

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



Chambre des pouvoirs locaux

20^e SESSION
CPL(20)2
31 janvier 2011

Relever le défi des tensions interculturelles et interreligieuses au niveau local

Commission de la cohésion sociale
Rapporteur : Esther MAURER, Suisse (L, SOC¹)

A. Projet de résolution	2
B. Projet de recommandation	4
C. Exposé des motifs.....	5

Résumé

Les structures démographiques des villes européennes portent fortement la marque des processus migratoires récents. Il en découle une diversité ethnique, religieuse et culturelle qui remet en cause la cohésion sociale et les relations entre les groupes et, partant, soumet les politiques locales à de nouvelles difficultés.

Outre les problèmes socio-économiques tels que le logement et l'emploi, tenus pour avoir un rôle essentiel dans la cohésion sociale, les pouvoirs locaux sont aussi aux prises avec des défis tels que les relations avec les organisations de migrants, la discrimination, les attitudes d'hostilité et les conflits entre les groupes, les questions religieuses et le problème de la radicalisation, qui touche tout autant la population majoritaire que les groupes minoritaires.

Le présent rapport décrit ces défis et problèmes et propose des recommandations politiques qui permettraient d'y faire face.

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès
PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès
SOC : Groupe Socialiste du Congrès
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



A. PROJET DE RESOLUTION²

1. Dans l'Europe d'aujourd'hui, les populations urbaines sont souvent devenues de plus en plus hétérogènes sur les plans ethnique, culturel et religieux. Si l'hétérogénéité peut être un atout pour les villes en termes d'inventivité culturelle et de compétitivité internationale, elle peut aussi compromettre la capacité des collectivités locales à établir ou maintenir des relations pacifiques et positives entre les différents groupes de la population.

2. Partout en Europe, des collectivités locales soucieuses de préserver la cohésion sociale ont mis en œuvre des politiques novatrices visant à garantir l'harmonie des relations intergroupes et à combler les « fossés », réels ou subjectifs, entre les différents groupes ethniques et religieux présents sur leur territoire.

3. Le Réseau de villes européennes pour une politique locale d'intégration des migrants (CLIP), fondé conjointement par le Congrès, la Ville de Stuttgart et la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, a compilé certaines politiques auxquelles le Congrès souscrit et qui ont inspiré les politiques présentées ci-dessous.

4. Le Congrès s'inquiète de longue date de la menace que les tensions interculturelles et interreligieuses font peser sur la cohésion sociale, et il a, par le passé, formulé plusieurs recommandations à cet égard. Il a notamment adopté douze principes relatifs à la conduite du dialogue interculturel et interreligieux au niveau local. Il reste convaincu que c'est là, au niveau des collectivités locales, qu'il est le plus aisé d'évaluer les besoins et la diversité des populations et que des liens durables peuvent être tissés entre les groupes.

5. Au vu de ce qui précède, le Congrès recommande que les collectivités locales :

a. reconnaissent les organisations locales de migrants, les soutiennent et leur donnent des moyens d'action:

i. en les associant aux consultations politiques et aux organes consultatifs, comme le préconisent la Recommandation 153 (2004) et la Résolution 181 (2004) du Congrès relatives à un pacte pour l'intégration et la participation des personnes issues de l'immigration dans les villes et régions d'Europe ;

ii. en les invitant aux manifestations officielles des municipalités et en établissant des liens informels et institutionnalisés réguliers avec le maire ou la principale autorité politique ;

iii. en les aidant directement ou indirectement (financement, salles de réunion, etc) ;

iv. en formant les responsables des associations de migrants à la gestion des organisations et à la participation politique ;

v. en mettant les organisations de migrants en relation avec les organisations locales de la population majoritaire ;

² Avant-projet de résolution et avant-projet de recommandation approuvés par la Commission de la Cohésion sociale de la Chambre des pouvoirs locaux le 16 mars 2010.

Membres de la Commission :

V. Rogov (Président), *B.-M. Lövgren* (Vice-Présidente), *S. Aliyeva*, *A. Antosova*, *S. Barnes*, *B. Belin*, *S. Bohatyrchuk-Kryvko*, *L. Chunaeva*, *Jetty Eugster-Van Bergeijk*, *P. Filippou*, *S. Geirsson*, *I. Henttonen*, *G. Horvath*, *A. Kordfelder*, *I. Kuret*, *E. Maurer*, *A. Mimenov*, *K. Ölçenoglu*, *R. Roperio Mancera*, *J. Smyla*, *C. Tascon-Mennetrier*, *A. Toader*, *E. Van Vaerenbergh* (remplaçante : *J. Michaux*), *F. Wagner*, *John Warmisham* (remplaçante : *V. Churchman*).

