

LA SITUATION DES
COMMUNAUTÉS
ISLAMIQUES
DANS CINQ VILLES
EUROPÉENNES

EXEMPLES D'INITIATIVES LOCALES

EUROPEAN MONITORING CENTRE
ON RACISM AND XENOPHOBIA



La situation des communautés islamiques dans cinq villes européennes

Exemples d'initiatives locales

rapport commandité par

**l'EUMC - Observatoire européen
des phénomènes racistes et xénophobes**

ECWS

**European Centre for Work and Society
(Centre européen "Travail et Société")
Maastricht, Pays-Bas**

Auteurs :

Yvonne Bemelmans

Maria José Freitas

Vienne, novembre 2001

Préface

L'Europe accueille de nombreuses communautés religieuses et ethniques, dont des millions de musulmans qui influencent la mosaïque des cultures composant la société européenne.

Les nombreuses communautés islamiques vivant en Europe sont elles-mêmes composées de différents groupes dont les besoins varient selon leur contexte, leurs origines géographiques et historiques. Elles partagent néanmoins un défi commun: la lutte pour l'égalité de traitement au même titre que les citoyens européens.

Les communautés islamiques de tous les États membres sont victimes de préjudices et d'hostilités se traduisant souvent par de la discrimination et l'exclusion des principales activités socio-économiques. Au cours des dix dernières années, on a observé la montée de cette "islamophobie", alimentée par des événements internationaux, tels que la guerre du Golfe et les attaques terroristes du 11 septembre contre les États-Unis. Les discours publics et médiatiques évoquent de plus en plus les dangers du "fondamentalisme islamique", stigmatisant ainsi toute une partie de la société européenne multiconfessionnelle et négligeant les musulmans européens vivant de façon très ordinaire parmi nous.

Derrière de telles hostilités se cache une peur plus générale de la différence qui se manifeste par des comportements et des pratiques racistes, xénophobes et intolérants à l'égard d'un large éventail de minorités. Le rôle de l'EUMC est d'étudier ces comportements et ces pratiques de manière à ce que les institutions européennes et les États membres puissent les combattre de façon efficace. Cependant, il est tout aussi important de montrer l'impact négatif du racisme et de l'islamophobie que d'identifier les nombreuses actions positives menées par les gouvernements, les chefs religieux, les organisations non gouvernementales et les partenaires sociaux.

Le rapport intitulé "La situation des communautés islamiques dans cinq villes européennes" adopte cette approche pratique et positive. Ses auteurs analysent et comparent des exemples pratiques en faveur de l'intégration et de l'égalité de traitement des musulmans dans cinq collectivités locales européennes. Ces exemples montrent qu'une action complète contre les nombreuses inégalités qui affectent nos sociétés est plus efficace lorsqu'elle est menée au niveau local, où les solutions sont développées en partenariat, où les actions concrètes sont mises en œuvre par les acteurs directement concernés et où la diversité est vécue au quotidien.

Ce rapport reconnaît que chaque collectivité locale définit ses propres priorités et adopte des approches correspondant à leur situation spécifique. Les disparités entre les collectivités locales et au sein de celles-ci apparaissent clairement; il n'existe pas de solution universelle contre l'islamophobie. Cependant, des enseignements positifs peuvent être tirés à partir des expériences que ces communautés partagent avec le lecteur. De tels enseignements ne se limitent pas à des régions particulières, mais peuvent être appliqués à l'ensemble des États membres. Ce rapport conclut sur des recommandations en matière d'actions spécifiques visant à relier et unir les communautés. Il devient évident que les gens de toutes (ou sans) confessions religieuses ont un rôle à jouer dans l'amélioration de la compréhension mutuelle entre les communautés de religions et de croyances, de cultures et de traditions différentes.

Bob Purkiss
Président de l'EUMC

Beate Winkler
Directrice de l'EUMC

Remerciements

Ce rapport transnational a été élaboré à partir de rapports locaux produits par les villes d'Aarhus (DK), Bradford (UK), Mannheim (D), Rotterdam (NL) et Turin (I). L'ECWS a procédé à une analyse comparative au niveau transnational.

Participants au rapport local

Aarhus Anne Marie Larsen
Adjointe au Maire chargée de la coordination des politiques ethniques, Mairie de la ville d'Aarhus

Le rapport a été révisé par Le Conseil à l'intégration et
le Comité d'action pour les réfugiés et les migrants de la ville
d'Aarhus

Bradford Martin Davies
Autorité locale de Bradford
En collaboration avec le Bradford Council of Mosques (Conseil des mosquées de Bradford)

Mannheim Claus Preissler
Bureau du Commissaire en charge des résidents étrangers, ville de Mannheim

Rotterdam Gerard Oude Engberink et Harrie van Onna
Services sociaux et emploi / ISB, ville de Rotterdam

Tuncay Catak
SPIOR – Plate-forme fédératrice des organisations islamiques à Rotterdam/Rijnmond

Turin Luisa Avedano
Département des relations internationales, Turin

Malvina Cagna
Centre de recherche CICSENE, Turin

Sommaire

Préface	3
Remerciements.....	4
Sommaire	5
1. Introduction.....	7
2. Une approche pratique visant à promouvoir l'égalité et la tolérance religieuses au niveau européen	9
2.1. Cadre d'analyse	9
2.2. Contexte.....	10
2.2.1. Aarhus	11
2.2.2. Bradford	14
2.2.3. Mannheim	17
2.2.4. Rotterdam	21
2.2.5. Turin	24
2.3. Différentes stratégies, différentes approches.....	26
2.3.1. Trois dimensions	26
2.3.2. Expérience au niveau local.....	28
2.4. La participation des communautés islamiques.....	34
2.4.1. Types de participation	34
2.4.2. Principaux facteurs influençant la participation dans la pratique	36
2.5. Contrôler l'efficacité des actions: les défis pratiques.....	38
3. Expériences locales dans trois domaines politiques clés	41
3.1. Emploi.....	41
3.2. Services publics	45
3.3. Éducation	50
4. Les enseignements à tirer.....	55
4.1. Conclusions générales.....	55
4.2. Recommandations: suggestions pratiques d'améliorations.....	56
4.2.1. Participation des communautés islamiques.....	56
4.2.2. Contrôle de l'efficacité	57
4.2.3. Trois domaines clés.....	58
5. Bonnes pratiques et recommandations.....	62
5.1. Cinq exemples de bonnes pratiques	62
5.2. Cinq recommandations clés	62
Contacts partenaires.....	64

1. Introduction

SHURA (terme islamique désignant la consultation) est une étude transnationale et analytique conduite par l'ECWS (European Centre for Work and Society – Centre européen "Travail et Société") sur la situation des communautés islamiques dans les villes d'Aarhus (DK), Bradford (UK), Mannheim (D), Rotterdam (NL) et Turin (I). Cette étude a été menée de décembre 2000 à juin 2001 pour le compte de l'Observatoire qui l'a financée.

L'objectif de cette étude est de montrer à quel point il est important d'identifier, collecter et comparer les bonnes pratiques utilisées afin de répondre aux besoins des communautés islamiques pour promouvoir la tolérance et l'égalité de traitement fondées sur des motifs religieux dans les domaines clés de la vie publique tels que l'emploi, les services publics et l'éducation.

L'ECWS travaille depuis longtemps en collaboration avec les collectivités locales de toute l'Europe et a travaillé avec les participants à l'étude SHURA dans le cadre de précédents programmes tels que LIA¹ et de réseaux tels qu'ELAINE². Les collectivités locales des villes concernées ont un intérêt significatif pour les communautés islamiques qui sont consultées et/ou avec lesquelles une action commune est entreprise. Les différents niveaux d'expérience, de contextes, de traditions et de profil géographique des partenaires constituent une base solide permettant d'examiner la situation dans les villes de l'UE et de donner des suggestions valables conduisant à de meilleures pratiques. Le partenariat est donc la base essentielle du processus de collecte de données.

Les partenaires ont élaboré des rapports locaux conformément aux lignes directrices sur la transmission des données préparées par l'ECWS. Ces lignes directrices garantissent un format de base garantissant la comparabilité des rapports locaux, ce qui est primordial étant donné que le contexte local en termes de situation socio-économique, de cadre juridique et de climat politique peut présenter des disparités significatives. Ceci ne concerne pas uniquement les villes participant à cette étude mais également les utilisateurs potentiels des enseignements tirés de ce rapport, à savoir d'autres villes européennes. Les lignes directrices montrent aussi clairement les différences considérables entre les villes participantes concernant les informations, la documentation et les exemples de bonnes pratiques disponibles relatives à la promotion de la tolérance religieuse. Même si les mêmes demandes ont été faites pour chaque ville, les résultats diffèrent à la fois en termes de longueur et de sujet. En même temps, il est néanmoins important de reconnaître que la diversité des contextes locaux constitue un atout car cette diversité représente un véritable vivier d'enseignements. Dans ce rapport, la diversité transparaît dans les éléments clés décrivant la situation locale et l'intensité de la couverture des politiques de chaque ville par domaine clé.

Le rapport est divisé en trois chapitres. Le premier souligne les approches pratiques visant à promouvoir l'égalité et la tolérance religieuses à l'échelon local. Les contextes et approches locaux sont décrits à partir d'un cadre d'analyse commun. L'accent est mis en particulier sur l'implication des communautés islamiques dans le développement de politiques et leur mise en œuvre.

¹ Local Integration Action (projet LIA – intégration locale / action de partenariat), financé par la Commission européenne, DG Emploi et affaires sociales (1996/7/9).

² European Local Authorities (Interactive) Network on Ethnic Minority Policies, (réseau interactif des autorités locales européennes pour les politiques des immigrés) financé par la Commission européenne, DG Emploi et affaires sociales (1993/4/5/6/7).

Le second chapitre décrit l'impact réel des approches locales dans trois domaines politiques clés: l'emploi, les services publics et l'éducation. Ces expériences pratiques reflètent clairement la complexité des questions d'égalité religieuse, d'intégration et de discrimination fondée sur des motifs ethniques et culturels.

Le dernier chapitre met en lumière certains enseignements tirés à l'échelon local. Il fournit des suggestions en matière de mise en œuvre concrète destinées aux acteurs œuvrant activement en faveur de l'égalité et de la tolérance religieuses.

2. Une approche pratique visant à promouvoir l'égalité et la tolérance religieuses au niveau européen

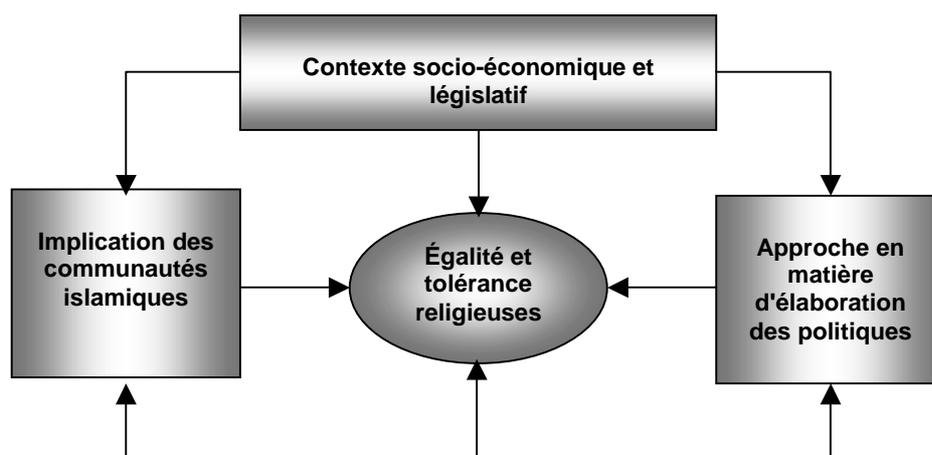
2.1. Cadre d'analyse

L'étude SHURA est fondée sur cinq études de cas locales menées dans les villes d'Aarhus, de Bradford, de Mannheim, de Rotterdam et de Turin. Pour comprendre de façon approfondie ces réalités locales et identifier les similarités et les différences, il convient de partir d'un cadre d'analyse commun dont dépendront nos perceptions et notre compréhension.

La réalité au niveau local est façonnée principalement par trois facteurs clés interdépendants. Chacun de ces facteurs peut être ventilé selon certaines dimensions:

- le contexte socio-économique et législatif
 - au niveau européen
 - au niveau national
 - au niveau local
- l'approche locale en matière d'élaboration des politiques
 - degré de formalité et d'explicitation
 - degré de proactivité et/ou de réactivité
 - caractère direct ou indirect de la stratégie
- l'implication de la communauté islamique
 - implication institutionnalisée ou non institutionnalisée
 - nature de l'implication (prise de décision, conseil, sous-traitance, etc.)
 - perceptions
 - capacités organisationnelles

Le schéma suivant illustre les relations entre les différents facteurs.



2.2. Contexte

Depuis des décennies, la configuration de l'Europe est en mutation en termes d'ethnicité et de religion. Le besoin de "travailleurs étrangers" pour soutenir la forte croissance économique des années 50 et 60 et les dégâts causés par les guerres (civiles) à travers le monde ont eu un impact significatif sur le tableau démographique européen. L'Union européenne est par définition un mariage de cultures et d'ethnies différentes et c'est à ce titre qu'elle a créé depuis longtemps plusieurs instruments européens et internationaux afin de garantir la protection des libertés individuelles (religieuses) et la lutte contre le racisme, la discrimination, l'intolérance et la xénophobie. Ces investissements au niveau supranational sont favorisés par la possibilité accrue de faire des recommandations mais également de légiférer afin d'influencer les politiques et les pratiques (relatives à la promotion de la tolérance religieuse et la lutte contre la discrimination) au sein des États européens.

L'adoption par le Conseil de l'Europe de la recommandation de politique générale N°5 portant sur la lutte contre l'intolérance et la discrimination à l'égard des musulmans et la récente inclusion par l'Union européenne d'une disposition de non-discrimination dans le traité CE (article 13) constituent deux exemples de bonnes pratiques. La clause de non-discrimination est complétée par deux directives du Conseil (une relative à la lutte contre la discrimination raciale dans différents domaines et une autre relative à la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'emploi – notamment la discrimination religieuse). C'est à partir de ces dispositions européennes en matière de lutte contre la discrimination que se développeront les lois nationales anti-discriminatoires. D'ici le 19 juillet 2003, chaque État membre devra avoir transposé ces directives dans sa législation nationale. De surcroît, le programme d'action communautaire constitue une solide structure à partir de laquelle les acteurs européens peuvent entreprendre des actions (transnationales) pertinentes.

