



Article de Dany Crutzen et Altay Manço
Institut de Recherche, Formation et Action sur les Migrations (IRFAM)

"Que fait la commune ?"

sur la gestion systémique de la diversité culturelle à travers les politiques municipales

paru dans *Agenda Interculturel*, Bruxelles, n° 247-248, p. 21-23, 2006

Le présent article a pour objet de situer brièvement et de manière synthétique le contexte et les enjeux de la gestion des diversités socioculturelles par les structures communales. Il propose des pistes de réflexion et de concrétisation au niveau local, dans le champ de l'interculturalité.

Le contexte

Un rapide état des lieux montre en effet qu'au niveau local, les politiques d'intégration et de gestion des diversités culturelles des communes belges sont bien souvent soit insuffisantes soit insuffisamment opérationnelles. En cette matière, la plupart des décisions se prennent à d'autres niveaux de pouvoir, régional, national ou européen : l'articulation entre le global et le local est complexe et les gouvernances locales sont en demande d'outils pour concevoir et/ou opérationnaliser leurs stratégies d'intégration des immigrants.

Du côté de la recherche en sciences sociales, on constate encore une certaine désaffection de cette dimension qui pourtant est d'une grande actualité. Nous proposons en fin d'article une liste sélective de quelques travaux qui peuvent servir de point de départ pour une réflexion.

Une des pistes qu'il s'agit de privilégier et qui devrait rassembler chercheurs et opérateurs communaux serait justement de recenser au niveau européen (et peut-être plus largement encore) des expériences locales de mise en réseau d'acteurs municipaux confrontés à la nécessité de positionner la gouvernance locale dans la complexité des situations de terrain et des injonctions nationales et supra-nationales en matière d'intégration, de sécurité et de lutte contre les discriminations.

Cette articulation complexe nécessite des outils méthodologiques pour intégrer et valoriser une diversité de points de vue (multi-acteurs, multi-disciplines, multi-contextes) et pour développer les compétences interculturelles des systèmes de gouvernance locale.

Les services publics sont actuellement dans un processus « Qualité » pour accroître leur efficacité mais aussi la satisfaction des administrés et des employés. Certains services publics sont également aux prises avec des velléités de privatisation ou d'externalisation qui ont un impact sur leur activité. Ces processus passent entre autre par le diagnostic des problèmes rencontrés, la simplification des procédures et la formation du personnel. Cependant ceux-ci se retrouvent souvent coincés entre des injonctions de politiques d'intégration et anti-discrimination (décidées au niveau régional, fédéral ou européen) et des situations de terrain de plus en plus compliquées à gérer étant donné la diversité des publics s'adressant aux administrations locales (immigrants d'origines diverses, de statuts variés, de différents niveaux socio-culturels et économiques, parlant ou non couramment la langue de l'administration, etc).

Face à cette double complexité, les défis à relever au niveau local sont immenses, et il devient nécessaire d'acquérir, tant pour les élus que pour le personnel administratif, non seulement de nouvelles connaissances mais également de nouvelles compétences (dont notamment les compétences interculturelles) et un travail en profondeur sur les attitudes face à la diversité, par exemple en permettant que certaines *zones sensibles* - telles que la visibilité du religieux ou encore la lutte contre les discriminations multiples ... - puissent être abordées sans tabous.

Les différentes recherches et études existantes (dont les expériences antérieures de l'IRFAM en la matière) ont néanmoins montré que la formation des personnes ne suffit pas pour que s'installent des changements durables. L'ensemble du système et de son fonctionnement doit s'ouvrir et se définir un réel projet politique pluriannuel et des actions intégrant les différents services au niveau de chaque commune, articulant les décrets venant d'en haut et les spécificités des besoins de la population.





Les enjeux

L'intégration des migrants passe par le développement des compétences interculturelles des systèmes de gouvernance locale. Cela veut notamment dire qu'il s'agit de trouver les moyens de l'intégration de ces compétences au sein du fonctionnement des systèmes administratifs et au cœur des pratiques des acteurs communaux. L'enjeu est bien entendu de rendre les acteurs professionnels capables de valoriser à leur tour les compétences interculturelles des populations immigrées ou non. Ces compétences permettent aux publics hétérogènes de produire de la cohésion sociale au-delà des diversités socioculturelles et *grâce* à la valorisation du potentiel créatif de ces diversités.

L'enjeu des chercheurs et des formateurs-accompagnateurs des équipes communales est d'identifier les méthodologies capables de faire émerger durablement ce type de compétences psychosociales au sein des structures municipales.

