

**Rapport final du Conseil communal au sujet du postulat n° 37 (2021-2026)
de Mmes et M. Marine Jordan, Fanny Delarze et Samuel Jordan (PS)
demandant d'étudier la possibilité d'adhérer au Réseau international des villes refuges**

En séance du 22 février 2022, le Conseil général transmettait au Conseil communal le postulat n° 37 de Mmes et M. M. Jordan, F. Delarze et S. Jordan lui demandant d'étudier la possibilité d'adhérer au Réseau international des villes refuges.

Résumé du postulat

Le Réseau international de villes refuges Icorn (International Cities of Refuge Network - www.icorn.org) propose aux "villes refuges" d'accueillir et soutenir pendant deux ans des écrivains, journalistes et artistes menacés dans leur pays d'origine, en leur proposant un soutien matériel, social et administratif. Cet accueil, qui fonctionne de manière similaire à l'engagement de la Ville pour les résidences d'artistes fribourgeois, permet à la personne accueillie de reprendre son activité, créer, écrire ou enquêter dans des conditions décentes, poursuivant ainsi l'objectif de promouvoir la liberté d'expression, la défense des valeurs démocratiques et l'encouragement de la solidarité internationale. Les postulant·e·s demandent donc à la Ville de Fribourg d'étudier la possibilité et l'intérêt de rejoindre ce réseau international, qui permettrait de souligner son engagement pour les libertés d'expression et d'opinion. Plus de 70 villes, petites, moyennes et grandes, à travers les cinq continents, constituent à ce jour ce réseau fondé en Norvège en 2006. En Suisse, la Ville de Berne a déjà fait le pas en 2019: https://www.bern.ch/mediencenter/medienmitteilungen/aktuell_ptk/schutz-fuer-verfolgte-autorinnen-und-autoren

Réponse du Conseil communal

1. Présentation du Réseau international des villes refuges (ICORN)

1.1. L'organisation

Le Réseau international des villes refuges, dont l'acronyme anglais est ICORN (International Cities of Refuge Network), est une organisation fondée en 2006 qui regroupe plus de 70 villes à travers le monde (essentiellement en Europe).

1.2. Buts

L'ICORN se donne pour mission d'offrir un refuge et un accueil à des artistes, journalistes ou scientifiques qui sont menacé-es en raison même de leurs activités. Jusqu'à présent, plus de 200 individus ont pu trouver refuge par l'intermédiaire de cette organisation.

2. Le rôle des villes

Les villes membres s'engagent vis-à-vis des réfugié-es (éventuellement accompagné-es de leur famille) à :

- Soutenir leur déménagement, les accueillir, les loger (avec meubles) et faciliter leur acquisition d'un statut légal
- Couvrir les dépenses de voyage au début et à la fin du séjour, passeports et visas inclus
- Offrir un soutien financier approprié pendant le séjour (en accord avec l'ICORN)
- Soutenir leur intégration locale socialement et professionnellement
- Désigner un-e collaborateur-riche pour l'accompagnement pratique et légal du-de la réfugié-e (coût salarial de l'employé-e en question)
- Offrir des conditions de vie et de travail appropriées, ainsi que les assurances de base (santé, ménage)
- Faciliter l'accès à des services permettant l'acquisition de la langue locale
- Verser une cotisation annuelle à l'ICORN. A noter que des régions peuvent également être membres (la Toscane l'est, par exemple). Depuis 2010, cette participation est fixée pour les villes à € 2'300.- /an.

Le reste des coûts dépend beaucoup des collaborations engagées par la ville et des prestations qu'elle peut fournir (en matière d'accès au logement, à la culture, à la langue, etc.). Des variations sont donc possibles et même probables, selon la situation de part et d'autre, au cas par cas.

3. Critères pour les réfugié-es

Pour être éligibles, les personnes sollicitant l'ICORN doivent remplir les critères suivants:

- Pouvoir attester d'une production dans son champ d'expertise et d'une reconnaissance par les pairs
- Pouvoir documenter le risque d'un danger pour son intégrité physique, d'une peine ou d'un risque d'emprisonnement, ou l'impossibilité de s'exprimer librement par crainte d'une répression (exercée par des entités gouvernementales ou non). Ces dangers et craintes doivent être liés à l'expression artistique/journalistique/scientifique des personnes concernées.
- Catégories concernées : tou-ttes les artistes, journalistes, scientifiques, éditeurs, traducteurs, qui sont menacé-es pour l'expression d'opinions ou d'idées dans leur travail artistique.

