



La gestion municipale de l'islam : les accommodements pragmatiques du pouvoir local

Étienne Pingaud

Alors que la gestion de l'islam par les pouvoirs publics suscite des crispations idéologiques et des polémiques récurrentes à l'échelon national, l'action des pouvoirs locaux apparaît davantage guidée par le pragmatisme. Les politiques locales d'accommodement vis-à-vis de l'islam conduisent à reconfigurer la façon d'administrer l'ensemble des religions, au profit du renforcement du dialogue interreligieux.

La prise en charge de l'islam par les pouvoirs publics a suscité au cours des dernières années de vastes polémiques politiques et médiatiques, recourant à des notions complexes et controversées comme la « République » ou la « laïcité ». Dans ses applications pratiques, la gestion quotidienne de la deuxième religion de France est pourtant fort éloignée de ces considérations. Elle incombe au premier chef à des acteurs locaux, aux marges de manœuvre limitées, qui doivent bricoler entre des sollicitations multiples et potentiellement contradictoires. C'est à ces modalités concrètes que l'on voudrait s'intéresser ici, en prenant pour focale l'échelon municipal.¹

Un acteur incontournable aux marges étroites

S'il existe une pléiade d'acteurs opérant sur le terrain (préfets, services de police et de renseignement, employés municipaux, départements), les mairies jouent néanmoins en la matière un rôle particulier. Les prérogatives dont elles disposent en matière d'aménagement de l'espace, de vie associative et d'octroi de locaux en font des maillons incontournables pour toute entreprise d'implantation d'activités liées à l'islam dans les quartiers populaires (Messner 2001). De fait, elles sont la plupart du temps le premier interlocuteur public des acteurs musulmans de terrain : responsables et militants associatifs, recteurs de mosquées, commerçants, parents d'élèves, etc. Elles sont aussi, par conséquent, les premiers destinataires des multiples interpellations et revendications que ces derniers peuvent faire valoir sur les sujets liés à l'islam.

Dans cette logique, encadrer l'islam sur le territoire de la commune revient, au moins pour partie, à faire le tri entre des requêtes variées et entre les interlocuteurs qui les portent. Cette sélection relève toujours d'un exercice de composition périlleux : les équipes dirigeantes doivent évaluer ce qui est de l'ordre du faisable, juridiquement ou financièrement, mais aussi et surtout ce qui peut être politiquement justifiable auprès des habitants, auprès des opposants et bien souvent auprès de sa propre majorité politique.

¹ Cet article s'appuie en particulier sur une longue enquête ethnographique réalisée dans une commune de la ceinture rouge parisienne, dans le cadre d'une thèse de doctorat qui visait à étudier l'implantation progressive de l'islam dans les quartiers populaires. Ce travail a conduit à s'intéresser à l'attitude de la municipalité, des élus et des acteurs politiques locaux confrontés à la visibilité croissante de l'islam. Voir *L'Implantation de l'islam dans les quartiers. Contribution à l'analyse du succès d'une offre symbolique*, thèse de l'auteur (dir. Gérard Mauger) soutenue en 2013 à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS).

En effet, en raison de l'intense politisation dont de nombreux aspects de l'islam font l'objet (Lorcerie 2009), la moindre initiative peut susciter des affrontements nourris. Les élus doivent donc étayer leur action sur une argumentation solide, afin de parer aux critiques récurrentes et potentiellement coûteuses, qu'elles émanent d'habitants, d'adversaires ou de requérants déboutés, qu'elles pointent l'islamophobie supposée des élus ou, au contraire, un manque de fermeté avec des acteurs musulmans de quartier considérés comme ambigus.

On comprend dès lors que les décisions sur l'islam relèvent moins de choix idéologiques que d'adaptations pragmatiques aux réalités de terrain. Comme pour nombre d'autres domaines de l'action publique locale (Le Bart 2011), les élus raisonnent souvent d'abord en fonction d'opportunités tactiques, ce qui explique des manières de faire relativement similaires quelle que soit l'appartenance politique affichée par les édiles. De grandes tendances structurent ainsi l'administration locale de l'islam, dont on voudrait détailler les aspects les plus saillants.

Le soutien aux mosquées

Le soutien pratique et politique à la construction de mosquées s'est imposé au fil des ans comme la pierre angulaire des politiques locales de l'islam (Galembert 2006). La délivrance des permis de construire et la possibilité de céder des terrains donnent en effet aux municipalités un pouvoir considérable sur les lieux de culte. Pour les élus au pouvoir, la stratégie peut se révéler fort bénéfique, tant sur le plan symbolique qu'en termes électoraux. Gage d'ouverture envers les musulmans de la ville, la mosquée vient signifier la reconnaissance et la matérialisation du culte sur le territoire local (Duthu 2009). Nombre de maires ont ainsi cherché à associer leur nom à des réalisations culturelles qui laissent par ailleurs une empreinte architecturale, parfois de taille (les fameuses « mosquées cathédrales »). Les initiatives controversées d'Edmond Hervé à Rennes dès 1980 ou de Michel Noir à Lyon en 1989 témoignent de l'ancienneté d'une pratique en voie de généralisation. Pour la seule année 2015, année post-élections municipales, des mosquées ont significativement été inaugurées en présence du maire à Coulommiers (Seine-et-Marne), Étampes (Essonne), Strasbourg (Bas-Rhin), Illzach (Haut-Rhin), Sablé-sur-Sarthe (Sarthe), La Roche-sur-Yon (Vendée), Villeneuve-la-Garenne (Hauts-de-Seine) ou encore Saint-Ouen-l'Aumône (Val-d'Oise).