On a également recensé plusieurs exemples de bonnes pratiques au niveau national concernant la législation relative à la lutte contre la discrimination et la promotion de la tolérance et de l'égalité, notamment la législation nationale relative à la protection des libertés fondamentales (à savoir la liberté d'expression, de religion, de race, d'orientation sexuelle, d'association, etc.) qui est souvent appuyée par la législation anti-discriminatoire dans des domaines clés tels que celui de l'emploi. Parallèlement à la législation nationale, il existe des instances nationales dont l'objectif est d'appliquer et de contrôler la législation en vigueur, à savoir: le Bureau pour l'égalité ethnique au Danemark, la Commission pour l'égalité de traitement aux Pays-Bas et la Commission pour l'égalité raciale au Royaume-Uni.

D'une façon générale, on peut affirmer à juste titre qu'aux niveaux supranational et national, il existe des lois et des instruments en faveur de l'égalité et de la lutte contre la discrimination, même en termes de croyances et de traditions religieuses. Ce sujet reste cependant très délicat à aborder (directement), ce qui apparaît clairement dans les approches locales en matière d'élaboration des politiques et de leur mise en œuvre. Les collectivités locales doivent assumer toute une série de problèmes et à ce titre ont un rôle à multiples facettes. Elles sont à la fois employeurs, prestataires de service, parties prenantes locales, instigatrices de politiques et d'actions locales, elles appliquent la loi, elles sont entrepreneurs, planificateurs, etc. Ce rôle multiple suppose le souci d'accomplir chaque tâche de façon efficace et dans le respect des principes de l'égalité. Il s'agit de trouver un équilibre entre le respect des croyances et des traditions de cultures différentes (vivant dans la diversité) et le respect des lois en vigueur.

Il est cependant assez difficile d'aborder de front la question de la religion et notamment de l'Islam. Même si l'Islam est une religion courante en Europe aujourd'hui, elle n'est pas toujours bien perçue dans les sociétés

qui ont fondé par tradition leurs croyances sur les religions européennes plus établies, telles que le catholicisme ou le protestantisme. Il est également difficile de comprendre les liens entre les besoins socioculturels des musulmans et leurs besoins religieux, ou de faire une distinction entre les deux.

Ces questions sont ressenties différemment en raison de l'hétérogénéité des communautés elles-mêmes. Il existe de grandes disparités entre les communautés islamiques de la Turquie et du Maroc, et celles de la Somalie, de l'Irak ou de la Bosnie, tout comme il existe des différences dans la façon dont les communautés islamiques se perçoivent entre elles.

Le tableau suivant fournit quelques chiffres de base sur les caractéristiques des populations des villes participant à l'étude SHURA:

Tableau: Caractéristiques de la population dans les villes participant à l'étude SHURA

Ville	Nombre d'habitants	% de minorités ethniques par rapport à la population totale	% de musulmans par rapport à la population totale	Origine des principaux groupes islamiques ³
Aarhus (DK)	284 668	10,7%	non disponible	Liban, Turquie, Somalie
Bradford (UK)	486 000	20%	16%	Pakistan, Inde, Bangladesh
Mannheim (D)	320 000	21,3%	8,5% ⁴	Turquie, Bosnie, Irak,
Rotterdam (NL)	600 000	42%	15% ⁵	Maroc, Turquie, Surinam, Pakistan
Turin (I)	904 171	3,31% ⁶	1,38% ⁷	Maroc, Égypte, Tunisie, Sénégal, Somalie, Iran

2.2.1. Aarhus ⁸

Législation

- Niveau national

La législation danoise nationale prévoit les libertés fondamentales démocratiques, telles que la liberté d'expression, de culte, d'association, etc.

³ Dans l'ordre décroissant

⁴ Estimations basées sur la religion prédominante dans le pays d'origine

⁵ Chiffre non officiel

⁶ Il y a une concentration de minorités ethniques dans le quartier de Porta Palazzo où le pourcentage atteint 17,55%. Environ 38% sont d'origine marocaine.

⁷ Estimations de l'ECWS basées sur les données de la population de 1999 et sur la religion prédominante dans le pays d'origine.

⁸ Cette partie est extraite du rapport local de la ville d'Aarhus élaboré dans le cadre de l'étude SHURA.

La "loi contre la discrimination verbale" et la "loi contre l'inégalité de traitement"⁹ sont des lois générales prohibant tout comportement à caractère discriminatoire par des individus et des institutions. Le non-respect de ces lois est sanctionné par des amendes ou des peines de prison. La "loi contre l'inégalité de traitement en matière d'emploi" est une nouvelle loi plus spécifique qui empêche les employeurs d'utiliser des informations relatives aux origines ethniques, raciales, culturelles, religieuses, nationales ou régionales dans le processus de recrutement.

La "loi sur l'intégration" de 1999 régit spécifiquement les activités proposées aux primo-arrivants pendant les trois années suivant l'obtention du titre de séjour et porte en particulier sur les domaines de l'emploi et de l'éducation.

- Niveau local

Aarhus dispose de sa propre politique envers les réfugiés et les migrants. Cette politique vise à promouvoir l'intégration et l'égalité des chances au travail dans chaque service de l'autorité locale.

Pays d'origine

La population musulmane de la ville d'Aarhus est une mosaïque de nationalités différentes, de migrants, de réfugiés et de nouveaux citoyens de la première et la seconde génération. Le premier groupe de musulmans est arrivé dans les années soixante-dix lorsque les entreprises danoises ont ouvert les portes aux travailleurs étrangers au Danemark, notamment d'origine turque, en raison d'une pénurie de main-d'œuvre danoise. Ce groupe réside au Danemark depuis près de trente ans et est souvent considéré comme étant le mieux intégré.

Le début des années 1980 a marqué l'arrivée au Danemark de réfugiés de la guerre Iran-Irak. Au milieu des années 1980, des réfugiés palestiniens ont fui le Liban, la Palestine et Israël et sont venus s'installer au Danemark, suite au soulèvement palestinien entre 1987 et 1993.¹⁰

Le dernier groupe en provenance d'un pays islamique est composé de Somaliens qui ont fui leur pays suite aux guerres civiles qui ont éclaté au milieu et à la fin des années 90.

Ces groupes ne sont pas homogènes. L'époque où ils sont arrivés, le contexte et les circonstances de leur venue au Danemark sont des facteurs significatifs dont dépend leur niveau d'intégration. Les derniers arrivants sont généralement les moins bien intégrés dans la société danoise.

Cependant, la législation danoise autorisant le regroupement familial, tous les groupes de nationalités sont en constante augmentation et de ce fait, même les groupes les plus établis ont des membres récemment installés au Danemark.

Répartition géographique dans la ville d'Aarhus

Comme c'est souvent le cas dans les grandes villes, les différents groupes ethniques ont tendance à se concentrer dans certaines zones géographiques. C'est également le cas dans la ville d'Aarhus où la majorité des réfugiés et des migrants (et donc des musulmans) vivent dans la banlieue ouest de la ville, ce qui signifie que les politiques et organisations locales concernant les réfugiés et les migrants sont concentrées dans cette zone.

⁹ On entend par "traitement inégal" tout traitement inégal direct ou indirect fondé sur la race, la couleur de la peau, la religion, les sympathies politiques, l'orientation sexuelle, l'origine nationale, sociale ou ethnique.

¹⁰ Il est important de noter que les Palestiniens comprennent à la fois des musulmans et des chrétiens.

Organisation des communautés islamiques

Les communautés islamiques d'Aarhus sont organisées en plusieurs associations privées dont la majorité sont laïques (centres d'activités sociales et de loisir, clubs de sport, associations de femmes, etc.). Certaines organisations offrent des services de conseils sur les enfants ou sur la société danoise, d'autres proposent des cours destinés aux enfants sur la religion et l'histoire de leur pays d'origine. On ignore le nombre exact de clubs et d'associations musulmanes mais on présume qu'elles sont très bien organisées.

Il n'existe pas à ce jour de mosquée au Danemark. C'est pourquoi le culte et les prières ont lieu dans des lieux privés et des organisations locales organisent les événements religieux dont la prière du vendredi.

La plupart des clubs islamiques à Aarhus sont chapeautés par une organisation islamique dont ils sont membres, qui organise les événements et célébrations religieuses et dispense aux clubs un enseignement religieux.

Représentation

Le Conseil à l'intégration est composé de citoyens de la ville d'Aarhus appartenant aux minorités ethniques qui ne sont pas de nationalité danoise et compte 8 membres permanents (sur un total de 13 membres) en provenance de pays de tradition islamique. Les sièges du conseil élu démocratiquement sont répartis en fonction de la composition nationale des citoyens étrangers d'Aarhus.

Le rôle de l'imam

À Aarhus, chaque groupe national a son propre imam. Des imams centraux ou communs basés à Copenhague font le lien entre les imams locaux et toutes les communautés islamiques du Danemark. Ces imams centraux agissent souvent en qualité de porte-parole sur les questions concernant la communauté islamique, comme ce fut le cas en février 2001 où un des imams a commenté dans la presse nationale les perturbations sociales impliquant de jeunes musulmans à Odense, la quatrième ville du Danemark.

Les imams locaux ont un rôle de conseillers pour les musulmans et leur communauté, à la fois concernant les questions directement liées à la religion et les questions d'ordre privé et social. Les imams travaillent également en collaboration avec les principaux services publics pour compléter les conseils reçus des enseignants, des institutions sociales et des travailleurs sociaux. Cependant, le recours combiné aux institutions publiques et religieuses n'est pas encore institutionnalisé.

L'image de l'Islam et des communautés musulmanes dans les médias

Le Conseil pour l'égalité ethnique au Danemark a produit en 1997 un rapport analysant la représentation des minorités ethniques dans les médias danois¹¹. Ce rapport indique clairement qu'il existe une tendance à diviser la population danoise entre "nous" (les Danois) et "eux" (les migrants et les minorités ethniques). Les médias décrivent les migrants et les minorités ethniques à travers une sélection de sujets et de thèmes limités et stéréotypés, ce qui contribue à accentuer la fracture sociale entre les minorités et la majorité de la population. En automne 1996, une synthèse de la couverture médiatique a montré que 70% des informations données à la télévision et dans la presse contenaient des éléments négatifs sur les minorités ethniques. Selon ce rapport, cette tendance suscite une opinion négative à l'égard des minorités ethniques.

¹¹ Hassain, Mustafa; *Medierne, Minoriteterne og Majoriteten*. Naevnet for Etnisk Ligestilling, 1997.

Cette même tendance a été soulignée par deux représentants musulmans du Conseil ethnique de la ville d'Aarhus interrogés dans le cadre de l'étude SHURA. La représentation négative des musulmans dans les médias influence l'attitude de la population en général à l'égard des musulmans et de l'Islam. Des événements récents qui ont eu lieu à Aarhus concernant de jeunes musulmans ayant participé à un viol collectif ont suscité des réactions de peur et de méfiance envers l'Islam.

Cependant, malgré ces rapports négatifs, les médias semblent être de plus en plus conscients de leur rôle et de leurs responsabilités en ce qui concerne la représentation des réfugiés et des migrants (notamment des musulmans). Un des deux organismes de radio-télédiffusion, TV2, a reçu dernièrement un "témoin de relais" symbolique de la part du Conseil danois pour l'égalité ethnique et s'est engagé à ce titre à promouvoir l'égalité ethnique et la lutte contre la discrimination directe et indirecte. TV2 a dressé une liste d'approches pratiques qu'il souhaite mettre en œuvre et devra revoir publiquement ses efforts d'ici la fin de l'année. L'an passé, l'autre radio diffuseur, Danish Radio (DR) était "détenteur du témoin".

L'idée d'impliquer des entreprises et des organisations dans la lutte contre la discrimination en leur "passant le témoin" pour une année a été développée par le Conseil pour l'égalité ethnique dans le cadre de l'année européenne contre le racisme¹² en 1997. Chaque année, une conférence a lieu pour présenter les travaux des "détenteurs du témoin" et pour développer davantage les débats sur l'égalité ethnique.

2.2.2. Bradford ¹³

Législation

La loi de l'an 2000 sur les relations entre les races (Race Relations Act 2000 – amendement à la loi de 1976), entrée en vigueur en avril 2001, interdit toute discrimination fondée sur la race, la couleur, la nationalité (notamment la citoyenneté), ou l'origine ethnique ou nationale. Cependant, hormis en Irlande du Nord, il n'existe pas de loi au Royaume-Uni prohibant spécifiquement la discrimination religieuse. La directive inspirée de l'article 13 donnera lieu à des modifications de la législation relative à l'emploi. Cependant:

- les tribunaux ont considéré que les sikhs et les juifs constituent des groupes ethniques distincts dans le cadre de la loi sur les races qui dans une certaine mesure protège leurs opinions religieuses (par ex. les sikhs ne sont pas obligés de porter un casque s'ils portent un turban);
- la religion étant souvent associée aux groupes raciaux, la discrimination indirecte peut s'avérer problématique et cet aspect ne devrait pas être sous-estimé;
- des dérogations particulières ont été accordées en ce qui concerne les heures d'ouverture des magasins (pour les juifs) et pour l'abattage des animaux (pour les juifs et les musulmans).

Groupes séculiers et groupes non séculiers

À Bradford, le terme "séculier" désigne les groupes qui ne sont pas directement rattachés à une mosquée en particulier. La religion est au cœur des communautés musulmanes de Bradford et les communautés asiatiques ne semblent pas remettre en cause l'autorité de l'Islam. Les conflits entre les groupes supposent souvent une justification théologique de leurs positions.

¹² À l'initiative de la Direction générale Emploi et affaires sociales de la Commission européenne.

¹³ Cette partie est extraite du rapport local de Bradford élaboré dans le cadre de l'étude SHURA.

La religion et la culture ne se chevauchent pas mais forment plutôt une interface inextricablement liée. Le problème est que la culture peut être remise en question mais pas les croyances religieuses.

Groupes homogènes et hétérogènes

Les communautés musulmanes de Bradford semblent constituer un groupe homogène et la ville donne parfois l'impression d'être biculturelle plutôt que multiculturelle. Cependant, d'après des expériences racontées et une interview récente du vice-président du Conseil des mosquées, on peut noter les points suivants.