N.B. : Les noms des membres qui ont pris part au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat de la Commission : D. Rios et M. Grimmeissen

b. coopèrent avec les organisations de migrants à l'élaboration d'une vision commune des relations intergroupes, de l'intégration et de l'avenir de la ville, et à la conception d'une stratégie identitaire ouverte visant à créer un sentiment d'appartenance collective parmi les citoyens d'origines diverses. Cette identité devra être suffisamment ouverte et vaste pour exprimer de manière adéquate les différences qui existent entre les sous-groupes ;

c. contribuent à faire reculer les stéréotypes ethniques en favorisant des contacts interethniques réguliers qui, parce qu'ils sont fondés sur des intérêts communs (par exemple au sein d'organisations de femmes, d'initiatives de quartier ou d'activités sportives), sont moins artificiels et plus durables ;

d. renforcent les compétences interculturelles parmi les agents municipaux au moyen de formations sur l'interculturalité et la diversité et recrutent davantage de personnes issues de l'immigration ou d'une minorité ethnique dans leur administration ;

e. mettent en place un bureau de lutte contre la discrimination, comprenant un système de signalement en ligne et un numéro d'appel spécial ;

f. lorsque cela est possible, créent un poste de relations publiques au sein de leurs services intégration / diversité et élaborent une stratégie de médias professionnels pour les relations intergroupes ;

g. élaborent des projets de médiation des conflits dans les quartiers multiethniques et des modes d'aménagement des parcs, des marchés et des autres lieux publics ;

h. informent le public au sujet des religions des migrants, eu égard notamment aux relations avec les communautés musulmanes, soutiennent des activités telles que les journées portes ouvertes dans les mosquées et soulignent la diversité existant parmi les musulmans afin d'éviter qu'ils ne soient présentés et perçus comme un groupe homogène ;

i. veillent à ce que les maires et les agents responsables de l'intégration entretiennent des contacts formels et informels réguliers avec les organisations religieuses, notamment au moyen de réunions périodiques et de projets communs ;

j. tout en sauvegardant, sans compromis, les valeurs fondamentales de la communauté d'accueil (telles que l'égalité des sexes), prennent en considération les besoins religieux des groupes de migrants et s'y adaptent :

i. en respectant les rites funéraires spécifiques à certaines religions de ces groupes et en veillant à ce que la législation locale n'y fasse pas obstacle ;

ii. en garantissant que les repas servis dans les établissements publics comprennent des options respectant les obligations religieuses des migrants ;

iii. en veillant à ce que les fêtes et jours fériés des religions des migrants jouent un rôle dans la vie publique locale ;

k. accèdent au souhait des communautés musulmanes de disposer d'édifices religieux représentatifs :

i. en assistant les communautés musulmanes qui projettent de construire une mosquée (droit de l'urbanisme et de la construction, etc.) ;

ii. en organisant des campagnes d'information et une médiation dans les quartiers où des mosquées doivent être construites ;

iii. en apportant un soutien aux droits des minorités de disposer d'un lieu de culte ;

l. engagent ou entretiennent le dialogue interreligieux sur des thèmes profanes et religieux au sein des populations où plusieurs religions sont représentées, au moyen de tables rondes réunissant des dirigeants religieux et/ou des membres des communautés et d'échanges entre des prêtres, des imams et des rabbins ;

m. s'efforcent de prévenir les tendances à la radicalisation anti-immigré parmi la population majoritaire ;

n. utilisent des mesures de contrôle social contre les groupes racistes ou anti-immigrés, parmi lesquelles la pression publique et les moyens judiciaires et policiers, et mettent en œuvre des programmes individuels de déradicalisation ;

o. mettent en place des mesures de prévention de la radicalisation politico-religieuse parmi les jeunes musulmans :

i. en s'efforçant d'établir des relations de confiance avec toutes les communautés musulmanes ;

ii. en encourageant et en valorisant les efforts des communautés musulmanes pour la prévention ou la dissuasion des tendances à la radicalisation parmi leurs membres ;

iii. en tenant compte des griefs légitimes des jeunes musulmans, concernant notamment la discrimination et l'absence de perspectives, pour renforcer la résilience des communautés musulmanes contre l'idéologie djihadiste et en mettant en place des programmes individuels d'intervention pour la déradicalisation des jeunes, tels que le parrainage, le suivi individualisé, l'accompagnement social et la contestation idéologique.

6. Le Congrès réaffirme son attachement à la participation au réseau CLIP et à la diffusion de ses exemples de bonnes pratiques et de ses conclusions et, à cette fin, charge sa Commission de la Cohésion Sociale³ de poursuivre ces travaux.

B. PROJET DE RECOMMANDATION⁴

1. Les structures démographiques des villes européennes portent fortement la marque des processus migratoires récents. Il en découle une diversité ethnique, religieuse et culturelle qui remet en cause la cohésion sociale et les relations entre les groupes et, partant, soumet les politiques locales à de nouvelles difficultés.

2. Les collectivités locales ont un intérêt particulier à recenser et partager les expériences réussies d'intégration locale. Pour cette raison, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a mis en place en 2006 le Réseau de villes européennes pour une politique locale d'intégration des migrants (CLIP), conjointement avec la Ville de Stuttgart et la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail.