Les nouvelles mosquées naissent en général après plusieurs années d'activisme d'associations déjà regroupées autour d'espaces de fortune plus ou moins légaux, implantés dans des caves de cités, des parkings, des pavillons ou des entrepôts désaffectés. En ce sens, la mosquée est aussi un moyen pour les autorités de régulariser des situations et les problèmes afférents : occupation d'espaces publics, incidents de voiries, embouteillages, insécurité et risques d'incendie ou d'inondation. La mainmise sur l'aménagement et la construction donne, par ailleurs, aux majorités en place un ensemble conséquent d'instruments de contrôle sur l'islam local. Au cours des tractations, souvent longues, qui s'engagent avec les interlocuteurs musulmans, elles peuvent en effet déterminer l'emplacement, la surface ou la structure du bâtiment, exiger certaines modalités de financement, ou réclamer la présence d'un espace réservé aux femmes. Elles peuvent aussi obliger des associations concurrentes à s'accorder en vue de la réalisation de l'édifice.

C'est donc en grande partie par ces outils que les pouvoirs publics locaux imposent une certaine définition de l'islam et de ses publics, concordante avec les catégories qui peuvent faire l'objet d'une valorisation publique : ouvert, modéré, républicain, etc. Les élus réduisent ainsi le coût politique des mosquées, au point de s'assurer en général de soutiens bien au-delà de leur majorité : les approbations sont souvent confortables lors des votes en conseil municipal.

Les accommodements du quotidien

Les associations et collectifs d'associations qui obtiennent le droit de gérer et piloter les nouvelles mosquées deviennent régulièrement des interlocuteurs privilégiés du maire et de son entourage pour tous les sujets liés à l'islam. Les élus les consultent et les sollicitent, mais peuvent aussi, au besoin, s'appuyer sur eux pour refuser des demandes émanant d'autres structures, en leur demandant, par exemple, de désapprouver publiquement la nécessité de telle ou telle requête.

Un tel soutien est toujours précieux, d'autant que les occasions de friction ou de conflits impliquant l'islam sont loin d'être rares. Les accrochages peuvent avoir pour motif la présence d'une femme voilée dans un espace considéré comme public (mairie, école, antenne de services sociaux, centre social, etc.). Ils peuvent aussi être liés au refus d'accéder à certaines revendications portées par des associations de terrain : un local pour des cours d'arabe, une salle pour une conférence, des menus sans viande dans les cantines ou encore des créneaux non mixtes dans les piscines. Si la justice est parfois amenée à trancher, ces cas peuvent aussi être politisés par des responsables associatifs, qui vont impulser des mobilisations, réussissant parfois à susciter un soutien massif des habitants (Pingaud 2014). Les élus peuvent craindre les conséquences électorales de mouvements qui les prennent pour cible, d'où l'importance pour eux de pouvoir s'assurer publiquement le soutien d'interlocuteurs considérés comme habilités à parler au nom des musulmans.

La volonté d'amoinrir les oppositions frontales joue, d'ailleurs, un rôle important dans les orientations suivies par les municipalités. Si les rejets et fins de non-recevoir sont fréquents face à la multiplicité des demandes, les élus s'en réapproprient régulièrement certains contenus. Les concessions, tolérances et petits arrangements quotidiens sont même monnaie courante dans l'administration de l'islam. Nombreux sont ainsi les maires ou adjoints à mettre en place *de facto* des menus visant à éviter les incidents dans les établissements scolaires, en limitant, par exemple, le nombre de repas à base de viande. Dans une logique voisine, une grande proportion d'écoles municipales (maternelles ou élémentaires) accepte en pratique que des mères de famille voilées accompagnent les sorties scolaires. À défaut de plaintes de la part du personnel municipal, ces accommodements pragmatiques font partie intégrante de la gouvernance locale de l'islam.