- Il existe 38 groupes rattachés à une mosquée, 34 groupes de confession sunnite et 4 de confession chiite.
- Le rattachement aux mosquées individuelles dépend généralement de l'origine des personnes, pas seulement de leur langue ou de leur pays d'origine mais également de leur ville ou village d'origine.
- Alors que les pratiques (par opposition aux observances des règles religieuses) ne varient pas, il semble que certaines croyances puissent varier. Par exemple, dans la religion musulmane, il n'y a pas de prêtre, c'est-à-dire pas d'intermédiaire entre Dieu et l'homme, mais certains affirment que les musulmans des zones rurales se reposent sur des intermédiaires. On peut comparer cet aspect à la façon dont les protestants considèrent la vision qu'ont les catholiques des saints et des reliques.
- L'interprétation religieuse est souvent empreinte de culture. Par exemple, les femmes pathanes sont entièrement recouvertes alors que les autres femmes portent des *salwars* (pantalons larges) et des *khamis* (tuniques larges). Pour les femmes non pathanes, le port du foulard est en grande partie un choix personnel.
- L'homogénéité est favorisée par la pratique des mariages arrangés, généralement entre cousins, où l'un des deux partenaires est du même pays d'origine.
- L'homogénéité pourrait être menacée par l'éloignement de nombreux jeunes gens (mais certainement pas de tous) et les générations d'anciens, ce qui ne signifie pas pour autant un rejet des valeurs de l'Islam. Le fait que les jeunes gens ne puissent pas réciter en langue arabe classique les cinq prières quotidiennes qui ne sont pas valides dans une autre langue est problématique.

Les femmes musulmanes face à de multiples discriminations

Il s'agit probablement du sujet le plus sensible à Bradford. D'après des expériences racontées et une interview du vice-président du Conseil des mosquées, on peut noter les points suivants.

La loi de la charia stipule sur les vêtements que doivent porter les femmes et la façon dont elles doivent se comporter et cette loi est interprétée de diverses façons. À Bradford, les questions essentielles sont les suivantes:

- Les mariages arrangés: même si les jeunes hommes sont également concernés, la question est de savoir si "arrangé" signifie "forcé". Si une jeune fille refuse un mariage arrangé, la pression ne se traduit pas forcément par de la violence, mais il existe toujours la peur d'être exclue de la famille.
- Inaccessibilité: certaines femmes musulmanes sont beaucoup moins accessibles, notamment les femmes pathanes et bangladaises. Le problème qui se pose concerne la promotion de la santé et les services médicaux ainsi que la santé des enfants et l'éducation.
- Accès à la culture et aux loisirs: les femmes musulmanes pratiquent rarement du sport en raison des codes vestimentaires. Des dispositions particulières doivent être prévues pour qu'elles puissent avoir

accès aux piscines. Même lors des cours réservés uniquement aux femmes, elles rentrent dans l'eau entièrement vêtues.

- Accès à l'emploi: à Bradford, certains emplois (tels que les emplois d'infirmières) sont interdits aux femmes musulmanes même si les arguments théologiques peuvent être surmontés puisqu'il existe des femmes infirmières au Cachemire.
- La plupart des employeurs appliquent des codes vestimentaires suffisamment souples pour permettre aux femmes musulmanes de travailler. Cependant, dans la pratique, des problèmes restent à résoudre.

Liens entre la discrimination religieuse et l'exclusion sociale

Il est extrêmement difficile de prouver qu'il existe une relation de cause à effet et les preuves sont insuffisantes. Le fait que les inégalités sociales soient marquées de façon disproportionnée au sein des communautés musulmanes par rapport aux communautés non musulmanes s'explique plutôt par le fait que la plupart des musulmans de Bradford sont issus de milieux très défavorisés.

Le rôle de l'imam

L'un des problèmes de Bradford est que la plupart (peut-être tous) des imams locaux sont nés et ont été formés dans leur pays d'origine, ce qui signifie qu'ils ont souvent des connaissances limitées en dehors de la loi de la charia, et sur les caractéristiques de l'éducation à Bradford. Des "séminaires" sont organisés localement mais il reste beaucoup à faire dans ce domaine.

Sensibiliser afin de prévenir les troubles sociaux et culturels

Cette question doit être davantage explorée mais toute action entreprise dans ce domaine semble être traitée de façon marginale en raison de la ségrégation entre la population musulmane et la population de couleur blanche en termes de logements et d'écoles.

L'image de l'Islam et des communautés musulmanes dans les médias

Il reste beaucoup à faire dans ce domaine mais les images sont généralement négatives.

La discrimination au sein des communautés elles-mêmes

Des recherches menées au niveau local ont prouvé qu'il existe bien une discrimination au sein des communautés mais il est nécessaire d'approfondir ces recherches.

2.2.3. Mannheim ¹⁴

Législation

- La plupart des musulmans résidant en Allemagne n'ont pas la nationalité allemande et sont donc considérés comme des *résidents étrangers*. La discrimination à l'égard des musulmans (par ex. l'accès limité au marché de l'emploi) est avant tout due à leur statut légal plutôt qu'à leurs croyances religieuses.
- En Allemagne, le droit canonique régit les modes d'influence ecclésiastique sur les responsabilités nationales (par ex. les modalités d'examen pour les étudiants en théologie ou la conception des programmes d'éducation religieuse dans les écoles). La loi régit également les privilèges de l'Église en raison de son statut de corporation. Pour les organisations islamiques, ce type d'organisation structurelle est contraire à leur identité religieuse. Les musulmans étant organisés de façon hétérogène, il est difficile pour l'administration nationale de trouver un seul médiateur représentant la religion musulmane.
- En Allemagne, l'État-nation et l'Église sont séparés et la Constitution allemande garantit la liberté de culte pour tous les individus. Dans ce contexte, il est évident qu'il n'existe de programme de soutien (financier) particulier pour *aucun* groupe religieux.
- Le droit allemand ne prévoit pas de loi anti-discriminatoire. En 1988, les Verts et le parti social-démocrate ont soumis un projet de loi. L'élaboration de cette loi anti-discriminatoire fait partie des engagements du gouvernement de coalition actuel mais en raison de sa grande complexité et de la nécessité de respecter les orientations de la loi constitutionnelle, le gouvernement national n'est pas encore parvenu à un amendement.

Organisation des communautés islamiques

La majorité des musulmans de Mannheim sont turcs. La situation des Turcs reflète la situation des musulmans mais il est impossible d'établir des liens entre leur situation socio-économique et/ou leur niveau de participation politique d'une part et leur religion d'autre part. On ne peut qu'établir des liens formels entre leur participation sociale et économique et leur statut en tant que *résidents étrangers* (voir plus haut).

¹⁴ Cette partie est extraite du rapport local de Mannheim élaboré dans le cadre de l'étude SHURA.

Au niveau des relations sociales de la vie quotidienne, les déclarations sur l'acceptation et la tolérance entre musulmans et non musulmans restent vagues. Dans une grande mesure, les préjugés et les réserves manifestés à l'égard des musulmans sont fondés sur une hostilité historique et sur une méconnaissance de l'Islam. Les fondamentalistes qui ne représentent qu'une faible minorité des musulmans vivant en Allemagne sont en partie responsables de cette image plus ou moins négative de l'Islam, attisée par une presse à sensation très efficace.

Par exemple, en 1998, lorsqu'un membre du mouvement ultranationaliste des "Loups gris" a été élu président du conseil de l'association des mosquées Yavuz Sultan Selim, l'hebdomadaire national "Der Spiegel" a insinué dans un article que le maire de Mannheim et la municipalité coopèreraient avec les ultranationalistes turcs. En fait, la ville de Mannheim n'a accepté le "Loup gris" que par respect du vote démocratique du conseil, en exprimant clairement ce qu'elle attendait du nouveau président, à savoir qu'il poursuive fidèlement le travail d'intégration jusqu'ici réussi entre les musulmans et les non musulmans. Au lieu de souligner le contrôle potentiel de l'administration, "Der Spiegel" s'est basé sur un indicateur partial et a ainsi négligé d'évoquer le processus engagé de longue date en faveur de la réconciliation progressive entre les musulmans et les non musulmans.

Seul un faible pourcentage de musulmans vivant en Allemagne est organisé. Les organisations (-cadres) islamiques sont difficiles à évaluer en raison de leurs convictions politiques (études comparatives de *Feindt-Riggers/Steinbach*, 1997 et *Lemmen*, 2000).

Il existe 3 principales organisations-cadres islamiques en Allemagne:

- Diyanet Isleri Türk Islam Birliđi
- Islam Kültü Merkezli Birliđi
- Avrupa Milli Görüs Teskilatları

Elles sont toutes représentées à Mannheim:

- | | |
|---|-------------------------------|
| • Mosquée Yavuz Sultan Selim Selim | 2 000 visiteurs les vendredis |
| • Centre culturel islamique de Mannheim | 750 visiteurs les vendredis |
| • Mosquée Fatih | 1 000 visiteurs les vendredis |

Il existe également d'autres organisations islamiques à Mannheim:

- | | |
|---|-------------|
| • Centre culturel alevite (Turcs) | 550 membres |
| • Communauté Ahmadiyya (Pakistanaïs) | 300 membres |
| • Centre culturel islamique de Bosnie Herzégovine | 100 membres |
| • Centre Al Faruq Omar (Arabes) | 50 membres |

Il existe également plusieurs écoles coraniques et mosquées "non déclarées".

La Semaine islamique

En 1996, des groupes islamiques (de la région de Mannheim, mais pas directement de la ville de Mannheim) ont lancé l'initiative de la "Semaine islamique". Elle se déroule dans le centre ville de Mannheim. Différents groupes islamiques y participent, de même que le "Mannheimer Abendakademie" (programme

d'enseignement institutionnalisé pour adultes) chapeauté par la mairie de Mannheim. Cet événement ne bénéficie d'aucun financement public.

L'objectif principal de la "Semaine islamique" est d'informer sur l'Islam et d'améliorer sa compréhension et son acceptation par les populations non musulmanes.

Un programme varié est organisé en soirée: forums de discussions informatives sur les aspects historiques, théologiques et politiques de l'Islam; débats sur les thèmes d'intérêt actuels concernant l'Islam et son acceptation en Allemagne; dialogue interreligieux; service islamique; concerts de musique soufie, etc.

Au fil des années, cette semaine a été de plus en plus critiquée, notamment par la communauté islamique qui reprochait principalement la présentation partielle de l'Islam et une orientation du programme plus ou moins vers des dogmes religieux, ignorant ainsi les mouvements laïques de l'Islam.

Dès le départ, la participation de tous les groupes islamiques (légaux) à la "Semaine islamique" était la condition pour que la municipalité parraine cet événement. Au fil des années, les groupes islamiques n'ayant toujours pas trouvé un terrain d'entente, en 2001, la municipalité a remis en question son soutien à cet événement, compromettant ainsi l'organisation de la future "Semaine islamique".

En résumé, le problème provient des désaccords internes entre les différents groupes islamiques et non d'un conflit entre les islamiques et les non islamiques. La municipalité souhaite simplement parvenir à un juste équilibre entre les différentes orientations islamiques.

Comme l'affirme le Commissaire chargé des affaires des étrangers: "l'organisation de tels événements s'apparente toujours à un exercice d'équilibriste". L'intégration de la culture islamique est encore très difficile car il ne s'agit pas d'un "Islam unique" mais d'une religion qui donne lieu à des interprétations très différentes.

Festival du film international de Mannheim-Heidelberg

Le festival du film international a été lancé en 1987. Dès la première année, ce festival a sélectionné entre autres une série de "Nouveaux films turcs" qui ont remporté un succès inespéré. En réponse à un nombre croissant de spectateurs, en 1990, de nombreuses villes allemandes ont projeté des films turcs. Les visites d'acteurs ou de réalisateurs turcs célèbres durant le festival attirent en particulier la foule (par ex., la visite de Tarik Altan "Yo!" au centre culturel germano-turc à l'occasion de la présentation de son film a occasionné un embouteillage considérable dans le centre de Mannheim).

En 1998, seize films turcs ont été projetés durant le festival, un nouveau record.

Ce festival est l'occasion pour les résidents turcs de rester en contact avec leur culture d'origine. Il fait également fonction de pont entre la culture allemande et la culture turque dans la mesure où il montre le pluralisme de la société turque, ses similitudes et ses différences par rapport à la société allemande. Il permet sans aucun doute une meilleure compréhension du "*fremdartig*" (étranger) et s'inscrit comme un véritable vecteur de tolérance et de compréhension interculturelle.

Participation politique

La participation politique est canalisée par la Commission consultative pour les migrants (*Migrationsbeirat*) et le Comité à l'intégration (*Integrationsausschuss*) récemment mis en place.

La Commission consultative pour les migrants est composée de trente représentants élus directement par les résidents étrangers de la ville. Bien qu'aucune des dix alliances politiques ne puisse être considérée comme "orientée" religieusement, au moins 50% des membres sont de confession musulmane. (La seule alliance qui n'a pas été élue à la Commission consultative était celle du groupe islamique Ahmadiyya originaire du Pakistan, probablement en raison de leur faible nombre).

La Commission consultative pour les migrants représente les migrants de Mannheim et veille sur leurs intérêts auprès du conseil municipal et de la municipalité. Le rôle de cette commission est de fournir des conseils dans tous les domaines concernant les migrants mais également de leur servir de plate-forme et de les aider à se forger leurs propres opinions.

Le Comité à l'intégration est composé de onze membres issus de la Commission consultative des migrants et douze membres du conseil municipal. Ce comité couvre toutes les questions concernant les migrants et a pour objectif d'améliorer leur intégration par le biais de recommandations, de commentaires et de suggestions. Un membre du Comité à l'intégration peut assister à tous les comités décisionnels et consultatifs mais ne dispose pas de pouvoir de vote.

La création de ces deux instances peut être considérée comme la réponse locale à la loi fédérale qui interdit encore le droit de vote à tous les niveaux aux citoyens qui n'ont pas la nationalité allemande (sauf pour les citoyens originaires d'un pays de l'UE pour les élections locales). La possibilité pour les résidents étrangers de voter une commission consultative pour les migrants n'est pas une alternative adéquate au suffrage universel mais constitue au moins une chance pour eux de participer à la vie politique et d'être représentés politiquement.