3. Le réseau CLIP a identifié les difficultés actuelles en matière de relations intergroupes comme l'un des problèmes majeurs et de plus en plus préoccupants des collectivités locales, et il a dressé la liste des différents outils dont elles disposent pour promouvoir les relations intergroupes et faire face aux conflits et tensions potentiels.

4. Par ailleurs, le Congrès se félicite de la coopération étroite qui existe, au sein de réseaux tels que le CLIP et les Cités interculturelles, entre, d'une part, le Conseil de l'Europe et ses organes et, de l'autre, les instances de l'Union européenne ; il estime que les deux organisations devraient continuer :

³ Suite à la réforme du Congrès, les activités de cette commission ont été reprises par la Commission des Questions d'Actualité créée le 1er décembre 2010.

⁴ Voir note de bas de page 2

a. d'améliorer leur coopération et leur synergie et de surveiller les cas de discrimination, de racisme et de xénophobie ;

b. de soutenir l'existence, entre les collectivités territoriales, d'un échange de bonnes pratiques qui soit systématique, s'appuie sur la recherche et débouche sur l'élaboration d'une série de recommandations.

5. Le Congrès est convaincu que l'amélioration des relations intergroupes au niveau local est la clé de la cohésion sociale – présente et future – et il recommande au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe d'inviter les Etats membres à :

a. encourager la participation civique et politique des groupes de migrants en les sensibilisant à leurs droits politiques ;

b. signer et ratifier dès que possible, s'ils ne l'ont pas déjà fait, la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144) ;

c. créer les bases juridiques et financières pour l'institutionnalisation de bureaux locaux de lutte contre la discrimination dans les collectivités locales ayant une forte population immigrée. La législation nationale devra définir les règles de base du fonctionnement de ces bureaux ;

d. soutenir la création de regroupements d'associations de migrants, qui renforceront la coopération entre ces associations pour développer leurs compétences et pour constituer des réseaux ;

e. s'employer à améliorer les relations entre les représentants des services publics, y compris la police, et les groupes de migrants en assurant la formation interculturelle de ces personnels, en organisant des ateliers communs entre eux et les représentants des migrants, en créant des unités de liaison pour l'intégration et en encourageant le recrutement de davantage de personnels issus de l'immigration.

C. EXPOSE DES MOTIFS

1. Introduction

Les villes européennes, en particulier les grandes métropoles ayant des économies fortes, attirent des migrants du monde entier. En conséquence, les populations urbaines sont devenues de plus en plus hétérogènes sur les plans ethnique, culturel et religieux. Les structures multiethniques, multiculturelles et multireligieuses des sociétés urbaines sont, d'un côté, une chance pour les villes, par exemple en termes d'inventivité culturelle et de compétitivité internationale. Dans le même temps, l'hétérogénéité compromet la capacité des villes à établir ou maintenir des relations pacifiques et fécondes entre les différents segments de la population. De nombreuses villes européennes ont mis en place des politiques interculturelles afin de combler les « fossés », réels ou subjectifs, entre leurs différents groupes ethniques et religieux et de préserver la cohésion sociale au niveau local.

Le présent rapport s'appuie sur les expériences du réseau CLIP, qui réunit 35 villes européennes. Il expose les problèmes actuels liés aux relations intergroupes et propose des solutions qui pourraient permettre aux collectivités locales d'améliorer ces relations, de contribuer au processus d'intégration des migrants et de favoriser la cohésion sociale au niveau local.

1.1 Le réseau CLIP

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, la Ville de Stuttgart et la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail ont mis en place en 2006 le Réseau de villes européennes pour une politique locale d'intégration des migrants (CLIP). Ce réseau bénéficie du soutien politique du Comité des Régions et du Conseil des Communes et Régions d'Europe et il a établi un partenariat avec le Réseau européen contre le racisme.

Le réseau CLIP vise à soutenir l'intégration et la participation sociales et économiques des migrants, à combattre les inégalités et la discrimination et à aider les migrants à préserver leur identité culturelle. Pour atteindre ces objectifs, il s'emploie à rapprocher les villes européennes et à encourager un processus d'apprentissage commun sur les expériences d'intégration réussies. L'analyse des politiques novatrices assurée par le réseau enrichit le débat politique au niveau local et européen.

Le Groupe de recherche du CLIP, un groupe de six centres scientifiques qui assure la conduite des études⁵, soutient le processus d'apprentissage commun des villes au sein du réseau. Le réseau CLIP se compose de trente-cinq villes européennes, dont trente et une ont participé à ce troisième module, consacré aux relations intergroupes et aux politiques interculturelles⁶.

1.2 Méthodes de recherche

L'équipe de recherche du CLIP a opté pour une approche regroupant diverses méthodes, incluant des éléments recueillis suivant des méthodes quantitatives et qualitatives : un dispositif de rapports commun et uniforme pour toutes les villes, des données statistiques, des observations et des entretiens avec des acteurs tels que les responsables locaux et les représentants des églises, des ONG et des organisations de migrants. Au total, les chercheurs ont rencontré quelque 700 personnes, dont environ 40 % étaient des migrants ou des membres d'une minorité ethnique.