Les candidatures sont reçues et approuvées par l'ICORN, qui analyse ensuite les villes qui pourraient accueillir les personnes. La ville concernée reçoit ensuite une liste de candidat·es et choisit qui elle souhaite inviter. En dernier ressort, c'est la personne concernée qui décide (sans être péjorée si elle décline une invitation).

La durée standard de chaque accueil est de deux ans.

3.1. La problématique de l'asile

La possibilité ou non d'intégrer une procédure d'asile ordinaire pour la personne accueillie demeure pour l'instant sujette à caution. En effet, les échanges avec la Ville de Berne (développés ci-après) ont permis de préciser les points suivants:

- Le DeutschSchweizer PEN Zentrum (émanation de l'ONG Pen International), à l'initiative de la démarche d'accueil en lien avec l'ICORN, travaillait auparavant avec Lucerne. Cette collaboration a été interrompue suite au refus signifié par le canton de Lucerne d'accueillir des réfugié·es dans ce cadre-là.
- Le centre PEN s'est ensuite tourné vers Berne où c'est la ville qui traite les demandes d'asile. Elle avait ainsi la possibilité de traiter ces dossiers exclusivement en interne, ce qu'elle a fait en octroyant un permis d'établissement temporaire au réfugié qu'elle a accueilli.

La problématique réside donc dans le fait qu'en tant que ville, Fribourg n'a pas de marge de manœuvre sur l'accueil des réfugié·es, et qu'une invitation de sa part à un·e requérant·e d'asile court-circuiterait en quelque sorte la procédure usuelle du Secrétariat d'Etat aux migrations (ci-après le SEM). La coordinatrice de la Ville de Berne a confirmé que le SEM était en principe opposé à ce type de démarche¹.

S'il semble donc compliqué d'envisager une procédure d'asile habituelle (d'autant plus avec le risque de renvoi qu'elle comprend), un contact avec l'ORS voire avec le SEM permettrait d'étudier les possibilités que ces deux organismes laissent ouvertes:

- Le programme ICORN s'inscrit dans la durée et concerne souvent des personnes qui n'ont pas la possibilité de retourner dans le pays qu'ils ont fui à court ou moyen terme. Il s'agit donc d'intégrer, dans les démarches avec ICORN, la procédure d'asile des réfugié·es pour que ces derniers·ères puissent envisager un futur, même proche, dans le pays et la région qui les accueille. A ce titre, la coordinatrice de Berne nous a dit qu'ils auraient apprécié que la démarche d'asile soit effectuée plus tôt².
- La procédure d'asile permet de garantir des frais médicaux de base ainsi qu'une pension de subsistance (non suffisante) et des cours de langue. Les finances du projet se trouveraient ainsi allégées, de même que les ressources humaines nécessaires.

¹ C'est probablement l'une des raisons pour lesquelles l'ONG *Artists at Risk*, aux objectifs similaires à l'ICORN, explique qu'"au lieu de les accueillir en tant que demandeurs d'asile ou réfugiés, nous recevons les AR-Residents en tant que professionnels de l'art et invités d'honneur".

² L'auteur qu'ils ont accueilli a entrepris une demande d'asile suite à l'échéance du permis provisoire que lui avait octroyé la Ville de Berne (d'une durée de deux ans).

Une recherche reste à mener pour établir clairement les possibilités qui s'offrent en terme de procédure d'asile.

4. Une ambition culturelle solidaire et réaliste

Si l'importance d'accueillir des individus forcés à l'exil apparaît de manière criante actuellement (dans le contexte de la guerre en Ukraine), la mission d'entraide internationale accomplie par l'ICORN relève en tout temps d'une entreprise éthique et solidaire. En outre, la temporalité des démarches ne permet pas de garantir qu'une adhésion à ce réseau soit efficace pour la gestion des flux de réfugié-es générés par la crise géopolitique actuelle. Il s'agit donc d'un engagement à considérer dans une perspective temporelle à plus long terme.

En effet, la structuration de l'association et la nature des situations à prendre en charge imposent de considérer ce processus dans la durée. Le fonctionnement de l'ICORN en lui-même est ainsi conçu, puisque l'accueil proposé aux personnes réfugiées relève d'une approche véritablement qualitative. Dans ce contexte, le nombre de personnes soutenues peut sembler faible : un peu plus de 200 en 16 ans d'existence de l'association. Toutefois, ce nombre semble croître de manière exponentielle. Il s'agit donc bien d'offrir un accompagnement personnalisé, durable, avec de réelles perspectives de travail et de collaborations. Le programme agit ainsi sur un tout autre plan que les procédures d'asile habituelles.

