaucoup au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe pour son soutien sans faille, ainsi qu'aux nombreuses personnes et organisations qui ont participé au programme, unies par l'espoir d'un changement social et culturel qui permettrait à tous, dans nos villes et dans nos quartiers, de vivre ensemble égaux en dignité.

Enfin, le programme des Cités interculturelles a constitué un partenariat exemplaire avec la Commission européenne, partenariat dont nous espérons qu'il pourra être prolongé et renforcé au bénéfice de toutes les villes européennes et de leurs habitants.

**Robert Palmer**

*Directeur de la Culture et du Patrimoine culturel et naturel  
Conseil de l'Europe*

Lancé par la Commission européenne et par le Conseil de l'Europe dans le cadre de la préparation à l'Année européenne du dialogue interculturel de 2008, le programme des Cités interculturelles s'est avéré une initiative de premier plan, traduisant concrètement l'un des principaux messages de l'Année européenne: la nécessité de penser et d'agir au-delà des frontières.

L'Année du dialogue interculturel a été proposée par Jan Figel, commissaire européen chargé de l'éducation, de la formation, de la culture et de la jeunesse, avec cet objectif ambitieux: montrer comment le dialogue interculturel peut contribuer à former des sociétés solides et harmonieuses dans une Europe de plus en plus diverse sur le plan culturel. La diversité des cultures, des langues et des croyances a toujours été au cœur du projet européen; or, un engagement actif est indispensable si nous voulons en tirer tous les bénéfices et éviter les tensions et les peurs que peuvent provoquer la différence et le changement.



L'un des messages les plus présents, pendant toute l'année européenne, a été que le dialogue interculturel devait être abordé de façon transversale, en pensant et en agissant au-delà des délimitations traditionnelles. « Cités interculturelles » montre très bien la traduction concrète de cette coopération transversale au niveau local. Dans des domaines aussi variés que l'éducation, le logement, la police, l'emploi et l'urbanisme, les politiques sont examinées à travers un « prisme interculturel », afin d'imprimer une stratégie plus cohérente aux politiques publiques et à la participation de la société civile dans les villes où se côtoient plusieurs cultures.

Cette reconnaissance de la nécessité de penser et d'agir de façon transversale se reflète dans le large éventail de programmes de l'Union européenne (UE) qui participent au financement des initiatives en faveur du dialogue interculturel. Ce sont non seulement les programmes pour l'éducation et la formation, la culture, la jeunesse et la citoyenneté, mais aussi ceux qui portent sur le développement rural et régional, l'intégration des migrants et, bien sûr, les relations extérieures. Au cours de l'Année européenne du dialogue interculturel 2008, les ministres de l'Éducation, de la Culture et de la Jeunesse des pays de l'UE ont adopté des conclusions qui appellent à développer une stratégie intersectorielle pour le dialogue interculturel, en mettant l'accent sur la promotion des compétences interculturelles : un bon point de départ pour les politiques à venir.

Au-delà de 2008, le dialogue interculturel reste une priorité pour la Commission européenne. Avec nos partenaires dans les États membres et la société civile, nous voulons prolonger l'élan créé par cette initiative. La poursuite du partenariat avec le Conseil de l'Europe sur les Cités interculturelles fera partie, nous l'espérons, de notre vision commune d'une Europe attachée à la dignité humaine, à la participation civique et au respect de la diversité en tant que conditions indispensables à la solidité sociale et économique de notre continent.

**Vladimir Šucha**

*Directeur de la Culture,  
du Multilinguisme et de la Communication  
Commission européenne*





# Le défi des Cités interculturelles

Historique et principes

Formuler une stratégie municipale interculturelle :  
le processus

Une stratégie en 10 étapes

Exemples vécus : approches interculturelles  
dans plusieurs villes européennes





## Historique et principes

### *Construire une politique municipale interculturelle*

Le programme des Cités interculturelles, action pilote commune du Conseil de l'Europe et de la Commission européenne, a été lancé en 2008. En étudiant l'impact de la diversité culturelle et des migrations sur les villes européennes, il visait à dégager les politiques et stratégies susceptibles d'aider les villes à faire de la diversité un facteur de développement. Le programme a cherché à élargir et à approfondir les paramètres du débat sur ces questions pour comprendre, au-delà des gros titres dans les médias, comment les citoyens vivent ensemble et créent leur ville au quotidien. Point important, il s'est efforcé de proposer des politiques et des méthodes pratiques susceptibles d'être adoptées par les villes d'Europe.