Le Comité à l'intégration garantit une coopération régulière entre les représentants des migrants et les représentants du conseil municipal. Il permet aux résidents étrangers de manifester leurs intérêts, leurs demandes et leurs besoins spécifiques auprès des décideurs politiques élus de la commune de Mannheim. La Commission consultative pour les migrants est très importante car c'est par l'intermédiaire de cet organe que les résidents étrangers expriment leurs opinions et participent ainsi aux processus de décision et de planification de la collectivité.

"Mosquée ouverte"

La mosquée Yavuz Sultan Selim et "l'Institut pour l'intégration germano-turque et le dialogue religieux" ont été fondés au même moment, suite au vote à l'unanimité du conseil municipal pour la construction de la mosquée malgré les réserves manifestées par les résidents non musulmans du quartier. Le changement d'attitude des résidents non musulmans, qui ont fini par accepter cette mosquée, a également conduit à un retour positif au niveau national concernant le concept de "Mosquée ouverte" (voir également chapitre 2.3.2.).

Climat antidiscriminatoire à Mannheim

Les citoyens de Mannheim – non musulmans et musulmans – ont arrêté la marche néonazie du 1^{er} mai 2001 avant qu'elle n'atteigne le centre ville. Les Alevites (une minorité religieuse) ont apporté une contribution très importante à la manifestation pacifique anti-nazie en jouant de la musique pour détendre l'atmosphère.

2.2.4. Rotterdam ¹⁵

Législation

L'article premier de la constitution stipule les principes généraux de l'égalité de traitement et de la non-discrimination : « Tous ceux qui se trouvent aux Pays-Bas sont, dans des cas égaux, traités de façon égale. Nulle discrimination n'est permise, qu'elle se fonde sur la religion, les convictions, les opinions politiques, la race, le sexe ou tout autre motif ».

La définition de la discrimination selon le Code pénal est la suivante:

- « La discrimination devra être définie comme toute forme de distinction, d'exclusion, de restriction ou de préférence dont le but ou l'effet est d'annuler ou de restreindre la reconnaissance, la jouissance ou l'usage, sur un pied d'égalité, des droits et libertés humaines fondamentales, dans les domaines politique, économique, social ou culturel, ou dans tout autre domaine de la vie publique ».

Politiques

Les politiques relatives aux migrants, aux minorités ethniques et à l'immigration se décomposent en trois niveaux:

- les politiques concernant les primo-arrivants ("*inburgering*");
- les politiques concernant les personnes installées aux Pays-Bas / Rotterdam;
- les politiques concernant les personnes qui retournent dans leur pays d'origine – actuellement en cours de développement.

Cette partie concerne en particulier les personnes qui se sont installées à Rotterdam, les citoyens "étrangers"¹⁶. Un programme spécial, intitulé "Cité multicolore", qui constitue depuis 1998 l'une des priorités du conseil, sera décrit en détail.

La diversité, "Diversité" ou "Cité multicolore" est la norme et constitue le point de départ essentiel de tous les domaines d'action de la municipalité. Le fait que plus de 40% de la population de Rotterdam soit d'origine étrangère ("*allochtones*") est parfaitement reconnu et considéré comme une richesse à exploiter. Quatre priorités s'inscrivent dans le cadre du programme de mise en œuvre:

- La participation à des organisations générales, subventionnées
Les organisations générales sont des organisations non exclusives: tout le monde peut y participer quelle que soit l'origine ethnique. La participation des migrants/minorités ethniques et des jeunes gens aux organisations générales subventionnées devrait être renforcée.
Les organisations doivent produire un rapport sur le nombre de migrants et de minorités ethniques participant au comité directeur / conseil d'administration de l'organisation, le nombre de salariés migrants et appartenant à des minorités ethniques et les produits/ventes. Ce rapport doit également présenter un cahier des charges et des mesures concrètes relatives aux méthodes pour parvenir à une participation interculturelle. De surcroît, les migrants et les minorités ethniques sont mis au défi de contribuer à la société de Rotterdam sous forme d'initiatives qui leur sont propres.

¹⁵ Cette partie est extraite du rapport local élaboré par la ville de Rotterdam dans le cadre de l'étude SHURA

¹⁶ Cette partie est associée à une étude décrivant la situation des "primo-arrivants"

- La Diversité de Rotterdam

La société urbaine de Rotterdam s'est transformée et continue à se transformer rapidement, ce qui suppose pour les institutions publiques et la population en général de penser et d'agir différemment. Les politiques doivent se fonder sur le principe de la diversité. Afin de parvenir au "changement d'approche", le programme "Rotterdam Diversité" s'inscrit dans le cadre de l'initiative "Cité multicolore". Il s'agit d'un plan d'action visant à introduire des politiques en matière de diversité au sein des collectivités locales et autres institutions. Des efforts particuliers doivent être accomplis pour tester la diversité dans les domaines de la communication, la politique d'emploi et les prestations de services. La politique d'emploi de la collectivité locale doit être le véritable reflet de la composition de la population urbaine. L'organisation de la Diversité devrait offrir l'opportunité d'exploiter une grande diversité de talents existants. Les services fournis seront adaptés aux besoins de la société multicolore et diverse de Rotterdam.

- Politique culturelle

La politique culturelle de Rotterdam sera fondée sur un vaste concept culturel qui rend pleinement justice aux différentes traditions culturelles à Rotterdam. Le point de départ stratégique est que la diversité culturelle devrait être "palpable", visible et accessible. Dans ce contexte, la culture est appréhendée sous des angles différents, notamment en tant que "vecteur de normes et de valeurs", attraction touristique et héritage culturel en termes d'histoire et d'architecture. En 2001, Rotterdam est la capitale culturelle de l'Europe. L'un des thèmes est la Cité multiculturelle, soit l'une des interprétations de la cité du slogan "Rotterdam pluralités".

- Entrepreneuriat et emploi

Promouvoir l'esprit d'entreprise chez les migrants est un objectif important. Pour y parvenir, on cherche à établir une coopération avec des migrants entrepreneurs.

- Autres domaines

En termes de mesures clés, des pourcentages sont encore à définir concernant les objectifs suivants:

- pourcentage de migrants et de jeunes gens membres de clubs;
- taux de croissance du nombre de migrants propriétaires de leur maison;
- nombre d'entrepreneurs individuels femmes et migrants sur le marché commercial, taux de croissance et indicateurs de réussite.

Politiques de lutte contre la discrimination

La ville de Rotterdam soutient et finance des organisations spécialisées dans le contrôle et la lutte contre le racisme, la xénophobie et la discrimination dont la célèbre RADAR (Conseil pour l'action anti-discriminatoire de Rotterdam). RADAR rend compte à la collectivité locale des formes institutionnelles de discrimination et réagit aux formes de "racisme et de discrimination au quotidien"¹⁷.

¹⁷ Le terme "racisme" ou "race", seul ou dans une expression, est peu utilisé aux Pays-Bas. Dans la plupart des cas, on parle plutôt de "discrimination" sans expliquer les fondements de la discrimination. Généralement, les termes "discrimination" ou "anti-discrimination" sont utilisés pour évoquer la discrimination fondée sur la race, la couleur et la culture. Selon le contexte, ce terme peut également s'appliquer au sexe. Il s'apparente sémantiquement au terme anglais "equalities" (égalités).

Organisation des communautés islamiques

Le nombre de musulmans ne peut être défini qu'indirectement car la religion ne fait plus partie des statistiques de population. Il est cependant possible d'établir des estimations solides fondées sur des données et des connaissances démographiques sur les origines des principales communautés musulmanes de Rotterdam. Presque tous les Marocains et la majorité des Turcs sont musulmans. Par ailleurs, il existe un groupe important de musulmans en provenance du Surinam et, suite à la guerre en ex-Yougoslavie, Rotterdam compte un nombre considérable de musulmans bosniaques. De surcroît, entre 1 000 et 2 000 Pakistanais et à peu près le même nombre de Somaliens se sont installés à Rotterdam, les deux groupes étant de religion musulmane.

Les communautés musulmanes de Rotterdam ont fondé plusieurs organisations islamiques dont SPIOR¹⁸, la plus importante, qui travaille en coopération avec le conseil de Rotterdam. SPIOR compte 27 organisations membres représentant 8 nationalités: Turcs (13), Somaliens (9), Surinamiens (4), Pakistanais (3), Indonésiens (3), Bosniaques (1) et Palestiniens (1). Cinq autres organisations ont exprimé le souhait de faire partie de SPIOR et il existe d'autres organisations qui n'en font pas encore partie.

Ces organisations comprennent 19 mosquées et salles de prière, 10 organisations socioculturelles et 6 centres de jeunes. Il existe aujourd'hui par ailleurs 5 nouvelles associations de femmes fondées légalement avec le soutien de SPIOR.

Les mosquées et salles de prière rattachées à SPIOR ont une fonction religieuse importante mais ont également par tradition une fonction sociale. Les fidèles fréquentant la mosquée s'y rendent pour maintenir des contacts sociaux essentiels. C'est l'occasion pour eux de se rencontrer et d'échanger des informations. De plus, la mosquée ne dispense pas uniquement une éducation religieuse. Outre des cours d'arabe et des leçons coraniques, les filles et les garçons peuvent suivre toute une série de cours allant du néerlandais à des activités artistiques, en passant par des cours d'informatique et de soutien scolaire.

Dans ce contexte, le rôle de l'imam varie en fonction des diverses influences ethniques et culturelles du pays d'origine. Au sein de la communauté somalienne par exemple, le rôle de l'imam est beaucoup plus important qu'au sein de la communauté marocaine. Le véritable rôle du chef spirituel peut également varier d'une mosquée à l'autre. Contrairement à jadis où les imams étaient souvent recrutés dans le pays d'origine, les imams actuels ont grandi aux Pays-Bas et sont davantage capables de répondre aux questions de la vie de tous les jours à Rotterdam. Il existe également de toute évidence des différences notables entre les différentes communautés. Comme c'est le cas pour d'autres confessions religieuses, il y a des points de vue orthodoxes et d'autres plus libéraux. En ce qui concerne la gamme de croyances religieuses, toutes sortes de variantes sont concevables. Dans ce contexte, la façon dont les communautés religieuses maintiennent le contact avec leur pays d'origine est également importante (par exemple, l'influence du gouvernement turc). La façon typiquement néerlandaise de structurer socialement les organisations et les institutions est un phénomène important qui influe sur la situation aux Pays-Bas/Rotterdam. Les Pays-Bas représentaient dans une certaine mesure, et représente encore, une "société multiconfessionnelle". Les communautés socialistes¹⁹, catholiques, protestantes et juives avaient et ont encore dans une certaine mesure une structure caractéristique qui déterminait non seulement leur vie religieuse mais également leur vie sociale. Par exemple, les associations, les écoles, les clubs de sport étaient organisés en fonction des confessions

¹⁸ SPIOR = (Plate-forme fédératrice des organisations islamiques de Rotterdam/Rijnmond)

¹⁹ Le terme "socialiste" se réfère à une notion sociologique et non à un parti politique.

religieuses. Compte tenu de cette histoire, il est logiquement possible de développer des écoles et des associations musulmanes.

2.2.5. Turin²⁰

À Turin, les mosquées, ou les salles de prière²¹ à proprement parler, sont concentrées dans les quartiers de San Salvario et Porta Palazzo. Ce sont généralement des salles louées par la communauté et payées par la congrégation. La salle de prière de Porta Palazzo est facilement reconnaissable car bon nombre d'Arabes se réunissent durant la journée à l'extérieur de la salle. Environ mille fidèles se rendent régulièrement à ces salles de prière. Durant les deux principales fêtes islamiques (Aid Al Fitr et Aid El Kebir²²), un plus grand nombre de musulmans toutes confessions confondues se réunissent.

Selon les informations recueillies lors des entretiens²³, il existe huit salles de prière à Turin:

- Deux salles de prière à Porta Palazzo:
 - La salle de prière *Dar al Quran* est en relation avec le Centre islamique d'Imperia, le Centre islamique de Rome et la Ligue du Monde islamique. Le responsable de la salle de prière est une personnalité reconnue dans la ville. Il est souvent interviewé et invité à des réunions publiques en qualité d'imam²⁴ de Turin. Il se déclare souvent comment étant le porte-parole des musulmans de Turin même si en fait la majorité des migrants musulmans ne le considèrent pas comme tel. Il est également responsable de deux salles de prière dans le quartier de San Salvario, où des activités extrascolaires sont organisées pour les enfants le samedi après-midi et tous les jours en juin, sauf le vendredi et le dimanche. Quatre-vingt enfants suivent l'école coranique le dimanche matin. Environ quarante fidèles fréquentent la salle de prière quotidiennement, nombre beaucoup plus important le vendredi.

²⁰ Cette partie est extraite du rapport local élaboré par la ville de Turin dans le cadre de l'étude SHURA.

²¹ Une mosquée est un bâtiment d'un style architectural particulier. Il en existe trois en Italie: Rome (1995), Milan (1988) et Catania (1980). En fait, Turin n'a pas de mosquée dans ce sens. Les *jami'a* (petites salles de prière) ont moins de 40 places et servent exclusivement à la prière. Les *masjids* sont des salles de plus de 40 places pour la prière dans lesquelles la prière du vendredi est accompagnée d'un sermon. Ces salles servent également à d'autres activités telles que des cours de langue et civilisation arabes (écoles coraniques). C'est ce type de salles que l'on trouve à Turin.

²² Fête qui marque la fin du ramadan et le sacrifice du mouton.

²³ Des informations utiles ont été recueillies à partir d'un rapport en cours d'élaboration *La presenza islamica a Torino e in Piemonte*, préparé par le Département des sciences sociales de la faculté des sciences politiques de l'université de Turin et le Caritas Migranti, financé par la Région du Piémont.

²⁴ En fait, aucun des responsables des salles de prière ne sont de véritables *imams*:

"L'imam des mosquées de Turin fait partie de ceux qui se sont auto-proclamés *imams*, ce qui signifie qu'ils ne sont ni envoyés par leur gouvernement ni par des institutions traditionnelles religieuses et officielles (écoles et universités islamiques). Ils n'ont pas reçu d'enseignement spécifique sur l'Islam et ont été choisis par un groupe de migrants qui ressentent fortement le besoin, face à la situation culturelle, de préserver leurs traditions. Ces responsables sont avant tout les garants des idées traditionnelles concernant les femmes, la famille, l'éducation, la société et l'État. Ils n'ont aucune qualification en matière d'enseignement de l'Islam et ont souvent des difficultés pour réinterpréter les règles dans le contexte du monde moderne. Leur rôle ne doit pas être surestimé. Bon nombre de musulmans de Turin n'apprécient pas leur statut démesuré et n'approuvent pas la nature conservatrice et radicale du rôle des leaders politiques et culturels".

source: site web du Centro Interculturale de la Comune di Torino.