Ces caractéristiques expliquent que les auteur-es du postulat rapprochent le fonctionnement de l'ICORN des résidences artistiques proposées par le Service de la culture. Un certain nombre de facteurs distinctifs sont toutefois à considérer, le plus prégnant d'entre eux étant qu'il s'agit pour l'artiste non pas de séjourner à l'étranger mais d'être accueilli-e à Fribourg.

Sur un autre plan, la structure qui garantit l'accueil, l'intégration et la mise en réseau du-de la réfugié-e peut adopter une géométrie variable. Si la gestion en interne, par l'administration communale, est évidemment envisageable, des collaborations avec d'autres ONG et associations sont à étudier, ainsi que cela a été le cas pour la Ville de Berne.

4.1. Exemple de la Ville de Berne

Il s'agit du seul cas pratique existant en Suisse, et le fonctionnement adopté par la Ville de Berne comporte quelques particularités par rapport au protocole usuel présenté en début de rapport. En effet, la première distinction considérable est que la Ville de Berne a adhéré à l'ICORN (en 2019³) via un partenariat avec le centre suisse-allemand de l'ONG PEN International⁴. Ainsi, tout le travail opérationnel est à la charge de cette dernière, dont une recherche de fonds⁵ qui est une source d'incertitude renouvelée quant à la reconduction du programme⁶. L'organisation se charge en outre

³ Ils viennent de renouveler leur adhésion de quatre ans à l'ICORN.

⁴ C'est l'organisation qui a sollicité la Ville de Berne pour lui proposer ce partenariat. Elle œuvrait déjà dans le domaine – à travers le programme *Writers in exile* –, ce qui explique qu'un candidat ait pu être accueilli très rapidement (janvier 2019).

⁵ Ainsi, lors du lancement du programme, le centre PEN a notamment mené une campagne de financement participatif pour récolter CHF 6'000.- (sur la plateforme Wemakeit).

⁶ Les financements pour l'année prochaine viennent d'être obtenus. Ainsi, des jurys ont commencé à être organisés pour décider du-de la prochain-e artiste invité-e par la ville de Berne, parmi 4 à 5 candidat-es.

de la mise en réseau et de la promotion du travail de l'artiste accueilli. Le reste à charge pour la ville est une coordinatrice du programme⁷, chargée notamment des contacts avec les autres services de l'administration (culture, services sociaux, police des étrangers), les frais d'adhésion au réseau (€ 2'300.- / an), le loyer du logement (CHF 12'000.- / an), ainsi que les prestations en nature éventuellement fournies par la Ville. En tout et pour tout, le budget consacré à ce programme est d'environ CHF 50'000.- par an (comprenant les ressources humaines, l'adhésion à l'ICORN, l'hébergement, etc.) pour une personne.

Ce partenariat avec PEN a impliqué que Berne se propose d'accueillir uniquement des personnes qui appartiennent au monde l'écriture (auteur·rices, journalistes, éditeur·rices, etc.). De plus, la ville propose un appartement précis pour cet accueil, qui par ses dimensions (2 pièces) ne se prête pas à l'accueil d'une famille. Ainsi, l'ICORN ne propose à Berne que des candidat·es ayant le profil correspondant⁸.

4.2. Quelles modalités envisager pour Fribourg?

Comme expliqué supra, une adhésion de la Ville de Fribourg pourrait être envisagée comme le fruit d'une collaboration entre plusieurs entités. Celle-ci peut être nouée:

- avec une ONG/association locale aux buts proches de ceux de l'ICORN
- avec une autre collectivité territoriale

Cette configuration permettrait d'amoindrir le coût en ressources humaines pour la Ville et permettrait une mise en réseau de facto avec le tissu artistique local. Le choix de l'artiste accueilli·e, et même potentiellement de la catégorie artistique, resterait dans tous les cas aux mains de la Ville de Fribourg en dernier ressort – jusqu'à l'invitation officielle de l'artiste par la ville. Il s'agirait en revanche de défrayer l'association pour son travail.

La collaboration avec une collectivité territoriale présenterait quant à elle l'avantage de réduire drastiquement le coût financier de ce projet. Dans cette optique, l'Etat de Fribourg via le Service de la culture du canton pourrait constituer un partenaire en cas d'adhésion, l'ICORN acceptant (malgré son nom) des collectivités régionales dans son réseau.

Ces deux types de collaborations ne sont en aucun cas exclusives, leur croisement pourrait même s'avérer tout à fait fécond.

4.3. Estimations budgétaires

Bien qu'il s'agisse de chiffres très hypothétiques, le coût annuel minimal prévisible comprenant la cotisation à ICORN, les frais de subsistance et un mandat de coordination s'élèverait à CHF 46'900.- pour une personne.