Le programme des Cités interculturelles n'est pas, loin de là, le seul à s'intéresser à ces thèmes, mais il est peut-être unique par son ampleur et son approche. Couvrant toute l'Europe de l'Atlantique à l'Oural, il s'est penché aussi bien sur la diversité historique et les minorités nationales que sur les migrations récentes. Sa conception de la ville est également très large, puisqu'elle englobe les élus et les fonctionnaires municipaux à différents degrés hiérarchiques et dans plusieurs spécialités, les ONG, les associations de migrants, les services publics, le monde de la culture et de l'éducation, les entreprises et les médias.

Une « cité interculturelle modèle », objectif idéal du programme, a été ainsi définie :

« La cité interculturelle a une population diverse, composée de personnes qui diffèrent par la nationalité, l'origine, la langue ou les croyances. La plupart de ses habitants considèrent la diversité non comme un problème, mais comme une richesse, et reconnaissent que toutes les cultures se modifient dès lors qu'elles se rencontrent dans l'espace public. La ville combat activement les préjugés et la discrimination, et veille à l'égalité des chances en adaptant ses structures de gouvernance, ses institutions et ses services aux besoins de tous ses habitants, sans compromettre les principes des droits de l'homme, de la démocratie et de la prééminence du droit. En partenariat avec les entreprises, la société civile et les agents publics, la cité interculturelle développe une série de politiques et d'actions visant à encourager le brassage et les échanges entre différents groupes. Un fort degré de confiance et de cohésion sociale contribue à contenir les conflits et la violence, à accroître l'efficacité des politiques et à rendre la ville attractive pour les particuliers comme pour les investisseurs. »



Cette définition a été mise à l'épreuve par plusieurs villes qui cherchent, chacune selon son histoire et sa situation, à aborder positivement la diversité et à la gérer comme un atout plutôt qu'une menace. L'apport collectif de ces villes, ainsi que de toutes celles qui ont fait part de leurs réflexions et de leurs bonnes pratiques, a formé une approche unique de l'intégration des migrants et des minorités qui a pris le nom d'« intégration interculturelle ». Cette notion sera développée dans les pages qui suivent.

« Cités interculturelles » a été conçu comme un programme d'action, de recherche et de développement de politiques au service des trois grands objectifs suivants :

- susciter un large débat dans les villes pilotes et les amener à revoir et à reformuler leurs politiques sur la base d'une approche interculturelle des migrations, de l'intégration et de la cohésion sociale ;
- encourager les villes pilotes à élaborer des stratégies interculturelles globales pour la gestion de la diversité urbaine ;
- élaborer des modèles de stratégies interculturelles et de développement et d'évaluation de politiques dont les autres villes d'Europe pourront s'inspirer.

Après un appel à propositions et une sélection par concours, 11 villes ont été retenues pour participer à cette action pilote. Les critères étaient l'engagement des élus de la ville en faveur d'une bonne gestion de la diversité, l'existence d'un fort réseau d'organisations de la société civile et l'intérêt montré par les agents publics et les médias locaux pour ce thème de travail. Les 11 villes pilotes sont les suivantes :

Ijevsk (Fédération de Russie)	Oslo (Norvège)
Lublin (Pologne)	Patras (Grèce)
Lyon (France)	Reggio d'Emilie (Italie)
Melitopol (Ukraine)	Subotica (Serbie)
Neuchâtel (Suisse)	Tilburg (Pays-Bas)
Neukölln (Allemagne)	

## *Naissance du programme*

Le programme des Cités interculturelles est né de la convergence de trois initiatives distinctes, mais similaires :





## Le Livre blanc du Conseil de l'Europe sur le dialogue interculturel

Le Conseil de l'Europe s'intéresse au dialogue interculturel depuis plus de trente ans. Il se concentrait, à l'origine, sur l'apprentissage interculturel comme outil de « diplomatie interpersonnelle » et sur la construction d'une Europe unie à travers les politiques de jeunesse et l'éducation non formelle. Dès les années 1980, le Conseil de l'Europe a lié le concept de dialogue interculturel à la prévention des conflits, à la réconciliation et à l'éducation à la citoyenneté démocratique. Dans ce contexte, il a également beaucoup travaillé ces dernières décennies sur les aspects théoriques et pratiques de la gestion de la diversité dans l'enseignement, les politiques de jeunesse, les services sociaux et la culture.