2. Contexte politique européen

Divers acteurs européens accordent une importance majeure aux politiques interculturelles, et en particulier au dialogue interculturel. En voici deux exemples récents :

- L'Union européenne a proclamé l'année 2008 « Année européenne du dialogue interculturel », afin de mieux faire connaître la diversité culturelle actuelle et les avantages qu'elle présente, d'installer avec force la question du dialogue interculturel dans le débat politique et de promouvoir les interactions et le dialogue entre les différents groupes culturels, ethniques et religieux.

- Le Conseil de l'Europe a fait de la promotion du dialogue interculturel une de ses priorités, afin de parvenir à une compréhension entre les cultures, une cohésion sociale et une stabilité plus grandes, basées sur le principe de l'acceptation d'autrui avec toutes ses différences. En 2008, le Conseil de l'Europe a publié un « Livre blanc sur le dialogue interculturel » et adopté la Recommandation « Le dialogue interculturel et interreligieux : une chance pour la démocratie locale⁷ ». Le Conseil de l'Europe et la Commission européenne ont par ailleurs créé le projet « Cités interculturelles ».

3. Démarche conceptuelle

3.1 Le concept de relations intergroupes

Le terme « relations intergroupes » désigne une situation et un processus d'interactions entre des groupes, selon un mode amical ou hostile, de coopération ou de concurrence, de domination ou de subordination, d'alliance ou d'antagonisme, de paix ou de guerre⁸.

⁵ Les centres en question sont : l'Institut d'études urbaines et régionales (ISR) de Vienne ; l'Institut d'études des migrations et des communautés ethniques (IMES) d'Amsterdam ; le Forum d'études internationales et européennes sur l'immigration (FIERI) de Turin ; l'Institut d'études internationales (IIS) de Wrocław ; le Centre d'études sur les politiques de migration (CMPR) de Swansea ; enfin, le Forum européen pour l'étude des migrations (EFMS) de Bamberg, qui coordonne le groupe de recherche.

⁶ Amsterdam (Pays-Bas), Anvers (Belgique), Arnberg (Allemagne), Athènes (Grèce), Bologne (Italie), Breda (Pays-Bas), Budapest (Hongrie), Copenhague (Danemark), Dublin (Irlande), Francfort (Allemagne), L'Hospitalet de Llobregat (Espagne), Istanbul (Turquie), Kirklees (Royaume-Uni), Lisbonne (Portugal), Luxembourg (Grand-Duché de Luxembourg), Malmö (Suède), Newport (Royaume-Uni), Prague (République tchèque), Stuttgart (Allemagne), Sundsvall (Suède), Tallinn (Estonie), Terrassa (Espagne), Turin (Italie), Turku (Finlande), Valence (Espagne), Vienne (Autriche), Wolverhampton (Royaume-Uni), Wrocław (Pologne), Zagreb (Croatie), Zeytinburnu (Turquie) et Zurich (Suisse).

⁷ Conseil de l'Europe (éd.) *Livre blanc sur le dialogue interculturel. Vivre ensemble dans l'égalité*, Strasbourg : présenté par les ministres des Affaires étrangères du Conseil de l'Europe lors de leur 118^e Session ministérielle, 2008 ; Conseil de l'Europe (éd.), *Le dialogue interculturel et interreligieux : une chance pour la démocratie locale*, Strasbourg, 2009.

⁸ Sherif, M./Sherif, C., *Social Psychology*, New York, Evanston, Londres et Tokyo, 1969.

Le terme « groupe » désigne d'une part les « groupes réels », composés de membres liés entre eux par des structures d'interaction stables (par exemple : l'association locale d'une mosquée, la section locale d'un parti politique ou un service de l'administration municipale).

Le terme peut d'autre part avoir le sens de « catégorie sociale ». Dans ce sens, les « groupes » nationaux, ethniques ou religieux sont composés de personnes partageant certaines caractéristiques. Ces personnes sont perçues par d'autres comme appartenant à un « groupe », mais il n'est pas nécessaire qu'il y ait des interactions entre elles ni qu'elles constituent un système de relations (par exemple : « la population autochtone », « les immigrés »). La perception des groupes-catégories ethniques et religieux par « les autres » est souvent dictée par des stéréotypes hérités du passé et qui occultent fréquemment l'hétérogénéité sociostructurelle et culturelle de ces « groupes ».

Les deux acceptions du terme « groupes » doivent être prises en compte lorsque l'on s'intéresse aux relations intergroupes au niveau local.

3.2 Politiques interculturelles locales – politiques ayant une incidence sur les relations intergroupes

Nous définissons ici les politiques interculturelles locales comme les politiques, programmes et activités spécifiques des autorités et organisations locales ayant pour but d'améliorer l'interaction sociale, la communication et la compréhension mutuelle entre les « anciens » et les « nouveaux » citoyens et leurs organisations, ainsi qu'entre les groupes de migrants, et de rapprocher, par-delà leurs différences, les divers groupes ethniques et religieux d'une ville.