Le sujet est transversal et les secteurs concernés relevant de la compétence politique locale sont multiples et diversifiés : accueil de la petite enfance, scolarité, santé, emploi, logement, dynamiques de quartier, police, etc.

Les compétences locales sont aussi particulièrement concernées par les politiques d'accueil de la diversité dans les services administratifs de la cité : population, état civil, aide sociale, urbanisme, accueil des réfugiés, bibliothèques, crèches, gestion des cultes, gestion des sépultures et des rites funéraires ...

Les municipalités sont donc bien un échelon incontournable pour articuler une stratégie de gestion de la diversité dans une série de missions de proximité avec la population : permanences sociales, insertion socio-professionnelle, alphabétisation, interprétariat et traduction, orientation, information, médiation, accompagnement d'initiatives locales ou associatives, participation citoyenne et politique, marquages symboliques (événements culturels et sportifs, chartes, commémorations, colloques ...). Les communes sont en outre un acteur-clé de la participation institutionnelle à d'autres niveaux de pouvoir, avec lesquels il est primordial de négocier des moyens pragmatiques pour répondre aux injonctions politiques.

Les municipalités sont également au cœur de partenariats stratégiques avec des acteurs-clés qui s'occupent spécifiquement des migrants. Il s'agit notamment de capitaliser les pratiques entre partenaires locaux et internationaux, de mettre en lien ces structures spécifiques, qu'elles soient de service public, semi-public ou associatif.

Les méthodes

La méthodologie systémique fonctionne idéalement tel un « *réducteur de complexité* », visant à générer un effet démultiplicateur à moyen terme : il s'agit de créer/soutenir et articuler des fonctions-relais qui ont une vision globale des enjeux et des moyens à mettre en œuvre pour améliorer la gestion de la diversité au niveau communal. Pour ce faire, l'outil principal consiste à capitaliser les bonnes pratiques dans des formations intersectorielles qui décloisonnent les services et les secteurs, qui créent concrètement de l'intermodalité sur les questions sensibles et transversales posées par la diversité.

Trois concepts-clés peuvent être mobilisés :

1. la *valorisation des ressources* et des compétences des bénéficiaires de première ligne, les intervenants de terrain et leurs publics, notamment les migrants, leurs associations, etc. (p.ex. dans le cadre d'ateliers urbains) ; les bonnes pratiques visées ouvrent le cadre culturel dominant, promotionnent la créativité et la valorisation des ressources et des compétences plutôt que la compensation standardisée de *handicaps* culturels et sociaux des populations « différentes » ;
2. le développement chez les bénéficiaires de deuxième ligne (les acteurs-relais, les coordinations, les élus ou leur regroupements) de *compétences interculturelles*, à intégrer dans une vision globale des politiques et des fonctionnements communaux ;
3. le développement chez les bénéficiaires de troisième ligne (les formateurs-chercheurs spécialisés et leurs partenaires internationaux) de compétences interculturelles, mais aussi de *compétences territoriales* : comment marquer le territoire municipal en matière de gestion des diversités culturelles ?

Le maillage de réseaux est précisément une des stratégies maîtresses en matière de plan pour la valorisation des diversités. La méthodologie d'animation et de coordination du réseau a entre autres pour objectifs de :





1. générer et échanger des pratiques innovantes ;
2. gérer, coordonner et évaluer le processus ;
3. veiller à ce que le réseau soit en mesure de s'élargir progressivement ;
4. vérifier que chaque partenaire bénéficie d'une réelle plus-value en termes de pratiques ;
5. assurer une importante fonction de communication et de visibilité ;
6. vérifier que les outils sont connus et utilisés par plusieurs personnes au sein de chaque organisme partenaire ;
7. gérer le multilinguisme et le processus interculturel dans la mise en œuvre du réseau.

Le local ? Le global ?

De nombreuses municipalités en Europe tentent de relever le défi de l'intégration et sont à la recherche de pratiques innovantes. Leurs réseaux locaux peuvent s'étendre utilement à l'international. Relier certaines initiatives étrangères ne peut que soutenir la démarche locale des municipalités en Belgique. La mise en réseau de ces expériences internationales peut contribuer à faire avancer trois objectifs majeurs :

1. Identifier, soutenir et diffuser les bonnes pratiques. Engager des acteurs-relais à poursuivre le travail de terrain par des actions locales. Obtenir des effets institutionnels durables. Intégrer dans les communes une politique systémique de gestion des diversités et une Charte de citoyenneté dans la diversité.
2. Démultiplier les effets par un réseau de formateurs spécialisés dans l'approche systémique des politiques municipales en matière de gestion de la diversité culturelle.
3. Faire évoluer les visions et représentations en matière de gestion de la diversité au niveau municipal. Permettre à des groupes de citoyens et de professionnels de croiser leurs visions dans des moments de non-tension (prévention des conflits et des phénomènes d'exclusions). Développer les connaissances et les compétences des systèmes au niveau municipal.