Le Livre blanc sur le dialogue interculturel<sup>1</sup>, adopté en mai 2008 par les ministres des Affaires étrangères des 47 Etats membres, définit ce dialogue comme « un échange de vues ouvert, respectueux et fondé sur la compréhension mutuelle entre des individus et des groupes qui ont des origines et un patrimoine ethniques, culturels, religieux et linguistiques différents ».

Le livre blanc énumère les conditions indispensables à ce dialogue : mise en place de structures de gouvernance adaptées, compétences interculturelles de la part des institutions publiques et des prestataires sociaux et création d'espaces de dialogue interculturel, notamment au plus près de la population. Il offre un cadre pour orienter les réflexions et les décisions des personnes chargées de concevoir les politiques et de les mettre en œuvre. Fondé sur les normes et instruments juridiques clés du Conseil de l'Europe, il s'appuie également sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, sur les recherches et les projets de terrain accomplis au cours des dernières décennies, ainsi que sur une très large consultation auprès de nombreux acteurs aux niveaux national et européen.

## L'Année européenne du dialogue interculturel

Le programme des Cités interculturelles a été lancé dans le cadre de l'Année européenne du dialogue interculturel 2008, dont il était l'une des actions phares<sup>2</sup>. Embrassant de nombreux domaines différents pour faire de la culture un moteur de changement social, il s'est distingué par son caractère pluridisciplinaire.

L'Année européenne du dialogue interculturel a fortement contribué à installer le concept de dialogue interculturel dans les approches nationales des questions d'intégration et à mobiliser le monde culturel autour du développement de modèles innovants et durables pour la pratique de ce dialogue.



## Comedia

Le concept original de « cité interculturelle » (dont les notions de « prisme interculturel », des « 10 étapes vers une stratégie municipale interculturelle » et des « indicateurs de l'interculturalisme ») a été créé par un groupe de réflexion britannique, Comedia. Il a été développé dans le cadre d'un projet de recherche financé par la Fondation Joseph Rowntree<sup>3</sup>, qui a donné lieu à deux publications<sup>4</sup>.

Dans les pages qui suivent, nous expliquerons pourquoi, malgré l'existence d'autres projets transnationaux sur la diversité culturelle, une nouvelle initiative a été jugée nécessaire.

## *La mobilité des personnes*

Que des hommes partent en quête d'une vie meilleure n'a rien de nouveau. On observe toutefois, depuis quelques années, une brusque évolution de l'ampleur du phénomène. Des pays comme la France, les Pays-Bas ou le Royaume-Uni connaissent depuis les années 1950 une immigration liée à leurs anciennes colonies; mais aujourd'hui, au moins 20 pays d'Europe comptent 5 % d'habitants nés à l'étranger ou plus. Même dans les pays en voie d'adhésion à l'UE, le pourcentage de population née à l'étranger n'est plus négligeable. Pour certains Etats (comme l'Irlande et l'Espagne), le changement est récent et s'est produit très rapidement<sup>5</sup>.

Parallèlement à ce récent afflux de nouvelles minorités, il ne faut pas oublier la riche mosaïque des « minorités traditionnelles », qui côtoient les populations majoritaires de nombreux pays européens depuis des siècles ou au moins plusieurs générations. Certaines minorités partagent la culture d'un Etat sans en avoir la nationalité, comme les Roumains en Hongrie et inversement. Elles n'ont parfois jamais bougé: ce sont les frontières qui se sont déplacées. On peut cependant distinguer de nombreuses minorités ethniques ou linguistiques, comme les Saamis dans les pays nordiques et en Russie, les Basques en Espagne et en France, les locuteurs du gallois au Royaume-Uni, de nombreuses populations du Caucase et les Roms, sur tout le continent. Bien que ces personnes partagent dans certains cas l'expérience des migrants récents, elles sont le plus souvent dans une situation très différente et peuvent faire l'objet de politiques distinctes de la part du gouvernement national.

La réglementation des interactions sociales et des flux de population fait généralement partie des missions de l'Etat, si bien qu'il est facile de considérer la diversité ethno-



culturelle comme une question purement nationale – à tort. La plupart des migrants, et de nombreuses minorités, s’installent dans les bourgs et les villes : leur recherche de logements, d’emplois, de reconnaissance et de protection juridiques, d’expression religieuse et politique, d’éducation et de protection sociale est de plus en plus une problématique locale. C’est dans les villes que se prendront les décisions qui feront de l’Europe, dans les décennies à venir, un espace soit en guerre avec lui-même, soit capable de composer avec sa diversité culturelle. Le XXI<sup>e</sup> siècle est par ailleurs le siècle de la ville : depuis 2007, le monde compte plus de personnes vivant en milieu urbain que de personnes vivant en milieu rural<sup>6</sup>.