La réévaluation des liens avec les autres confessions

La prise en charge de l'islam au niveau municipal oblige les pouvoirs publics à repenser aussi les relations entretenues avec les autres entreprises confessionnelles présentes sur le territoire de la commune. La volonté de mettre en scène et de faire valoir une proximité avec certains interlocuteurs musulmans implique, en effet, de pouvoir faire de même avec des acteurs religieux ou communautaires juifs, catholiques, protestants, bouddhistes, etc., sauf à s'exposer à des critiques publiques quant au respect de l'égalité de traitement des différents cultes. Dans le sillage de prises de décision symboliques relatives à l'islam, de nombreuses municipalités accèdent à des réclamations, parfois anciennes, portées par des structures revendiquant d'autres religions : la cession d'un terrain ou d'un bâtiment pour mettre sur pied un centre communautaire, l'inscription de la rénovation d'une église dans le cadre d'un projet local d'urbanisme, la mise à disposition discrète d'une salle appartenant à la société d'économie mixte pour faire la prière dominicale, etc. À cette réévaluation généralisée s'ajoute souvent un activisme inédit, de la part des élus, en faveur du développement des liens entre les différentes confessions. Les initiatives de célébration du dialogue inter-religieux, quelle qu'en soient les formes (et parfois inscrites dans le foisonnement d'événements relevant de la thématique porteuse du « vivre-ensemble ») se sont ainsi multipliées au cours des dernières années. Les pouvoirs publics locaux y jouent désormais un rôle moteur (Lamine 2005), soit en organisant et abritant eux-mêmes des cérémonies permettant de réunir les différents acteurs religieux de la ville, soit en incitant les uns et les autres à s'inviter mutuellement, que ce soit pour des occasions *ad hoc* ou pour des moments de célébration religieuse.

Dans cette logique, les politiques locales de l'islam doivent être comprises aussi comme à la source d'entreprises de redéfinition des pratiques concrètes de la laïcité. Tel qu'il s'observe sur le terrain, le rapport au religieux des édiles semble désormais moins guidé par un souci de stricte séparation des sphères d'activité que par une volonté de s'afficher comme la pierre angulaire d'une coexistence pacifique dans la commune. Une position qui suppose l'entretien actif de bonnes relations avec les acteurs religieux locaux, et qui conduit donc à faire exister les cultes comme un domaine réel de l'action municipale.

Au vu des difficultés rencontrées par l'État dans ses tentatives répétées d'organiser l'islam de France autour d'une instance centrale, les pouvoirs locaux sont ainsi devenus *de facto* les acteurs principaux de l'encadrement de l'islam. Directement confrontés aux revendications issues du terrain, ils tendent à mettre en place des instruments permettant de le prendre en charge activement pour agir sur les contours de son expansion. Par accommodements pragmatiques et ajustements systématiques, ils construisent, souvent bien loin des grands courants doctrinaires et controverses théologico-politiques, les configurations au sein desquelles s'administre l'islam pour la grande majorité des musulmans de France.

Bibliographie

- Deltombe, T. 2005. *L'Islam imaginaire. La construction médiatique de l'islamophobe en France*, Paris : La Découverte.
- Duthu, F. 2009. *Le Maire et la Mosquée. Islam et laïcité en Île-de-France*, Paris : L'Harmattan.
- Fregosi, F. 2001. « Droit de cité de l'islam et politiques municipales : analyse comparée entre Strasbourg et Mulhouse », in F. Fregosi et J.-P. Willaime (dir.), *Le Religieux dans la commune. Les régulations locales du pluralisme religieux en France*, Paris : Labor et Fides.
- Galembert (de), C. 2006. « L'islam des acteurs publics territoriaux : entre incertitude et ressource d'autorité politique », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 3^e trimestre, p. 33-54.
- Jouanneau, S. 2013. *Les Imams en France. Une autorité religieuse sous contrôle*, Marseille : Agone.
- Lamine, A.-S. 2005. « Mise en scène de la "bonne entente" interreligieuse et reconnaissance », *Archives de sciences sociales des religions*, n° 129, p. 83-96.
- Le Bart, C. 2011. « Maires », in R. Pasquier, S. Guigner et A. Cole (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris : Presses de Sciences-Po.
- Lorcerie, F. 2005. *La Politisation du voile en France, en Europe et dans le monde arabe*, Paris : L'Harmattan.
- Messner, F. 2001. « Les relations entre les communes et les regroupements religieux : perspective juridique », in F. Fregosi et J.-P. Willaime (dir.), *Le Religieux dans la commune. Les régulations locales du pluralisme religieux en France*, Paris : Labor et Fides.
- Pingaud, É. 2014. « Les temporalités de la lutte. Événement, urgence et changements de rythme dans une mobilisation locale pour la Palestine », *Politix*, n° 106, p. 211-231.

Actuellement enseignant à l'université Paris-Dauphine, **Étienne Pingaud** a soutenu à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) en 2013 une thèse de sociologie consacrée au développement de l'islam dans les quartiers populaires, aux mobilisations afférentes et à son encadrement par les pouvoirs publics (*L'Implantation de l'islam dans les quartiers. Contribution à l'analyse du succès d'une offre symbolique*). Il a notamment publié « Les temporalités de la lutte. Événement, urgence et changements de rythme dans une mobilisation locale pour la Palestine » (*Politix*, n° 106, 2014).

Pour citer cet article :

Étienne Pingaud, « La gestion municipale de l’islam : les accommodements pragmatiques du pouvoir local », *Métropolitiques*, 21 novembre 2016. URL : <http://www.metropolitiques.eu/La-gestion-municipale-de-l-islam.html>.