Les processus

Les partenaires ainsi réunis doivent être capables de mobiliser *une plateforme locale de représentants des différents groupes-cibles*, à savoir des acteurs politiques et institutionnels de la gouvernance locale, des prestataires de services et de formations pour les communes, des représentants syndicaux et patronaux, ainsi que des cadres d'associations de migrants. Ils veilleront à adapter le partenariat à la nature des liens entre les gouvernances locales, les opérateurs de service et de formation, les groupes de citoyens et de professionnels : il s'agit de s'appuyer sur ce qui existe déjà dans et autour des communes et de créer de nouveaux liens lorsque ceux-ci n'existent pas. Il s'agira d'utiliser les plateformes locales comme point d'ancrage pour mobiliser les acteurs autour d'un projet de politique systémique de gestion des diversités et d'élaboration d'une Charte de citoyenneté dans la diversité.

Les groupes cibles devront participer directement au recueil des bonnes pratiques et à leur évaluation, aux réflexions et aux expérimentations : en ce sens, des « *ateliers urbains* » devraient être organisés permettant un recueil large et diversifié de points de vue citoyens sur la gestion des diversités culturelles. Divers partenaires pourraient investir ces ateliers pour mobiliser l'intelligence collective, susciter des engagements symboliques et concrets autour de la « Charte », obtenir l'adhésion et l'engagement d'un réseau diversifié dans le développement d'une politique systémique de gestion des diversités culturelles.

Chaque plateforme devra réunir autour de la table les *compétences institutionnelles locales* capables de porter le projet et, le moment venu, de s'engager dans une action volontariste à partir de la Charte. Chaque partenaire devrait participer à l'élaboration collective de la Charte afin de se l'approprier véritablement (organisation d'événements symboliques). Il s'agira enfin, dans les communes impliquées, de former *un pool de formateurs-accompagnateurs spécialisés* pour pérenniser et diffuser les acquis des concertations.

Une procédure d'évaluation continue

L'initiative systémique en matière de gestion des diversités nécessite une procédure d'évaluation continue. Les principales questions pour l'élaboration de la procédure à négocier préalablement avec les partenaires sont :

1. Quels sont les niveaux d'analyse de l'évaluation et comment se positionnent-ils dans notre cadre théorique ?
2. Comment définissons-nous les critères d'existence et de qualité du réseau ?
3. Quels sont les indicateurs de changements/de résultats que nous allons observer sur le terrain ?





4. Dans quel délai attendons-nous ces indicateurs de changements/résultats ?
5. Quelle stratégie allons-nous développer pour aider les membres du réseau à obtenir des résultats à court terme, à moyen terme ?
6. Comment l'évaluation va-t-elle être incorporée en tant que telle dans les fonctions du réseau ?

L'évaluation peut comporter divers volets : monitoring interne continu, une évaluation externe. La collecte d'informations, très importante, peut se réaliser, entre autres, par l'implication du public : des questionnaires d'avis, des statistiques de participation, l'observation participante, etc.

Quelques références bibliographiques pour approfondir

GATUGU J., MANÇO A. et AMORANITIS S. (éds), *La vie associative des migrants : quelles (re)connaissances ? Réponses européennes et canadiennes*, Paris : L'Harmattan.

GERMAIN A., DANSEREAU F. et al. (2003), *Les pratiques municipales de gestion de la diversité à Montréal*, Montréal : INRS-Urbanisation, Culture et Société.

MANÇO A. (2002), *Compétences interculturelles des jeunes issus de l'immigration. Perspectives théoriques et pratiques*, Paris : L'Harmattan.

MANÇO A. et AMORANITIS S. (éds), *Délégation par abandon*, Mons : Ed. Les Politiques Sociales, 1999.

MANÇO A. et AMORANITIS S. (éds), *Reconnaissance de l'islam dans les communes d'Europe*, Paris : L'Harmattan.

PARTHOENS C. et MANÇO A., *De Zola à Atatürk : un « village musulman » en Wallonie. Cheratte-Visé*, Paris : L'Harmattan.

ROJZMAN C., PILLODS S. (2001), *Savoir vivre ensemble. Agir autrement contre le racisme et la violence*, Paris : La Découverte.

TARRIUS A. (2000), *Les nouveaux cosmopolitismes : mobilité, identités, territoires*, Paris : Ed. de l'Aube.