Cette opinion a été confirmée lors des entretiens.

- La Mosquée de la paix de l'Institut islamique²⁵ fondée en 1995 dispose d'une salle réservée aux femmes. Il s'agit de la seule salle de prière à Turin où les femmes font partie du conseil d'administration (l'une d'entre elles est responsable des cours, une autre des "affaires concernant les femmes", à savoir toutes les activités des femmes en relation avec la salle de prière). Cette salle est rattachée à l'UCOII (Union des communautés et organisations islamiques en Italie) dont le responsable est modéré. Des cours de langue et civilisation arabe ainsi que des leçons coraniques y sont dispensées le dimanche matin depuis des années. 150 enfants âgés de 6 à 11 ans et répartis en cinq classes suivent ces cours: marocains, égyptiens, africains, enfants issus de mariages mixtes. Une autorisation a récemment été délivrée pour transférer cette activité dans une école. Cette mosquée peut accueillir jusqu'à 200 personnes et elle est très fréquentée à la fois par les hommes et les femmes.
- Cinq salles de prière dans le quartier de San Salvario:
 - Une des salles de prière est la seule salle dont une association de musulmans est propriétaire. Elle peut contenir jusqu'à 200 personnes et dispose d'un sous-sol, d'une salle de prière, d'une salle pour les femmes, une salle d'ablutions et une petite bibliothèque. Un personnel à plein temps dirige les prières quotidiennes et la salle de prière est ouverte toute la journée. Des musulmans de toutes les nationalités fréquentent cette salle, la plupart sont originaires du Maghreb et de la Somalie. Les fidèles sont plus nombreux le vendredi et en fin de semaine et particulièrement pendant le mois du ramadan. Une aide aux malades et aux réfugiés est également prévue. Des cours en arabe et sur la culture arabo-musulmane sont organisés pour les enfants, de même que des cours sur l'Islam pour les Italiens (ou autres) souhaitant acquérir des connaissances sur l'Islam.
 - Une seconde salle de prière est en étroite relation avec la salle mentionnée précédemment et est dirigée par un Somalien. Il s'agit du premier centre basé à Turin en contact étroit avec la communauté islamique de Milan. Depuis 1997, elle est réservée aux femmes musulmanes, y compris les femmes qui se sont converties à l'Islam.
 - Une troisième salle de prière est fréquentée en majorité par des Somaliens et quelques Marocains.
 - Une quatrième salle de prière est fréquentée par une congrégation mixte de Somaliens, d'Algériens et de Marocains. Il s'agit du quartier général de l'*Associanze Culture islamica* du Piémont.
 - Une cinquième salle est située près de la gare ferroviaire Porta Susa: le *Centro islamico di Torino* (via San Martino). Elle s'est ouverte en tant que salle de prière en 1987 et des cours de civilisation arabo-islamique et sur les rites de passage y sont dispensés. Son responsable, une figure "historique" issue de la première vague d'immigration, l'a toujours dirigée. Il agit également aujourd'hui en tant que médiateur entre les deux responsables des deux autres salles de prières des quartiers de Porta Palazzo.
- Une salle de prière vient d'ouvrir récemment dans le nord de la ville.

Ces dernières années, des boucheries *halal* se sont ouvertes dans le quartier de Porta Palazzo. Les restaurants de cuisine marocaine et arabe sont également devenus monnaie courante et il y a des

²⁵ Une salle de prière, en réalité.

restaurants de kebab dans les quartiers de Porta Palazzo et de San Salvario. Deux associations, *Alma terra* et *Dar Al Hikma*²⁶, ont ouvert ou sont sur le point d'ouvrir des bains turcs.

Les cours d'arabe pour Italiens et les manifestations (cours, conférences et films) visant à encourager le dialogue religieux entre les représentants de diverses confessions religieuses gagnent également de l'importance.

Les musulmans de Turin sont hétérogènes. Des activistes agissent par l'intermédiaire des mosquées. Certaines personnes et familles considèrent leurs croyances religieuses comme une question d'ordre privé et ne fréquentent pas les mosquées. D'autres personnes originaires de pays musulmans se déclarent non-croyants: ces personnes ou ces associations travaillent souvent en collaboration avec le secteur public par l'intermédiaire de coopératives en faveur de la médiation culturelle ou d'organisations similaires. Les Sénégalais constituent un groupe à part car ils sont organisés en confréries.

Certaines personnes interrogées ont souligné que Turin compte beaucoup de musulmans issus de régions rurales (notamment les Marocains dont bon nombre viennent de la région de Khouribga), et sont pour la plupart analphabètes. Leurs comportements²⁷, souvent considérés comme dictés par des préceptes religieux rigides, sont dérivés de modèles culturels et traditionnels pratiqués dans la région dont ils sont originaires. Les relations entre les différentes communautés ne sont pas toujours harmonieuses. Le conflit le plus important dans le quartier de Porta Palazzo concerne les responsables des deux salles de prière. La situation est assez stable, les relations entre les communautés semblent être davantage fondées sur la séparation que sur la collaboration et cette fragmentation génère certainement des faiblesses lorsqu'il s'agit de faire des réclamations ou de négocier.

2.3. Différentes stratégies, différentes approches

2.3.1. Trois dimensions

On peut observer différentes stratégies et différentes approches appliquées au niveau local. Avant d'aborder les pratiques locales des cinq villes participant à l'étude SHURA, nous allons décrire brièvement les trois dimensions identifiées et fournir un aperçu des résultats globaux.

- Le degré de formalité et le caractère explicite des approches
Le degré de formalité indique si les mesures en faveur de la tolérance et de l'égalité religieuses suivent les procédures, politiques et lois officiellement établies ou si elles traitent de façon informelle les problèmes ponctuels rencontrés au quotidien. Il existe souvent un lien entre le degré de formalité et le caractère explicite de l'approche. L'aspect explicite d'une approche correspond à la capacité des collectivités locales à identifier clairement, précisément et directement leur approche en faveur de la tolérance et de l'égalité religieuses ou à le faire de façon indirecte par la mise en œuvre d'autres approches.

²⁶ Cette association a créé dans le même bâtiment un Centro Culturale Arabo (...).

²⁷ Selon deux des personnes interviewées, il est primordial d'établir des relations avec ces gens-là et de leur enseigner le "véritable" Islam. Ces comportements concernent avant tout les relations entre les hommes et les femmes ainsi que l'éducation des enfants. Une des personnes interviewée a déclaré que certaines femmes qui travaillent en tant qu'"aide-ménagères" refusent de servir du porc ou du vin à table.

Cette distinction est pertinente dans la mesure où les objectifs et les cibles sont clairement identifiés et servent ainsi de cadre de référence pour les attentes de toutes les parties concernées. Il est ainsi plus aisé de contrôler la mise en œuvre des actions et leur impact. Les individus et les organisations peuvent déterminer plus facilement si une plainte peut être déposée officiellement. Un meilleur contrôle et un meilleur suivi permettraient de mieux comprendre l'Islam et constituent les mécanismes nécessaires pour améliorer les politiques à cet égard.

D'une manière générale, les questions relatives à la religion ne sont pas abordées de façon directe, formelle ou explicite, ce qui ne signifie pas toutefois qu'elles ne sont pas abordées. La spécificité de la religion est telle, qu'elle n'est pas abordée de façon isolée mais dans le cadre d'un ensemble de sujets plus larges. L'existence de stratégies formelles en faveur de l'intégration, de l'insertion sociale et de législation relative à la lutte contre la discrimination implique également le soutien des principes fondamentaux de l'égalité et, dans ce cas, de la liberté de pratiquer sa religion sur le même pied d'égalité. On peut donc affirmer que les politiques formelles existent et que la question de la religion est traitée en tant qu'élément constitutif d'un tout plus vaste. La communauté islamique est perçue comme des groupes de gens aux contextes ethniques différents liés par l'identité socioculturelle de l'Islam.

- Une approche proactive ou réactive

Une approche est proactive ou réactive si les collectivités locales agissent en prévision ou en réponse à des événements. En fait, l'approche réactive est assez courante car il est plus facile d'obtenir un soutien lorsqu'une approche ou une politique aborde des problèmes partagés et visibles. Les approches proactives sont moins courantes car plus difficiles à appliquer, même si elles sont largement préconisées. Non seulement il est moins facile d'obtenir du soutien mais il est nécessaire d'établir une stratégie orientée vers l'avenir, servant de principe directeur à l'action. Notamment concernant les domaines sensibles, où l'on ne parvient pas facilement à un consensus, ce niveau d'explicitation et d'engagement pour des objectifs à long terme n'est pas courant. Les objectifs à long terme restent implicites. On considère que le fait de les mettre en lumière pourrait perturber un processus délicat de dialogue et de création d'une meilleure acceptation dans la société de points de vue et d'idéaux qui apparaissent comme des menaces pour certains.

Les politiques concernant les minorités ethniques en général et les communautés islamiques en particulier traitent d'un domaine très sensible car les ambitions, les opinions, les besoins et les attentes des parties intéressées divergent. Il s'agit d'une question largement teintée par des arguments affectifs et des incidents suscitant une publicité (défavorable). Face à la menace d'une bascule indésirable vers l'extrême droite du paysage politique, les décideurs politiques avancent avec précaution.

- Le caractère direct ou indirect de la stratégie

Le caractère direct ou indirect concerne la façon dont la collectivité locale implique des personnes ou des organisations intermédiaires dans son approche à l'égard des communautés islamiques. Une approche directe suppose une implication sur le terrain de la collectivité locale alors que par l'approche indirecte, la collectivité locale délègue et sous-traite. En réalité, les stratégies sont une combinaison des deux aspects. Cette distinction devrait davantage être considérée comme un continuum plutôt que comme une séparation stricte. Il est cependant important de réfléchir sur cette dimension car elle aide à comprendre les mécanismes sous-jacents du processus de mise en œuvre des politiques et l'implication d'un plus grand groupe de parties prenantes (à savoir la communauté islamique) dans ce processus.

2.3.2. Expérience au niveau local

Aarhus

Il était nécessaire de mettre en œuvre une politique générale pour répondre au nombre croissant de citoyens étrangers à Aarhus. L'une des préoccupations de la collectivité locale était de développer les écoles dans la ville face au nombre croissant d'élèves bilingues. Un comité directeur composé de chefs de service de l'administration de la ville a proposé en 1995 de mettre en œuvre une politique générale. Après plusieurs auditions et révisions, la politique a été approuvée par le conseil municipal le 8 mai 1996. Le comité directeur continue à revoir et à diriger la politique générale concernant les réfugiés et les migrants de la ville d'Aarhus. L'objectif de cette politique générale est de combattre les obstacles à l'intégration et de permettre aux réfugiés et aux migrants de bénéficier de l'égalité des chances, des droits et des obligations. Cette politique se concentre sur cinq principaux domaines: le logement, la langue, l'emploi, les loisirs, la culture et les comportements.

La politique locale cible les réfugiés et les migrants de la ville d'Aarhus. Les termes "réfugiés et migrants" se réfèrent aux citoyens d'origine étrangère, c'est-à-dire en provenance desdits pays tiers (tous les pays sauf les pays nordiques, l'UE et l'Amérique du Nord). Les "réfugiés et les migrants" sont des citoyens nés dans des pays tiers ou dont les parents sont nés dans des pays tiers. Les réfugiés et les migrants sont déclarés en fonction de leur pays d'origine, ce qui signifie qu'au niveau de la politique, les approches ne sont pas destinées à intégrer les musulmans en particulier. Cependant, une grande partie des réfugiés et des migrants d'Aarhus sont musulmans et comme les approches sont élaborées pour correspondre au mieux à leurs utilisateurs, certaines reviennent à soutenir les citoyens musulmans en particulier.

La loi sur l'intégration du 1^{er} janvier 1999 a rendu possible la création de conseils à l'intégration à l'échelon local. Le développement du conseil pour l'intégration a démarré en mars 1999, processus complété par les premières élections qui ont eu lieu en avril 2000. Le Conseil à l'intégration est composé de 19 membres dont 4 représentants désignés au sein du syndicat national des employeurs, du syndicat des travailleurs, du syndicat des conseils scolaires et du syndicat des parents d'enfants dans les garderies. Les 15 membres restants sont élus parmi les réfugiés et les migrants par vote direct et secret. Les 15 sièges sont répartis en fonction des pays et des régions les plus représentés dans la ville.

Les travaux du Conseil à l'intégration sont organisés selon les principes suivants:

- Sur demande ou sur sa propre initiative, le Conseil à l'intégration peut faire des observations et des déclarations sur les efforts en matière d'intégration au niveau local. Le Conseil à l'intégration doit être entendu concernant toutes les questions relatives à l'intégration pour lesquelles le conseil municipal doit prendre des décisions.
- Le Conseil à l'intégration se réunit 10 fois par an et plus si nécessaire.
- Le Conseil à l'intégration peut inviter à ses réunions des représentants d'autres parties concernées par les questions relatives à l'intégration.

L'objectif du Conseil à l'intégration est d'assister le conseil municipal dans ses efforts conséquents et efficaces en faveur de l'intégration et le traitement égal de tous les citoyens. Le Conseil à l'intégration est coordonné par un secrétaire désigné par l'autorité locale. Les départements responsables des domaines politiques concernés suivent les recommandations du Conseil à l'intégration. Un dialogue suivi s'est instauré entre le Conseil à l'intégration et les services de l'autorité locale.

L'approche de la ville d'Aarhus peut être considérée comme *formelle* et *explicite* dans le sens où il existe une base légale et organisationnelle nette pour le processus de développement des politiques. Les objectifs sont également clairement définis et concernent différents domaines d'intégration. Les objectifs visant à promouvoir l'égalité et la tolérance religieuses ne sont pas explicites. La politique concernant les migrants et les minorités ethniques est globale et c'est délibérément qu'aucune différenciation n'est pratiquée entre les différents groupes ethniques. Cependant, il convient de reconnaître l'hétérogénéité des migrants et des minorités ethniques en termes de contexte social et culturel avant de mettre en pratique les politiques. Dans ce sens, la communauté islamique ne constitue pas un groupe cible spécifique, ni pour des motifs d'identité socioculturelle, ni pour des motifs de religion. Des besoins spécifiques possibles sur une base religieuse sont abordés de façon *implicite* dans le cadre des objectifs globaux d'une politique d'intégration.