Les politiques interculturelles s'inscrivent dans le cadre plus général d'une politique d'intégration visant à améliorer la cohésion sociale au niveau local et incluant le dialogue interculturel et interreligieux.

4. Aspects des relations intergroupes et typologie des politiques interculturelles

Les aspects socio-économiques sont assurément cruciaux pour la cohésion sociale, mais d'autres aspects ont aussi un rôle essentiel dans les relations intergroupes : les relations entre les collectivités locales et les organisations de migrants, la discrimination, les comportements hostiles et les conflits entre les groupes, les questions religieuses et la radicalisation, tant parmi la population majoritaire qu'au sein des groupes minoritaires.

4.1 Reconnaissance des organisations de migrants et dialogue avec ces organisations

Dans la plupart des villes, les migrants se sont regroupés pour former des organisations ethniques, culturelles et/ou confessionnelles, qui jouent un rôle crucial dans les relations intergroupes locales : d'une part, elles apportent une aide à leurs membres en leur proposant des réseaux et en favorisant la familiarisation avec la « nouvelle » société ; d'autre part, elles sont utiles pour les collectivités locales car leurs dirigeants peuvent servir d'intermédiaires entre l'administration et les membres de ces groupes, en rapprochant les personnes et en partageant les informations sur les différentes cultures et religions, et faciliter ainsi l'élaboration et la mise en œuvre de politiques locales efficaces.

Nous présentons ci-dessous les cinq grands défis auxquels les responsables municipaux et les organisations de migrants sont confrontés concernant leurs relations et nous proposons des mesures pour y faire face.

a. Recensement des organisations de migrants

Bien que de nombreux responsables municipaux insistent sur l'importance des organisations de migrants en général, certaines municipalités seraient incapables d'indiquer le nombre et la nature des organisations de migrants présentes sur leur territoire. Disposer d'informations sur les organisations est un préalable essentiel à l'établissement de relations efficaces avec ces organisations et à la conception de politiques les concernant.

Certaines autorités locales collectent des informations systématiques sur les organisations de migrants présentes sur leur territoire, et en particulier sur leurs membres, leurs objectifs, leurs activités et leurs attentes. Certaines publient ces informations sur leur site internet ou dans des brochures. D'autres tirent parti d'études menées par des chercheurs extérieurs ou même utilisent la recherche pour recueillir les contributions, ou les commentaires, des organisations concernant les stratégies politiques envisagées.

b. Reconnaissance des organisations de migrants

La reconnaissance officielle des organisations de migrants et de la richesse qu'elles constituent semble être, dans de nombreuses villes européennes, l'un des aspects essentiels des relations intergroupes.

Les migrants ont souvent des préférences et des pratiques culturelles que la population majoritaire ne partage pas. Ils veulent que « leurs » cultures soient préservées et que leurs traditions culturelles soient représentées dans la vie des villes où ils vivent désormais. Les organisations de migrants souhaitent être reconnues par les responsables municipaux, intensifier les contacts avec la municipalité et entreprendre des projets communs.

Cette reconnaissance est aussi cruciale pour les autorités locales, si elles veulent être informées des attentes et des problèmes des migrants et associer leurs représentants aux actions locales de promotion de la cohésion sociale. Les politiques de reconnaissance peuvent prendre des formes diverses : la création d'organes consultatifs institutionnalisés composés de représentants des migrants et chargés d'assister les conseils municipaux ; le respect des traditions, des fêtes et des symboles ethniques, culturels et religieux et leur prise en compte dans la vie municipale ; des invitations mutuelles aux événements municipaux, religieux et culturels ; enfin, des contacts informels permanents entre la municipalité et les organisations de migrants.

c. Financement des organisations de migrants

Les organisations de migrants ont pour la plupart des ressources financières limitées : elles manquent à la fois de fonds et de locaux suffisamment spacieux pour mener leurs activités (telles que des réunions, des cours de langue et des manifestations culturelles). Par conséquent, l'aide aux organisations de migrants peut consister à apporter un soutien financier direct (financement de projet et/ou financement institutionnel), éventuellement au moyen d'un partenariat public-privé, ou à mettre des locaux à leur disposition et/ou une participation au loyer. Certaines collectivités locales favorisent l'utilisation collective des bâtiments, car cela peut encourager la coopération entre les différents groupes.

d. Renforcement des moyens d'action et mise en relation des organisations de migrants

De nombreux représentants des migrants souhaitent s'engager dans des activités locales, mais manquent souvent d'expérience ou d'expertise, ainsi que des relations nécessaires au sein des structures sociales locales. Le renforcement des moyens d'action et la mise en relation des organisations de migrants sont donc d'une importance cruciale, et peuvent consister notamment :