⁷ Il s'agit de Marion Gygax du Secrétariat général de la Direction présidentielle, qui estime que cette charge représente au maximum 10% de son temps de travail.

⁸ De manière générale, Marion Gygax nous a affirmé que la collaboration avec l'ICORN se passait très bien, qu'ils étaient très à l'écoute des demandes des villes et que les assemblées générales étaient de très riches moments de partage et d'échange entre les villes, les artistes et l'organisation.

En outre, des postes budgétaires peuvent connaître des changements d'importance. Ainsi, une autrice ou un journaliste n'auront pas forcément besoin d'un atelier, qui serait en revanche certainement nécessaire pour une musicienne ou un sculpteur. L'autre variable majeure concerne la structure familiale de la personne réfugié-e : y a-t-il un-e conjoint-e à accueillir et/ou des enfants ? Enfin, les frais médicaux et de subsistance peuvent également varier, notamment selon le suivi ou non par la personne accueillie d'une procédure d'asile⁹.

4.4. Synergies culturelles

L'adhésion à l'ICORN laisse présager des interactions prometteuses, notamment en terme de médiation et de participation culturelle. Nous pouvons aisément imaginer des collaborations avec les structures culturelles existantes, qu'il s'agisse d'institutions, comme Fri Art, ou de la Régie culturelle par exemple. A cet égard, les démarches entreprises dans le cadre des mesures de soutien aux réfugié-es de la guerre en Ukraine nous ont prouvé une nouvelle fois l'existence d'un maillage fort d'institutions culturelles en Ville de Fribourg et de leurs bonnes dispositions à collaborer et répondre présent lorsqu'elles sont sollicitées.

Enfin, le Service de la culture participe depuis plus d'un an, avec cinq autres villes suisses, au projet « Société interculturelle » chapeauté par Pro Helvetia. La participation de la Ville de Fribourg au réseau des villes-refuges s'inscrirait donc dans une continuité logique et répondrait à des enjeux actuellement essentiels en matière de politique culturelle.

5. Conclusion

Ce postulat, dont la résonance est amplifiée par l'actualité internationale, vise à engager la Ville de Fribourg dans une démarche de solidarité internationale inscrite dans le long terme. Une décision dans ce sens témoignerait d'un engagement humaniste au service de la liberté d'expression et des droits de l'homme de manière générale. Mais elle impliquerait également une continuité et une mise en réseau avec les autres politiques mises en œuvre par l'administration communale. Enfin, le statut de ville-refuge constitue un label reconnu internationalement, qui permettrait à Fribourg de renforcer son image dans un large réseau, tout en faisant figure de précurseur dans la mesure où elle serait la seconde ville de Suisse à devenir membre de l'ICORN.

Le Conseil communal, ayant désiré une rapide réponse à ce postulat en raison de la situation géopolitique, poursuivra ses investigations à l'échelle de l'ensemble de l'administration afin de trouver une solution pour l'accueil de réfugiés-ées artistes, journalistes ou scientifiques.

Documents de référence:

- Site de l'organisation : <https://www.icorn.org/>
- Le communiqué de presse de la Ville de Berne (01.02.2019) lorsqu'ils ont rejoint l'association et accueilli leur premier hôte: https://www.bern.ch/mediencenter/medienmitteilungen/aktuell_ptk/schutz-fuer-verfolgte-autorinnen-und-autoren

⁹ Celle-ci offre en effet une couverture santé ainsi qu'une participation aux frais de subsistance à hauteur de CHF 395.- / mois pour une personne seule.

- Dans Le Temps (25.10.2021), un éditorial engageant la Ville de Lausanne à rejoindre le réseau: <https://www.letemps.ch/opinions/lausanne-se-fasse-refuge-ecrivains-persecutes>
- L'ONG Pen International entretient des liens étroits avec l'ICORN (cf. exemple Ville de Berne): <https://pen-international.org/supporting-writers-in-exile/international-cities-of-refuge-network>
Site du centre PEN suisse romand: <https://www.pensuisseromand.ch/>
Site du centre PEN suisse-allemand: <https://www.pen-dschweiz.ch/>
- Le site de l'association Xocolat: <https://www.xocolat.org/>
- Sur le minimum vital: <https://www.fr.ch/etat-et-droit/poursuites-et-faillites/minimum-vital>
- Sur l'aide sociale aux requérants d'asile: https://www.fr.ch/sites/default/files/2018-08/180322_normes_aide_sociale_lasi_2018_def.pdf

Le postulat n° 37 est ainsi liquidé.