Le processus de mise en œuvre démarre à partir d'un plan politique biennuel. Dans ce sens, l'élaboration des politiques semble clairement s'orienter vers *une position proactive*. Cependant, dans la pratique, les tendances semblent en fait s'orienter vers une *approche réactive*. De nature pragmatique, les responsables des autorités locales concernés, issus de différents services, travaillent selon une approche au cas par cas. Cependant, le rôle du Conseil à l'intégration est conçu de telle façon que le développement des politiques pourrait être plus proactif. Il a le droit d'être entendu concernant toutes les questions politiques relatives à l'intégration. Le Conseil à l'intégration n'ayant démarré qu'au printemps 2000, il n'est pas encore possible d'évaluer son impact sur les politiques.

L'approche est très *directe*. Il existe un dialogue direct entre le Conseil à l'intégration et les divers services concernés. La méthode du cas par cas indique également une approche très directe. Tout en reconnaissant le fait que les migrants et les minorités ethniques doivent participer activement au processus, les collectivités locales sont directement responsables de l'élaboration des politiques et de leur mise en œuvre.

Bradford

Bradford dispose de politiques pour l'égalité bien développées. La religion est abordée de façon générique, elle ne fait pas l'objet d'une loi en particulier mais son importance dans la vie à Bradford (minorité ethnique) est telle qu'elle ne peut être ignorée. Les aspects religieux des politiques anti-discriminatoires sont développés après consultation d'organisations religieuses telles que le Conseil des mosquées. Les pratiques religieuses des 6 religions principales de Bradford sont traitées sur le même pied d'égalité.

En pratique, l'approche des collectivités locales est pragmatique et repose fortement sur les opinions des "anciens". Malgré les efforts déployés pour la participation des jeunes, le Conseil des mosquées a une très forte influence et incite à l'intervention et à l'action. Les incidents discriminatoires sont relevés et des solutions pratiques ou une médiation sont recherchées. En juillet 2001, d'importantes émeutes ont eu lieu à Bradford. Au niveau local, on considère que ces émeutes ont été déclenchées suite à une manifestation provocatrice d'un groupe de fascistes blancs contre de jeunes criminels asiatiques. Il pourrait y avoir eu une tactique délibérée de la part des trafiquants de drogue de "convaincre" la police que toute arrestation d'un "jeune homme asiatique" déclencherait une émeute.

Les collectivités locales de Bradford considèrent que la séparation factuelle entre les différentes communautés ethniques empêche en fait les tensions raciales entre les communautés. Cependant, il existe de toute évidence un sentiment de peur et de méfiance au sein de tous les groupes ethniques vivant à Bradford.

Pour la ville de Bradford, les émeutes sont le résultat de tensions générées par la pauvreté, l'exclusion sociale et le crime. Ces émeutes ont alimenté l'islamophobie et ont contribué à donner une image négative de Bradford et de sa communauté musulmane. Les mêmes types de perturbations ayant survenu dans des quartiers habités par des blancs n'ont pas été autant médiatisés car ces quartiers sont géographiquement isolés et les perturbations ont été moins importantes.

L'approche est *formelle* et *explicite*. Elle est partie intégrante de la tradition britannique en matière de politiques sur les relations entre les races. L'engagement des collectivités locales en matière d'élaboration et de mise en œuvre de politiques locales est très *direct* et il est renforcé par des procédures de plainte et de discipline.

Mannheim

Le Commissaire aux affaires étrangères joue un rôle central dans l'approche en matière d'élaboration et de mise en œuvre des politiques concernant les migrants et notamment la communauté islamique. Même si la question de la religion islamique n'est pas au cœur des activités du Commissaire, en pratique, elle est devenue un thème important et ce, pour deux raisons principales : en premier lieu, les Turcs qui sont en grande majorité musulmans constituent le groupe ethnique le plus important ; en second lieu, la communauté islamique était considérée comme étant la plus éloignée de la culture de la société allemande traditionnelle allemande.

Les activités du Commissaire concernant la communauté islamique visent principalement à encourager l'acceptation de la communauté islamique dans la société urbaine de Mannheim. À cette fin, un soutien est apporté à l'Institut pour l'intégration germano-turque et l'interculturalisme. L'une des activités les plus importantes dans ce domaine a été la création de la "Mosquée ouverte".

En 1994, la plus grande mosquée en Allemagne, la mosquée Yavuz Sultan Selim a été construite. La "Mosquée ouverte" a été conçue pour servir de modèle positif afin d'améliorer la compréhension de l'Islam par la population non musulmane. Alors que la Mosquée était en cours de développement, la Société christiano-islamique a été fondée dans le but de lancer un dialogue interreligieux entre les différentes confessions. Le modèle de "Mosquée ouverte" a donné naissance à des réseaux entre la Mosquée et l'Institut pour l'intégration germano-turque et l'interculturalisme et la municipalité, les institutions publiques locales, les églises, les partis politiques et le consulat de Turquie. Ces réseaux favorisent fortement l'acceptation publique de l'Islam et renforcent le sentiment de reconnaissance au sein de la communauté musulmane.

Divers événements sont organisés dans le cadre de la "Mosquée ouverte", tels que:

- réunions supra-régionales (par ex. "Femmes musulmanes en Allemagne – à la recherche d'itinéraires indépendants vers l'âge moderne", en 1997)
- symposiums (par ex. "L'Islam est-il compatible avec la démocratie occidentale?", en 2000)
- au "*Mitfeierzentrale*" ("Célébrons ensemble"), les différents groupes religieux (musulmans, juifs et chrétiens) se réunissent à l'occasion de leurs fêtes religieuses
- régulièrement, des services christiano-musulmans ont lieu en alternance dans les églises chrétiennes et à la Mosquée Yavuz Sultan Selim
- à noter en particulier des services interreligieux destinés aux écoliers. Environ cinq services christiano-musulmans ont lieu chaque année en alternance à la Mosquée Yavuz Sultan Selim et dans diverses

églises de Mannheim. Pour préparer ces services interreligieux, les écoliers participant à ces services apprennent des chansons des deux religions (en allemand et en turc) pour les chanter ensemble. Comme l'ont affirmé les organisateurs de "l'Institut pour l'intégration germano-turque et les travaux interreligieux" et l'autorité municipale chargée de l'éducation: "Ces offices matinaux favorisent une meilleure compréhension et la tolérance mutuelle entre musulmans et chrétiens".

- concerts de musique soufie.

Des cours sont également proposés (cours d'allemand pour les adultes et les jeunes), de même que des services de conseil en matière d'éducation.

Outre le travail en réseau et le dialogue instaurés dans le cadre du modèle de la "Mosquée ouverte", un dialogue institutionnalisé s'est également instauré à Mannheim avec les minorités ethniques. Les minorités ethniques peuvent exprimer leurs problèmes et leurs besoins à travers la Commission consultative pour les migrants. Cette commission fournit à la municipalité des conseils concernant une grande variété de politiques relatives aux besoins ou problèmes spécifiques des minorités ethniques. Un Conseil à l'intégration a également été mis en place. Il est composé de représentants de la Commission consultative pour les migrants et des collectivités locales. Le Conseil à l'intégration dispose d'un pouvoir de décision sur les questions relatives à l'intégration.

Dans le respect de la tradition allemande, les différentes associations d'action sociale (*Wohlfahrtsverbände*) ont un rôle essentiel en matière de prestations de services concernant les besoins dans ce domaine. Ces associations d'action sociale sont généralement organisées en fonction de la confession religieuse. Étant donné qu'il n'existait aucune association d'action sociale en rapport avec la religion musulmane, c'est l'association non confessionnelle "*Arbeiterwohlfahrt*" (association fédérale d'assistance ouvrière) qui répondait aux besoins sociaux de la communauté islamique (turque). De toute évidence, les besoins directement liés à la religion musulmane ne sont pas satisfaits de façon adéquate. En conséquence, les organisations islamiques ont comblé cette lacune en comptant fortement sur le soutien de leur pays d'origine. C'est la raison pour laquelle l'influence du pays d'origine est encore forte et peut donc freiner le processus d'intégration.

L'approche de Mannheim est organisée de façon plutôt *formelle* et confère au Commissaire aux affaires étrangères un rôle central. La mission de ce Commissaire couvre toutes les questions liées à l'intégration et les questions liées à la religion musulmane font partie intégrante des politiques générales. Dans ce sens, les objectifs clés des politiques concernant l'égalité religieuse et la promotion de la tolérance reste *implicite*. La forte publicité donnée au développement du modèle de la "Mosquée ouverte" a néanmoins permis d'améliorer considérablement la visibilité de la communauté islamique et des politiques la concernant. En conséquence, l'élaboration des politiques à cet égard est très *explicite*, même si les aspects de religion, de culture et d'ethnicité restent interdépendants.

L'objectif central des politiques concernant la communauté islamique est la sauvegarde de l'égalité des droits et de l'accès aux services ainsi que l'intégration dans la société ordinaire. Cette perspective assez large ne permet pas de voir clairement si le processus d'élaboration des politiques est proactif ou réactif. Le rôle de la Commission consultative pour les migrants semble à la fois *proactif* et *réactif*. Le but est que cette commission puisse déjà être intégrée dans le processus de planification conduisant aux prises de décisions sur les politiques pouvant concerner les minorités ethniques, notamment la communauté islamique. Selon les résultats des politiques appliquées, les membres de la commission soumettent des problèmes et des préoccupations pour discussion (réactive).

Le Conseil à l'intégration semble être conçu sur une base plus *réactive*. Sa mission principale consiste à réfléchir sur les résultats des politiques et de débattre sur les besoins potentiels afin d'ajuster les politiques.

La mise en œuvre de politiques en termes de fourniture de services ou de projets est façonnée principalement par les travaux concernant les questions de religion (*indirects*) réalisés par des organisations indépendantes telles que l'Institut pour l'intégration germano-turque et l'interculturalisme. Ceci est conforme à la tradition allemande de mise en œuvre des politiques comme le démontre également le rôle des organisations d'action sociale (*Wohlfahrtsverbände*). Cependant, la ville de Mannheim développe également et met en œuvre un certain nombre de projets de façon *directe*. Ces projets se concentrent principalement sur des domaines où d'autres organisations sont moins actives.

Rotterdam

Promouvoir la tolérance et l'égalité de traitement à l'égard des communautés islamiques de Rotterdam est un objectif qui s'intègre dans une approche générale. Cette approche est fondée sur le fait que les politiques et les services doivent être équitablement accessibles à l'ensemble des citoyens (même si des efforts supplémentaires sont réalisés pour encourager la participation des migrants et des minorités ethniques dans le domaine de l'emploi, par exemple). La nature multiculturelle de la ville est encouragée par un programme spécifique intitulé "Cité multicolore" datant de 1998 qui constitue un point de départ pour la mise en œuvre de politiques dans différents services des collectivités locales. Les quatre objectifs prioritaires sont: la participation des minorités ethniques dans des organisations, un programme de diversité pour les services municipaux, une politique culturelle élargie et l'entrepreneuriat et l'emploi. La ville dispose d'une politique spécifique concernant l'accueil des primo-arrivants, une autre pour les migrants et les minorités ethniques installés et une autre pour les "résidents en minorité" retournant dans leur pays d'origine (en cours de développement).

La mise en place de relations organisationnelles plus structurées avec les communautés religieuses a été motivée par la nécessité d'entamer des discussions formelles avec les mosquées locales concernant la délocalisation des mosquées de Rotterdam dans le cadre du plan de rénovation urbaine (années 1980). Jusqu'en 1989, un responsable municipal était chargé des politiques concernant les mosquées et peu après, le conseil municipal a décidé de produire une publication sur cette question. Tout ceci a conduit les collectivités locales à financer une organisation-cadre appelée SPIOR (Plate-forme fédératrice des organisations islamiques de Rotterdam/Rijnmond) afin qu'elle agisse en tant que médiateur entre les communautés islamiques et les collectivités locales. Aujourd'hui, SPIOR développe et fournit des services spécifiques destinés aux collectivités locales et participe aux comités politiques ainsi qu'aux groupes consultatifs. Cette organisation est chargée de développer et coordonner des activités en matière de conseils destinés aux collectivités locales sur les questions liées aux minorités ethniques. Son objectif global est d'influencer les politiques grâce à son organisation en réseau et ses activités en faveur des intérêts de la communauté musulmane.

Un des éléments importants de l'approche est la plate-forme²⁸ consultative des migrants et des minorités ethniques (dont les minorités religieuses) utilisée par les collectivités locales pour analyser, discuter et échanger des points de vue sur des politiques stratégiques (potentielles). Dans certains cas, les propositions de mesures doivent être approuvées par la plate-forme avant d'être officialisées. L'importance de ce système de plate-forme réside dans le fait qu'une implication des migrants et des minorités ethniques,

²⁸ Aux Pays-Bas, les étrangers disposent d'un droit de vote passif et actif au niveau municipal.

notamment des communautés islamiques, dans le processus de développement de politiques devrait aboutir à des politiques et des services garantissant davantage l'égalité dans les services fournis et une certaine sensibilité aux thèmes en question.

L'approche pratiquée par la ville de Rotterdam est *formelle* dans le sens où l'organisation du processus d'élaboration des politiques est clairement définie. Ses objectifs concernent particulièrement les questions sur l'intégration en général et l'intégration sociale, et sont dans ce sens *explicites*. Les objectifs sous-jacents concernant la promotion de l'égalité et la tolérance religieuses restent cependant *implicites*. Les diverses parties prenantes du processus peuvent introduire des éléments et des questions concernant l'égalité et la tolérance religieuses, mais cette question-là à proprement parler n'est pas au centre du débat politique.

La mise en œuvre des politiques est réalisée par l'intermédiaire de groupes consultatifs et de l'organisation SPIOR. Les groupes consultatifs (groupes de conseils) sont l'illustration de la position proactive de l'approche en matière de développement de politiques. Au début du processus, une analyse explicite des politiques est réalisée afin de déterminer si elles engendrent des mécanismes implicites et involontaires discriminatoires. Encore une fois, les questions liées à la religion peuvent être abordées, mais ne sont pas nécessairement au centre des débats.