- à mettre en place des programmes de renforcement des capacités (formation à la gestion des associations, aux questions de financement et d'encadrement) et à impliquer les migrants en tant que « multiplicateurs », c'est-à-dire à former les migrants mobilisés sur une question précise (par exemple la participation politique) afin qu'ils diffusent ensuite leurs connaissances et compétences auprès de leur communauté ;
- à créer des organisations faitières pour renforcer la coopération entre les associations membres, permettre à leurs membres de créer des synergies et accroître l'influence des associations au niveau local ;
- à associer les responsables des différentes communautés immigrées aux politiques interculturelles, en les mettant en relation avec les responsables de la population majoritaire au moyen de forums locaux et de réseaux.

e. Promouvoir une vision commune de la ville

Les organisations sont créées en vue de poursuivre un intérêt commun, et celles des migrants ne font pas exception à cette règle. Certaines d'entre elles visent principalement à préserver « leur » culture et/ou « leur » religion ; d'autres apportent un soutien à leurs membres ou sont une voix représentative qui renforce la reconnaissance des organisations dans la vie municipale.

Des conflits peuvent apparaître lorsque les différents groupes poursuivent des objectifs divergents, ou au contraire lorsqu'ils poursuivent ardemment des objectifs identiques qui ne peuvent être atteints que par l'un d'entre eux aux dépens des autres. Les intérêts divergents peuvent être d'ordre matériel (s'agissant par exemple des ressources financières), mais aussi porter sur les valeurs, les croyances, les normes et les modes de vie. Pour éviter ou résoudre les conflits, certaines municipalités recherchent une « vision commune » ou un objectif « supérieur » qui ne pourra être atteint qu'au moyen d'un effort commun. La cohésion sociale peut être cet objectif supérieur, pour peu que la municipalité et les associations ethniques aient su la promouvoir en tant que vision commune. Pour atteindre cet objectif, plusieurs collectivités locales ont conçu des stratégies et des mesures visant à garantir que chacun ait le sentiment d'appartenir à sa ville.

4.2 Politiques visant à combattre la discrimination et à améliorer les comportements et les relations

Les relations intergroupes, dans les villes européennes, sont généralement pacifiques. Cependant, les stéréotypes et les préjugés entre les différents groupes immigrés et majoritaires y sont aussi une réalité. Ce constat doit être pris en compte lorsque l'on s'intéresse aux relations intergroupes, car ces préjugés peuvent se muer en discrimination et menacer alors la cohésion sociale d'une ville.

La discrimination est donc une préoccupation majeure pour de nombreux représentants des migrants et responsables municipaux. Bien que presque tous les groupes ethniques et religieux en soient victimes, il est démontré que les musulmans le sont davantage encore que la plupart des autres groupes. La demande de respect, d'acceptation et de tolérance exprimée par les migrants en général, et particulièrement par les membres des minorités religieuses, est donc un aspect crucial des relations intergroupes.

Les politiques et mesures visant à combattre les attitudes d'hostilité et à améliorer les relations entre les groupes au niveau local peuvent être réparties entre sept approches politiques : l'établissement de contacts informels en vue d'humaniser l'« autre » ; les événements interculturels ; la construction de compétences interculturelles ; les activités de lutte contre le racisme / la discrimination ; la promotion d'une stratégie identitaire ouverte ; les stratégies de communication ; enfin, l'aménagement de l'espace public.

a. L'établissement de contacts informels en vue d'humaniser l'« autre »

Les stéréotypes et les préjugés entre les groupes et la dépréciation des « autres » groupes peuvent être combattus au moyen de contacts et d'activités qui aident à « humaniser » l'« autre », à condition que les groupes se réunissent sur un pied d'égalité et participent à des activités mutuellement gratifiantes⁹. Celles-ci consistent notamment à établir des contacts informels entre les membres des différents groupes ethniques dans le cadre d'activités telles que les soirées culinaires, les projets proposés par des bibliothèques ou les activités sportives, ou à encourager systématiquement la participation des migrants aux organisations locales de la population majoritaire, telles que les associations à but non lucratif, les clubs sportifs ou les groupes de scouts.

⁹ Staub, E., Preventing Violence and Terrorism and Promoting Positive Relations Between Dutch and Muslim Communities in Amsterdam, in: Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology, 13(3), p. 333-361, 2007

b. Les événements interculturels

Les programmes culturels, artistiques ou autres, permettant de faire l'expérience de la diversité sont un moyen de lutter contre les stéréotypes ethniques et culturels présents dans la population. Il peut s'agir de festivals interculturels ou d'événements consacrés au théâtre, à la musique, au cinéma ou à la cuisine de certains groupes ethniques. Ces événements renforcent la visibilité de la diversité culturelle d'une ville et encouragent toute sa population à interagir avec d'autres cultures, à mieux les connaître et à tirer du plaisir de leur fréquentation. Ils peuvent être classés en plusieurs catégories : les événements célébrant un patrimoine ethnique ou religieux (par exemple le Nouvel An chinois, le Festin pour Bouddha, la fête des enfants turcs '23 Nisan' ou la fin du ramadan) ; les événements interculturels célébrant la diversité et l'internationalité ; les fêtes locales traditionnelles qui encouragent la participation des groupes de migrants et deviennent ainsi « interculturelles ».