### *Un enjeu démographique pour les villes européennes*

Les villes européennes connaissent une situation complexe. Les taux de natalité étant aujourd’hui plutôt faibles, les migrations sont devenues le principal facteur de modification des populations urbaines. Pour simplifier, on peut dire que de nombreuses villes d’Europe orientale perdent des habitants au profit de l’Ouest – et que ce mouvement va durer. Selon les projections de l’Onu, au milieu du siècle, des pays comme la Russie, l’Ukraine, la Bulgarie et la Roumanie auront perdu entre un quart et un tiers de leurs habitants. Dans certains pays du centre de l’Europe comme l’Italie et l’Allemagne, malgré une forte immigration, l’important déclin du taux de natalité aboutira à une baisse de population de 7 % et 10 % respectivement d’ici à 2050. Enfin, plusieurs Etats d’Europe occidentale conserveront une natalité globalement stable mais verront leur population augmenter de 5 % (Espagne), de 10 % (France) et de 15 % (Royaume-Uni), en grande partie du fait de l’arrivée de ressortissants étrangers<sup>7</sup>.

Il est donc clair que, dans la majeure partie de l’Europe centrale et occidentale, l’immigration est une tendance croissante et durable, qui continuera de diversifier des populations déjà hétérogènes. Cependant, l’immigration existe aussi en Europe orientale ; associée au déclin de la population autochtone, elle rendra les villes de l’Est beaucoup plus diverses sur le plan ethnique<sup>8</sup>.

La plupart des villes d’Europe vont se trouver confrontées à la diversité culturelle. Le programme des Cités interculturelles mise sur elles. Il part du principe que l’accroissement de l’immigration et de la diversité ethnique constitue non seulement un important défi, mais aussi une grande chance, que les villes peuvent et doivent saisir. La manière dont



celles-ci appréhenderont leur diversité sera l'un des facteurs clés de leur évolution dans les années à venir: les villes qui sauront en faire un atout s'épanouiront, celles qui la vivront comme un handicap déclineront. Les instances nationales et supranationales continueront certes à exercer une influence, mais, de plus en plus, l'avenir des villes dépendra de leurs propres choix.

## *Les différentes approches municipales de la diversité*

Il faut rappeler d'emblée que les villes s'inscrivent dans des cadres juridiques et des systèmes de valeurs nationaux et locaux extrêmement variés, ce qui influence leurs réponses aux changements démographiques et à la diversité culturelle.

Malgré ces différences, il est frappant de constater que la plupart des pays ont ressenti ces dernières années le besoin de renouveler leurs façons de faire, que ce soit en réponse au changement démographique évoqué ci-dessus ou en réaction à des crises comme au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, en France ou en Espagne. Le Conseil de l'Europe et la Commission européenne saluent ce processus de réexamen, qui laisse espérer l'émergence d'un nouveau consensus politique fondé sur la notion d'interculturalisme.

L'analyse des politiques menées en Europe ces trente dernières années permet de distinguer, dans divers contextes locaux ou nationaux, plusieurs approches successives des minorités et de la diversité.

### *Absence de politique*

Les migrants ou les minorités sont considérés comme un phénomène transitoire ou peu important, sans impact durable, ou comme des personnes indésirables. La ville ne ressent donc pas le besoin de s'occuper d'eux.

### *Accueil des travailleurs étrangers*

Les migrants sont considérés comme une main-d'œuvre temporaire, qui regagnera son pays d'origine le moment venu. Les politiques adoptées sont à court terme et visent essentiellement à minimiser l'impact des migrants sur la population « autochtone ».

### *Politique d'assimilation*

Il est accepté que les migrants ou les minorités s'installent à titre permanent, mais en supposant qu'ils se fondront le plus rapidement possible dans la population.



Leurs différences par rapport aux normes culturelles de la population hôte ne sont pas mises en valeur ; elles peuvent même être découragées ou étouffées si elles sont perçues comme une menace pour l'intégrité de l'Etat.

### *Politique multiculturelle*

Les migrants ou les minorités peuvent s'installer à titre permanent et leurs différences par rapport aux normes culturelles majoritaires sont encouragées et protégées par la loi et les institutions, avec le soutien de mesures de lutte contre le racisme, en assumant le risque que cela entraîne dans certains cas un développement séparé ou même une ségrégation.