Le rôle de SPIOR est un exemple de délégation par sous-traitance des responsabilités en matière de mise en œuvre des politiques (*approche indirecte*). Créée à l'origine pour répondre aux besoins émergents de la communauté islamique concernant la création de mosquées, cette organisation était de nature *réactive*. Au fil du temps, SPIOR est également devenu un partenaire clé dans le processus de développement des politiques concernant la communauté islamique. Cependant, ce rôle n'est ni formalisé, ni explicite. Grâce à une coopération instaurée depuis longtemps, SPIOR a pu se développer et étendre ses activités au-delà de la ville de Rotterdam. SPIOR s'intéresse avant tout aux besoins de la communauté islamique mais les questions religieuses en tant que telles sont explicitement au cœur de ses travaux.

Turin

La ville de Turin ne favorise pas des politiques spécifiques ou des actions en matière de lutte contre la discrimination fondée sur la religion. Il existe cependant un réseau intrinsèque de services et de bureaux pour les immigrés dont les principaux sont le Bureau pour les gens du voyage et les étrangers, le Bureau mondial pour les gens du voyage et les étrangers, le Bureau pour les enfants mineurs non ressortissants de l'UE et le Centre interculturel. Leurs actions concernent l'éducation interculturelle, la protection de tous les enfants mineurs en situation illégale, la formation professionnelle, l'emploi, la santé, l'accueil des primo-arrivants et les activités (sociales) interculturelles. Ce réseau tente de coordonner ses travaux et d'instaurer des compréhensions et des coopérations formelles. Les politiques concernant les migrants musulmans et les minorités ethniques vivant à Turin sont avant tout conçues comme des politiques adressées à des citoyens non ressortissants de l'UE. Les questions liées à leur religion sont traitées après les plus importantes.

Depuis quelques années, la ville de Turin, en collaboration avec d'autres collectivités locales, tente de développer une série de services et d'activités plus cohérents ciblant les besoins des migrants et des minorités ethniques. Cette approche s'est heurtée à de nombreuses difficultés liées aux systèmes de gestion et de fourniture de services de la municipalité. Certaines rigidités d'ordre organisationnel ont posé problème pour les cas d'urgence et n'ont pas permis de répondre de façon adéquate aux besoins des migrants et des minorités ethniques. Pour faire face à ces problèmes organisationnels, la ville de Turin a

décidé de sous-traiter une large gamme de services et d'activités à différentes associations et coopératives de solidarité sociale.

L'approche pratiquée par la ville de Turin en faveur de la tolérance et le traitement égal des communautés islamiques est intégrée dans les politiques visant à répondre aux besoins des migrants et des minorités ethniques en général, destinées à promouvoir une société multiculturelle. Le processus d'élaboration des politiques est *formalisé* dans le sens où il se base sur la législation correspondant à la position des citoyens non ressortissants de l'UE. Les domaines d'action prioritaires des activités concernant l'intégration des individus dans la société italienne (logement, santé, accueil des primo-arrivants, éducation, emploi, etc.) sont définis de façon *explicite*. Les questions plus spécifiques à la communauté islamique vis-à-vis de leur religion restent *implicites*, ce qui peut s'expliquer en partie par le fait que ces besoins sont considérés comme étant plus urgents. L'autre facteur est que l'on ne peut faire aisément la distinction entre l'Islam en tant que religion et l'Islam en tant qu'identité socioculturelle, notamment dans une société où une religion, le catholicisme roman, a toujours été prédominante.

L'approche globale semble être très adaptée pour résoudre les problèmes rencontrés par les citoyens non ressortissants de l'UE. Dans ce sens, cette approche s'avère être plus réactive que proactive. Cependant, les efforts réalisés récemment pour mettre en place un processus de fourniture de services plus cohérent prenant en compte les besoins exprimés par les minorités ethniques soulignent l'importance d'une motivation plus proactive dans le processus d'élaboration des politiques.

La mise en œuvre des politiques est assurée en partie *directement* par les collectivités locales et en partie *indirectement* par un réseau d'associations et de coopératives de solidarité sociale. L'approche directe est appliquée principalement pour les questions régies directement par la législation alors que l'approche indirecte sert à la fourniture d'une large gamme de services en matière d'intégration.

2.4. La participation des communautés islamiques

2.4.1. Types de participation

La participation des communautés islamiques est un aspect essentiel pour déterminer si les mesures prises par les collectivités locales permettent de traiter correctement la tolérance et l'égalité religieuses. En effet, dans le meilleur des cas, les politiques et les activités destinées à promouvoir la tolérance religieuse font partie d'une politique globale concernant les migrants et les minorités ethniques. La question de la discrimination religieuse est principalement considérée comme une question secondaire par rapport aux besoins plus imminents liés à l'intégration. Elle n'est abordée que si et quand des problèmes surgissent. Il est donc fondamental de s'assurer que l'antenne du processus politique est suffisamment précise pour capter le moindre signal montrant la nécessité d'une approche plus ciblée en matière de tolérance religieuse. Une stratégie pour y parvenir peut consister à renforcer la participation active et directe de la communauté islamique dans le processus d'élaboration de politiques.

La participation peut être organisée de différentes façons selon le contexte et l'approche choisie. On distingue notamment la participation institutionnalisée et non-institutionnalisée:

- La participation institutionnalisée implique une coopération structurée et à long terme entre le gouvernement local et les communautés islamiques/ les minorités ethniques, et un accès relativement direct au processus décisionnel.
- La participation non institutionnalisée a généralement moins de poids dans le processus de prise de décision. Elle correspond souvent à un engagement limité, si ce n'est à court terme, et se traduit par des interventions sporadiques (événements ponctuels) plutôt que structurées (programmées régulièrement).

La participation *institutionnalisée* des communautés islamiques peut se concrétiser sous la forme d'une *capacité consultative* et d'une *capacité de prise de décision*.

- Les conseils des minorités ethniques, comités ou conseils à l'intégration sont souvent des plates-formes importantes (notamment parce que la plupart des migrants et des minorités ethniques concernés ne sont pas citoyens européens et n'ont pas le droit de vote) pour faire entendre des préoccupations, discuter des problèmes d'intérêt commun et accéder directement au système de prise de décisions politiques. Même si elles n'ont que des fonctions consultatives, ces structures peuvent conduire à de véritables débats et à l'évaluation des approches des collectivités locales. Il convient toutefois de noter que dans certains cas, les conseils à l'intégration jouissent d'un pouvoir décisionnel. Tout dépend du contexte local.
- Une autre forme institutionnalisée de participation active des communautés islamiques à la prise de décision est illustrée par lesdits conseils consultatifs. Les responsables des collectivités locales et les représentants des minorités ethniques et/ou des communautés peuvent siéger ensemble au sein de ces panels d'experts. Le conseil consultatif est convoqué par l'autorité locale pour étudier minutieusement les projets politiques avant qu'ils ne soient rendus publics et s'assurer qu'ils sont conformes aux principes d'une société multiculturelle.

La participation des communautés islamiques dans l'élaboration des politiques des collectivités locales peut également être *non institutionnalisée*, avec des moyens *ad hoc* et *contractuels*.

- Par participation *ad hoc*, on entend des efforts ponctuels et sans engagement de l'autorité locale pour traiter des préoccupations peu importantes ou individuelles des musulmans avec une approche au cas par cas. On relève souvent ce type de participation lorsque des problèmes spécifiques liés à des aspects religieux particuliers se posent, tels que les rites funéraires (y compris les procédures d'enterrement rapide), les exigences alimentaires, les salles de prières, l'enseignement religieux dans les écoles, etc. L'importance de la participation *ad hoc* ne doit toutefois pas être négligée. Le fait que les communautés islamiques expriment haut et fort leurs problèmes permet d'inciter très efficacement les collectivités locales à prendre des mesures d'intervention. Par ailleurs, il s'agit souvent de la solution la plus pragmatique pour résoudre des difficultés moins faciles à traiter dans le cadre de procédures administratives plus longues, parfois liées à des formes institutionnalisées de participation.
- Une autre forme d'engagement est la participation contractuelle des communautés islamiques. L'idée du travail sous contrat est liée à une notion de temps – un temps limité seulement - mais l'objectif du contrat est généralement assez précis et porte donc sur des problèmes spécifiques des communautés islamiques. C'est notamment le cas des médiateurs culturels et des consultants qui fournissent souvent à l'autorité locale une vision des communautés islamiques plus représentative des aspects culturels avec une perspective plus objective sur ce qui peut paraître une situation conflictuelle.

Ces différents types de participation peuvent exister en parallèle, ce qui se produit souvent dans la pratique. La participation institutionnalisée est plus fréquente dans le cas d'approches formelles et explicites. Les formes non institutionnalisées sont prédominantes dans le cas d'approches informelles et implicites. Les relations contractuelles caractérisent la mise en œuvre indirecte des politiques par les collectivités locales.

2.4.2. Principaux facteurs influençant la participation dans la pratique

Les structures autour desquelles s'organise la participation des minorités ethniques, y compris des communautés islamiques, ne sont qu'un aspect, néanmoins essentiel, du rôle que les migrants et les minorités ethniques jouent ou peuvent jouer dans le processus de développement des politiques au niveau local. La qualité de cette participation est un autre aspect majeur. La qualité se réfère dans ce cas à la transparence du dialogue, aux attitudes des parties impliquées (collectivités locales et migrants/ minorités ethniques), dans quelle mesure leurs attentes sont satisfaites, etc. Dans ce sens, la qualité est en grande partie un concept subjectif. Pour cette raison, il est important de mieux identifier et comprendre certains des facteurs qui influencent la participation des communautés islamiques dans la pratique.

L'expérience pratique a permis d'identifier deux facteurs clés:

- des perceptions différentes de la participation,
- les capacités organisationnelles des communautés ethniques et leurs organisations.

Tout d'abord, la *perception* est liée à la façon dont les différentes parties prenantes (y compris les musulmans eux-mêmes) voient et comprennent la participation des communautés islamiques ou la considèrent comme faisant partie intégrante du processus de consultation et de décision politique. Les communautés islamiques doivent savoir que leurs efforts sont pris au sérieux et qu'elles sont considérées comme des partenaires égaux dans ce processus. Elles doivent être rassurées sur le fait que leurs efforts ne sont pas vains.

Certains groupes islamiques sont capables et prêts à s'impliquer eux-mêmes dans la formulation de politiques. Ils sont parfois déjà structurés en organisations autonomes et peuvent avoir une certaine expérience des autorités. Les communautés islamiques dont les membres sont des résidents en situation régulière (avec des moyens de subsistance stables) affichent un intérêt plus marqué dans les affaires locales et souhaitent davantage apporter des contributions de qualité à l'environnement local. Ceci dit, il est également important de reconnaître et de respecter les communautés qui choisissent de ne pas participer à la politique locale. Ces groupes, constitués de primo-arrivants qui ne sont pas sûrs de rester ou qui ont eu de mauvaises expériences avec les autorités précédemment, sont moins enclins à la participation. Malgré tous les efforts déployés, ils peuvent encore avoir le sentiment que leur participation active les rendra non seulement plus visibles mais aussi plus vulnérables. Selon certaines expériences locales, des relations mauvaises ou même traumatisantes avec les autorités du pays d'origine sont un facteur important dans ce cas.

L'ampleur de la participation des communautés islamiques dépend également de la façon dont les autres perçoivent leur contribution potentielle, par exemple le sérieux et le respect dont il est fait preuve lors des discussions sur les prises de décisions importantes. La valeur des comités institutionnalisés et des conseils consultatifs est tout simplement proportionnelle à la perception que l'on a de leur efficacité. Les conseils, les recommandations ou les décisions ne sont utiles que si l'on est sûr qu'ils seront mis à profit d'une manière ou d'une autre dans le processus de prise de décision.

Nul besoin de préciser que les médias influencent de façon significative les perceptions. À ce jour, on observe que le pouvoir de la presse est à la fois un ami et un ennemi dans la lutte contre la discrimination. Le portrait que les médias font des minorités ethniques et religieuses influence le potentiel et le sérieux de la coopération entre ces communautés et leurs collectivités locales respectives.

"La capacité organisationnelle" est également un facteur crucial dans la participation des communautés islamiques. L'importance des structures à partir desquelles les organisations de communautés de migrants et de minorités ethniques, y compris les communautés islamiques peuvent fonctionner, des financements pour organiser leurs activités et de la formation pour améliorer leurs ressources, déterminera largement le potentiel de leur participation dans le développement et la mise en œuvre de la politique locale.

À mesure que les organisations islamiques deviennent plus professionnelles et confiantes dans leur travail, elles deviennent aussi des partenaires plus efficaces et efficients pour les collectivités locales. Elles sont alors plus susceptibles de fournir des conseils avisés et justes, et d'être directement impliquées dans la prise de décision. Plus la représentation des communautés islamiques est importante dans les domaines politiques pertinents, mieux les collectivités locales seront informées pour s'assurer qu'elles ont mis en place les bons mécanismes et garantir que l'approche étudie et traite les besoins de toutes les communautés de la société. Cela fournit aussi à l'autorité locale une base plus solide pour mettre en œuvre des mesures proactives et des stratégies explicites promouvant la tolérance et l'égalité religieuses. L'expérience locale montre que la capacité organisationnelle des organisations islamiques par rapport à leur participation dans le processus de développement politique est une question complexe.

Le premier aspect est le *financement*. L'accès au financement est évidemment une condition indispensable pour que les organisations puissent exister et se développer. Dans ce contexte toutefois, il apparaît que la source de financement revêt également une certaine importance. À Mannheim par exemple, les organisations islamiques sont entièrement dépendantes du financement de leur pays d'origine. Il s'agit certainement d'une des principales raisons pour lesquelles ces organisations sont moins axées sur la société allemande et sont donc moins capables ou disposées à contribuer au processus d'intégration.

Un autre aspect est le niveau de *compréhension* qu'ont les organisations islamiques et leurs représentants du *fonctionnement du processus local d'élaboration de politiques*. Ceux qui ont été formés dans ce contexte considèrent généralement que ces processus sont complexes. On peut donc penser à juste titre que cette complexité est exacerbée pour les migrants et les minorités ethniques éduqués dans des systèmes de collectivités locales et d'approches politiques assez différentes. L'efficacité de leur participation dans le processus politique via les conseils à l'intégration, les conseils des minorités ethniques, etc. dépend en grande partie de leur capacité à évaluer les possibilités d'influence et de changement et à établir un calendrier réaliste des changements qui pourraient être mis en place. À Mannheim, une session de formation et d'information a été organisée pour préparer les membres des nouveaux conseils à l'intégration et conseils des minorités ethniques à leurs fonctions. L'expérience s'est révélée positive mais elle a également montré qu'une période de formation plus longue serait nécessaire et cette initiative est donc poursuivie. Aarhus prépare actuellement des projets visant à organiser très prochainement une formation de ce type pour son conseil à l'intégration.