c. La construction de compétences interculturelles

Les compétences interculturelles contribuent à réduire les malentendus entre les cultures et à améliorer les relations intergroupes pacifiques et peuvent constituer un atout précieux pour l'économie locale. Elles peuvent prendre des formes diverses : la formation interculturelle des personnels administratifs et de police ; l'éducation interculturelle à l'école et dans les structures de jeunesse ; les programmes visant à améliorer la compétence linguistique des migrants dans leur langue maternelle et dans celle du pays d'accueil.

d. Les activités de lutte contre le racisme / la discrimination

Il peut s'agir par exemple des activités suivantes : des programmes et des campagnes mis en œuvre par les municipalités ; la création de services de lutte contre la discrimination ; la mise en œuvre de projets contre le racisme et la discrimination, éventuellement en coopération avec les ONG et les partenaires sociaux.

e. La promotion d'une stratégie identitaire ouverte

Une telle stratégie vise à créer un sentiment d'appartenance collective parmi les habitants, qu'ils appartiennent à la population autochtone ou soient issus de l'immigration, et à construire de cette manière une identité municipale commune. Celle-ci doit coexister avec les identités ethniques, ce qui veut dire que les identités des (sous-)groupes subsistent, mais qu'une identité municipale collective vient s'y superposer. Une condition nécessaire pour le succès de cette stratégie est que l'identité collective soit suffisamment ouverte pour exprimer les différences existantes dans toute leur complexité.

f. Les stratégies de communication publique

La communication publique et le contenu des médias exercent une influence sur l'opinion publique et les priorités politiques et ils ont, de ce fait, un impact sur les relations intergroupes à l'échelle municipale. Certaines villes ont conçu des stratégies de communication concernant les minorités, la diversité et les relations intergroupes. Ces stratégies comprennent notamment les mesures suivantes : proposer les informations municipales dans plusieurs langues ; cofinancer des projets avec les médias locaux ; améliorer les compétences interculturelles des journalistes ; présenter de manière positive les diverses communautés et leurs activités, par exemple en récompensant les nouveaux venus qui contribuent à la réussite de la ville.

g. La médiation interculturelle et l'aménagement de l'espace public

Les quartiers et autres espaces publics tels que les parcs et les coins de rue sont des lieux importants pour rencontrer d'autres personnes et interagir avec elles. Ces lieux étant utilisés par de nombreux groupes de manières très diverses, ces interactions peuvent engendrer des conflits et menacer gravement les relations intergroupes. Certaines collectivités locales ont établi des services de médiation interculturelle qui peuvent traiter les conflits interculturels dans les quartiers et les réclamations concernant l'occupation de l'espace public ; d'autres ont conçu des initiatives politiques visant à garantir l'utilisation pacifique des espaces publics, notamment des projets sur la résolution des litiges liés au comportement dans les rues et des lignes directrices sur l'utilisation des parcs et édifices publics.

4.3 Répondre aux besoins religieux et soutenir le dialogue et les relations entre les religions

Si de nombreux migrants ne sont pas croyants, la religion tient une place importante pour d'autres, et prend même parfois de l'importance du fait de la migration. En effet, la combinaison d'un accompagnement (spirituel) en harmonie avec la culture et d'une assistance matérielle peut augmenter l'attrait des organisations religieuses.

Les religions des migrants étant souvent différentes de celles qui prévalent dans les pays d'accueil, les migrants croyants apportent avec eux des pratiques et des besoins nouveaux. Cette situation crée certaines difficultés, dont les plus préoccupantes sont actuellement de répondre aux attentes des religions en matière d'édifices religieux et d'enterrements, de favoriser le dialogue interreligieux et d'améliorer les relations avec les communautés musulmanes.

a. Répondre aux attentes des religions concernant les édifices religieux

Les communautés immigrées disposent déjà de lieux de culte dans la plupart des villes européennes. Cependant, lorsqu'elles s'agrandissent, ces communautés souhaitent trouver de nouveaux locaux qui soient à la fois plus spacieux, moins excentrés et plus « visibles ».

Il est important pour ces communautés, tant d'un point de vue pratique que religieux, de disposer d'édifices religieux représentatifs, mais cela va plus loin encore : l'autorisation de construire, par exemple, une mosquée ou un temple est le signe d'une reconnaissance de leur religion, la marque d'une acceptation. La conception et la construction de tels édifices, cependant, affectent les relations intergroupes, car les riverains et les organisations autochtones s'y opposent souvent et tentent d'entraver les projets, en particulier lorsque l'édifice en question est une mosquée. Leurs motivations sont multiples et incluent notamment l'islamophobie, le racisme et le rejet des influences externes, ainsi que des considérations pratiques telles que les questions de stationnement, de circulation et de nuisance sonore.