### *Politique interculturelle*

Les migrants ou les minorités peuvent s'installer à titre permanent et bien que leur droit à s'écarter des normes culturelles de la population hôte soit reconnu par la loi et les institutions, on valorise les politiques, les organismes et les activités qui créent un terreau commun et encouragent la compréhension mutuelle, l'empathie et le partage des mêmes aspirations.

Cette typologie, simplifiée, ne couvre pas toutes les approches possibles. L'application par un Etat de la ségrégation raciale, par exemple, est un phénomène récurrent dans l'histoire, dont nous ne pouvons complètement exclure la résurgence. Néanmoins, les cinq modèles présentés ressortent clairement et ont récemment fait l'objet de recherches empiriques<sup>9</sup>. L'une de ces études, qui portait sur 25 villes de 12 pays différents, a comparé les mesures adoptées dans plusieurs grands domaines des politiques publiques locales. Ses principales conclusions peuvent être résumées comme suit :

	Aucune politique	Accueil des travailleurs	Assimilation	Multiculturalisme	Interculturalisme
Organisations des groupes minoritaires	Ignorées par l'Etat.	Coopération informelle dans quelques domaines	Non reconnues par l'Etat.	Soutenues par l'Etat comme facteurs d'autonomisation.	Soutenues par l'Etat comme facteurs d'intégration.



	Aucune politique	Accueil des travailleurs	Assimilation	Multi-culturalisme	Interculturalisme
<b>Emploi</b>	Ignoré ; l'Etat ferme les yeux sur le travail au noir.	Réglementation minimale, formation limitée.	Soutien général à la formation, sans critères ethniques.	Politique antidiscriminatoire. Discrimination positive en matière de formation et d'emploi.	Politique antidiscriminatoire. Valorisation des compétences interculturelles et linguistiques.
<b>Logement</b>	L'Etat ignore le logement des migrants et réagit aux crises par des abris temporaires.	Solutions d'hébergement à court terme ; réglementation minimale du secteur locatif privé.	Egalité d'accès au logement social, sans critères ethniques. La discrimination ethnique en matière de logement est ignorée.	Politique de location antidiscriminatoire. Discrimination positive en matière d'accès au logement social.	Politique de location antidiscriminatoire. Statistiques ethniques. Promotion de la mixité dans l'habitat.
<b>Education</b>	Prise en charge des enfants migrants au cas par cas.	Les enfants migrants sont inscrits à l'école.	L'accent est mis sur la langue, l'histoire et la culture nationales. L'Etat ignore ou interdit les enseignements supplémentaires.	Soutien spécial aux écoles non homogènes. Soutien à la langue maternelle. Enseignement religieux et culturel.	Enseignement de la langue/culture nationale et maternelle. Compétences interculturelles pour tous. Déségrégation.
<b>Ordre public</b>	Les migrants sont considérés comme un problème de sécurité.	La police surveille les migrants et procède à des expulsions.	Fort présence de la police dans les lieux de vie des migrants.	La police joue un rôle social et fait respecter la législation antiraciste.	La police gère les conflits interethniques.
<b>Perception et sensibilisation</b>	Les migrants sont perçus comme une menace potentielle.	Les migrants sont utiles sur le plan économique mais sans importance politique, sociale ou culturelle.	Campagnes pour la tolérance envers les minorités, mais intolérance envers ceux qui ne s'assimilent pas.	Festivités et campagnes célébrant la diversité.	Campagnes en faveur de la convivialité interculturelle.
<b>Urbanisme</b>	L'Etat ignore l'émergence d'enclaves ethniques ; en cas de crise, il les disperse.	Les enclaves ethniques sont tolérées mais considérées comme temporaires.	Les enclaves ethniques sont considérées comme un problème. Politique de dispersion et d'embourgeoisement. Lutte contre les usages symboliques de l'espace.	Reconnaissance des enclaves et prise en compte de la volonté des communautés. Revitalisation des quartiers. Reconnaissance symbolique (minarets, par exemple).	Soutien à la mixité ethnique des quartiers et des espaces publics. La gestion des conflits est une compétence clé des ONG et des responsables municipaux.
<b>Gouvernance et citoyenneté</b>	Pas de droits ni reconnaissance.	Pas de droits ni reconnaissance.	Naturalisation facilitée. Pas de structures consultatives pour les minorités.	Les minorités ont voix au chapitre. Existence de structures consultatives et allocation de ressources sur des critères ethniques.	Soutien aux décisions, associations et consultations interculturelles. Reconnaissance du métissage. Accent mis sur l'usage fonctionnel (et non symbolique) de l'espace.