Les mesures prises pour prévenir ou atténuer les conflits de voisinage à ce sujet sont notamment les suivantes :

- fournir des terrains pour la construction des édifices religieux ;
- assister les communautés religieuses qui projettent de faire construire un édifice religieux pour les informer sur le droit de l'urbanisme et de la construction ainsi que sur les éventuels problèmes de voisinage ;
- lancer des campagnes d'information à l'intention de la population locale et des initiatives de médiation réunissant les membres des communautés religieuses, les riverains et les groupes d'opposants ;
- organiser un soutien politique et public, indiquer clairement que le racisme et l'islamophobie sont inacceptables et que la liberté religieuse implique le droit de disposer d'un lieu de culte.

b. Répondre aux attentes des religions en matière d'enterrements et de cimetières

Les migrants sont de plus en plus nombreux à être enterrés dans leur pays d'accueil. Cependant, il y a entre les rites funéraires des différentes religions – en particulier entre l'islam et le christianisme – des différences majeures que les collectivités locales doivent prendre en compte.

Certaines de ces règles, telles que l'enterrement sans cercueil ou l'orientation du corps vers la Mecque, vont à l'encontre des législations nationales ou locales ou nécessiteraient l'octroi d'un espace supplémentaire, lequel est limité dans de nombreuses villes. Certaines collectivités locales ont créé des cimetières spécifiques pour les adeptes des « nouvelles » religions ou réservé une partie d'un cimetière existant à un groupe donné, et autorisent les rites funéraires musulmans tels que celui qui consiste à enterrer le corps sans cercueil.

c. Favoriser le dialogue interreligieux

Les groupes religieux vivent plus ou moins « côte à côte » sans beaucoup se connaître entre eux. Les initiatives visant à renforcer le dialogue interreligieux peuvent être utiles à cet égard. Il existe deux types de dialogue interreligieux :

- l'un porte sur des questions religieuses et réunit des membres et/ou des responsables des différentes communautés religieuses, en vue de débattre des différences et des similitudes entre leurs religions. Les projets « abrahamiques » sont une forme de dialogue spécifique destinée à renforcer la compréhension mutuelle et les échanges entre le christianisme, le judaïsme et l'islam ;
- d'autres initiatives réunissent des représentants des différentes communautés religieuses pour débattre de questions sociétales ou politiques telles que la discrimination, l'urbanisme ou les activités de jeunesse.

d. Améliorer les relations avec les communautés musulmanes

L'islam est, par le nombre de ses adeptes, la première religion « nouvelle » dans les pays d'immigration européens. Cependant, les musulmans sont souvent perçus comme une communauté coupée de la « vie européenne ». Par rapport aux autres groupes de migrants, les musulmans sont davantage victimes de la discrimination et des préjugés, qui traduisent parfois des angoisses sous-jacentes liées à la perception de l'islam comme un danger pour la culture et le mode de vie des villes d'Europe et comme une menace pour leur sécurité¹⁰. Certaines villes accordent par conséquent une attention spécifique aux musulmans et mettent en place divers projets et initiatives visant à améliorer les relations avec cette communauté. En particulier :

- elles accordent une reconnaissance aux communautés musulmanes en les invitant aux réceptions politiques et en acceptant leurs invitations, en organisant des dîners d'iftar à l'hôtel de ville, en les associant activement aux fêtes et aux cérémonies ainsi qu'aux projets municipaux, et en entretenant avec elles une communication informelle et institutionnelle régulière ;
- elles favorisent la prise de responsabilités et la participation des représentants musulmans – y compris les femmes – grâce à la formation de jeunes responsables musulmans et imams et à la mise en place de réseaux de personnalités ;
- elles organisent des séminaires et des expositions sur l'islam à l'intention de la population majoritaire, publient des bulletins d'information, soutiennent les journées portes ouvertes dans les mosquées et organisent des festivités à l'occasion du ramadan.

¹⁰ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), EU-MIDIS – European Union Minorities and Discrimination Survey. Data in Focus Report 2: Muslims, Vienna, 2009b; Esposito, J. L./Mogahed, D., Who speaks for Islam? What a billion Muslims really think, New York, 2007.

4.4 Tendances à la radicalisation et politiques de déradicalisation

Les questions de migration et d'intégration ont pris un caractère politique dans de nombreuses villes européennes. Les groupes radicaux existent tout autant parmi la population majoritaire que dans les communautés minoritaires. Dans la première, la radicalisation se traduit par des prises de position racistes, un vote pour les partis (d'extrême droite) anti-immigrés et des comportements discriminatoires ; concernant les secondes, la radicalisation politico-religieuse touche plusieurs villes européennes et se caractérise par des positions et des comportements extrémistes et par les « mosquées radicales », toutes ces manifestations étant perçues comme présentant un risque pour la sécurité.

Les mesures locales de lutte contre la radicalisation ou les tendances radicales consistent notamment à traiter les causes de la radicalisation – de la population majoritaire tout autant que des communautés minoritaires – (en s'attaquant aux difficultés socio-économiques, à l'absence de perspectives, à la discrimination et à la diffusion des idéologies xénophobes) et à renforcer la résistance contre les idéologies radicales et la déradicalisation, au moyen de programmes individuels de déradicalisation et de désengagement ainsi que par le suivi individualisé, l'accompagnement social et, si nécessaire, des interventions policières.