Le troisième aspect concerne les *moyens et le soutien* dont disposent les organisations de migrants et de minorités ethniques pour leur participation active. Il s'agit d'un accès convenable à l'information et à la documentation mais également d'un soutien pratique offert par les responsables au sein des collectivités locales. Le soutien au conseil à l'intégration, au conseil des minorités ethniques, etc. peut être d'ordre

général (de type secrétariat) mais aussi plus spécifique sur les questions abordées dans le cadre du conseil. À nouveau, l'expérience pratique montre l'importance de ce type de soutien. Dans la pratique, il est directement lié à l'aspect évoqué dans le paragraphe précédent, dans la mesure où une meilleure compréhension du processus permet aux minorités ethniques d'exploiter plus efficacement les moyens disponibles.

2.5. Contrôler l'efficacité des actions: les défis pratiques

Il est indispensable d'évaluer correctement les approches pour pouvoir les améliorer. Le fait que les collectivités locales prévoient des mesures de contrôle et de suivi ainsi que des moyens pour collecter et diffuser les informations (recherches) sur les approches et les services de l'autorité locale et les besoins de la communauté peut apporter une aide précieuse. Ces éléments sont essentiels pour évaluer le développement des approches, identifier les besoins des utilisateurs et optimiser la qualité des prestations de service. Par ailleurs, les structures (internes) telles qu'un bureau ou un responsable chargé des questions de discrimination ou un médiateur, sont importantes pour garantir un (auto-) contrôle car elles permettent de savoir dans quelle mesure les approches (internes) de promotion de la tolérance religieuse sont appliquées.

Dans la pratique, la mise en place d'un système de contrôle au niveau local doit relever un certain nombre de défis pratiques. Le fait que l'approche concernant les communautés islamiques par rapport à la question de l'égalité et la tolérance religieuses fasse souvent partie d'une politique d'intégration plus générale est l'un des principaux défis. La nature implicite des objectifs rend ces contrôles assez difficiles.

La définition du terme "efficace" représente un autre défi. Les objectifs étant implicites et la question très sensible, un certain nombre de perceptions subjectives doivent être prises en compte lors de l'évaluation de l'efficacité. La participation active des communautés islamiques dans le processus devient alors particulièrement pertinente. Globalement, on observe peu de preuves suggérant une participation des communautés islamiques à l'évaluation de l'efficacité des approches de l'autorité locale. Les avis formels et informels fournis par des organisations telles que SPIOR (Rotterdam) et d'autres représentants islamiques des conseils, comités ou panels locaux par exemple, peuvent contribuer à l'évaluation. Il semble que ces mécanismes institutionnalisés permettent à l'autorité locale d'évaluer les points forts et les points faibles de ses réalisations, tout en renforçant la participation des communautés islamiques dans l'élaboration des politiques les concernant.

Malgré ces difficultés, les collectivités locales tentent de mettre en place une certaine forme de contrôle. La nature et l'ampleur de ces approches varient de façon considérable.

Aarhus

À Aarhus, l'évaluation de l'efficacité des politiques n'a été instaurée que récemment et à ce jour, nous ne disposons donc pas encore d'expérience pratique du système ni de résultats d'évaluation.

L'approche est directement liée à la définition d'objectifs au niveau de domaines politiques spécifiques. Les services responsables formulent à l'avance des objectifs quantitatifs et qualitatifs pour leur travail de l'année. Dans le même temps, une méthodologie est définie pour collecter les données nécessaires et mesurer les effets. Ces méthodes vont des données statistiques à des rapports et des questionnaires ciblés. Dans certains cas, des indicateurs explicites sont définis parallèlement à la méthodologie.

Les premiers résultats de cette nouvelle approche de contrôle sont prévus pour le début de l'année 2003.

Bradford

Il n'existe pas de procédure formelle d'évaluation continue des politiques globales et de leur efficacité. Le contrôle est principalement basé sur les procédures formelles de réclamation et de sanction disciplinaire. Les collectivités locales de Bradford contrôlent toutefois au sein de leur propre organisation, les questions relatives à la race et au genre à tous les échelons.

La situation en matière de police, d'emploi, de logement et de services sociaux fait l'objet de rapports réguliers. Chaque rapport présente un certain nombre de recommandations d'amélioration.

Récemment, Bradford Vision²⁹ a mandaté le "Bradford Race Review" pour traiter les principales questions suivantes : "quelles sont les causes de la fragmentation sociale, culturelle, ethnique et religieuse dans le district de Bradford?" L'équipe d'évaluation, dirigée par Sir Herman Ouseley, ancien président de la Commission pour l'égalité raciale, s'est intéressée à la tendance à l'auto-ségrégation, la nécessité de stopper et d'inverser ce processus et au rôle de l'éducation. Pour mieux comprendre le processus en cours et les mécanismes sous-jacents, l'équipe d'évaluation a organisé des grandes réunions, s'est entretenue avec des personnes et des organisations et les a invitées à soumettre des observations et des rapports écrits, mais aussi à utiliser activement son site web. Un accent particulier a été placé sur la participation active des jeunes. En effet, trois membres de l'équipe d'évaluation sur douze étaient des élèves d'une école de Bradford. Les résultats ont été publiés en juillet dans le rapport "Community pride not prejudice - making diversity work in Bradford"³⁰.

Mannheim

À Mannheim, l'évaluation des politiques concernant les minorités ethniques et les communautés islamiques se déroule dans le cadre d'évaluations de projet et d'études thématiques ciblées. Il existe également un processus de contrôle informel des progrès réalisés dans le domaine de l'intégration. Ce contrôle est basé sur la comptabilisation du nombre de visiteurs à la "Mosquée ouverte" qui fournit un indicateur de l'exposition à un exemple positif d'Islam à Mannheim, mais aussi sur le suivi du nombre d'incidents publics impliquant d'une façon ou d'une autre les communautés islamiques, le suivi de la couverture médiatique, etc.

Rotterdam

À Rotterdam, le contrôle et l'évaluation sont en partie sous-traités à l'organisation SPIOR. Chaque année, à la fin de la période contractuelle, les performances et les résultats sont évalués.

Le "moniteur des minorités" (*Minderheden Monitor*) est une enquête menée chaque année (depuis 1997) par l'institut de recherches sociologiques et économiques (ISEO) et le Centre de recherche et de statistiques (COS) pour le service des affaires sociales et de l'emploi de la ville de Rotterdam. Les résultats de cette

²⁹ Bradford Vision est un partenariat entre le Bradford Council, la police du West Yorkshire, l'université de Bradford, Bradford, les établissements de Keighley et Shipley, la chambre de commerce de Bradford, la Bradford Health Authority, Bradford Breakthrough, Yorkshire Forward et des représentants du secteur associatif et des communautés religieuses.

³⁰ Le rapport peut être téléchargé à l'adresse www.bradford2020.com

enquête annuelle fournissent les principales données pour évaluer l'efficacité des politiques. Le moniteur des minorités traite des questions telles que le logement, l'emploi, l'éducation, la santé, etc. Basée sur des priorités politiques spécifiques, l'enquête sélectionne chaque année un thème particulier qui donne lieu à une analyse plus approfondie.

3. Expériences locales dans trois domaines politiques clés

L'absence d'approches formelles et explicites promouvant directement la tolérance et l'égalité de traitement en matière de religion est illustrée par les mécanismes de communication de l'autorité locale. Dans les trois principaux domaines politiques que sont l'emploi, le service public et l'éducation, il apparaît clairement que le public, dont les communautés islamiques, n'est généralement pas impliqué dans l'élaboration des grands cadres stratégiques impliquant différentes autorités publiques (par exemple les politiques relatives à l'emploi). Dans les domaines politiques plus proches des gens, à savoir ceux qui ont un impact plus immédiat sur leur vie quotidienne et pratique, la participation de la population (notamment des communautés islamiques) s'accroît. Cette situation découle peut-être d'une meilleure prise de conscience de la nécessité d'inclure les communautés dans le développement de politiques qui les touchent directement, mais aussi de la prise de conscience et du souhait des communautés elles-mêmes de participer à ces processus. C'est le cas dans certains des services publics fournis par l'autorité locale ainsi qu'en matière d'éducation, notamment d'éducation primaire, mais beaucoup moins dans le domaine de l'emploi.

3.1. Emploi

Les collectivités locales peuvent être à la fois décideurs politiques dans le domaine de l'emploi et employeurs.

En tant que *décideur politique*, l'autorité locale vise à l'intégration sur le marché du travail de nombreuses personnes qui peuvent être de confession islamique. La tolérance et l'égalité de traitement religieuses n'entrent pas en ligne de compte lors de l'élaboration de politiques relatives à l'emploi. Pourtant, ces questions pourraient être prises en considération si les communautés islamiques étaient institutionnellement impliquées dans la formulation des politiques sur l'emploi. À l'heure actuelle, les communautés islamiques sont principalement chargées de collecter ponctuellement des informations, de les diffuser et parfois de conclure des contrats de travail liés à l'intégration.

En tant qu'*employeurs*, certaines collectivités locales mènent des actions spécifiques favorisant l'emploi des migrants et des minorités ethniques au sein de leurs structures afin de refléter la composition de la société. Dans le cadre de ces actions spécifiques, les collectivités locales sont directement confrontées aux problèmes rencontrés avec les salariés qui pratiquent une religion spécifique telle que l'Islam (par exemple, les temps et les salles de prières, les fêtes et les coutumes religieuses, les congés, le régime alimentaire, etc.). Certaines politiques de l'emploi des collectivités locales prévoient déjà des dispositions respectant les pratiques religieuses alors que d'autres n'en ont pas, mais les tolèrent dans la mesure où elles n'incommodent pas d'autres personnes. Le problème de cette approche est qu'il est impossible de savoir si les personnes ne pratiquent pas leur religion car elles craignent de déranger les autres. Cela implique l'absence de mécanismes pour identifier les besoins des salariés en matière de coutumes et de pratiques religieuses.

Aarhus

En tant que décideur politique, l'autorité locale a lancé une nouvelle initiative en novembre 2000 pour favoriser l'emploi des réfugiés et des migrants. Le principal objectif est d'accroître le taux d'emploi des

réfugiés et des migrants de 3 pour cent par an sur les 10 prochaines années. Leur taux d'emploi devra alors être égal à celui de la population d'Aarhus dans son ensemble. En 1999, l'écart était encore de 34,2%.

La nouvelle initiative politique porte sur 4 domaines d'action principaux:

- lancement d'une campagne de communication destinée aux employeurs et aux salariés;
- multiplication des efforts pour l'intégration dans les entreprises privées;
- multiplication des efforts pour l'orientation professionnelle des jeunes réfugiés et migrants;
- augmentation du nombre de réfugiés et migrants formés et employés par l'autorité locale.

Pour la mise en œuvre de cette initiative politique, une vaste gamme de projets pour l'emploi et la formation a été instaurée.

En tant qu'employeur, l'autorité locale affirme explicitement le droit à l'égalité des chances. Les efforts particuliers déployés dans ce domaine sont regroupés sous le titre "de la place pour les différences" (Plads til forskellighed). Le processus de recrutement des nouveaux salariés s'efforce en particulier d'attirer les candidatures des membres de minorités ethniques à tous les postes. Le recrutement des minorités ethniques a jusqu'à présent été particulièrement réussi dans le domaine du transport public en bus (Aarhus Sporveje).

Bradford

Bradford ne mène pas d'activités spécifiques pour l'élaboration de politiques dans le domaine de l'emploi au niveau local.

En tant qu'employeur, Bradford dispose de codes de conduite qui sont appliqués grâce à des procédures de plainte et disciplinaires. Il existe une salle de prière pour toutes les religions lorsque l'espace disponible le permet. Le personnel peut également suivre des cours de sensibilisation.

Dans la pratique, la pierre angulaire de l'approche repose sur l'attention portée aux différentes particularités des autres religions. Par exemple, pendant le ramadan, le personnel musulman ne mange pas pendant toute la journée et les collègues doivent en être conscients et y être sensibles. De même, les horaires de travail peuvent être aménagés pour satisfaire aux obligations religieuses. Le respect de la diversité religieuse peut également s'exprimer de façons plus informelles, par exemple, l'organisation de repas avec une présentation par des pèlerins revenant du Hajj.

Mannheim

Il n'y a pas de *politique* sur l'emploi exclusivement destinée aux migrants et aux minorités ethniques, dont la communauté islamique, à Mannheim. L'absence de données scientifiques et représentatives sur la discrimination ethnique et en particulier religieuse dans le domaine de l'emploi est critiquée par le commissaire fédéral pour les affaires étrangères depuis des années (*Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen*, 2000, p. 144). Dans sa publication sur la "discrimination au travail" (1998), le président du syndicat allemand indique que les services des ressources humaines se montrent encore réticents à recruter des musulmans dans le secteur des services. Toutefois, la religion étant juridiquement considérée comme une question d'ordre privé, les services publics et les entreprises privées ne sont pas responsables

de la promotion de l'égalité de traitement en matière de religion. Il n'existe pas de quotas similaires à ceux en vigueur pour l'égalité entre les sexes ou l'emploi pour les personnes handicapées.

Même si "la liberté de croyance est inviolable", comme le stipule le paragraphe quatre du *Grundgesetz* (la Constitution allemande), ce droit est limité par des réglementations dans le domaine de l'emploi. L'employeur doit protéger les convictions religieuses et leur pratique, mais n'est pas tenu de fournir des moyens pour cela, par exemple, en mettant à disposition une salle de prière. La pratique religieuse est autorisée dans la mesure où elle n'entrave pas le processus normal de travail (par exemple, la prière doit être faite pendant les pauses, le port du foulard est accepté dans la mesure où la sécurité industrielle est assurée).

Un des problèmes graves sur le lieu de travail est le manque d'acceptation et de tolérance des différentes cultures et pratiques religieuses. Cela se traduit par différentes formes de discrimination telles que des blagues sur les prières, les habitudes vestimentaires, le jeûne des musulmans et la justification de ne pas boire d'alcool et ne pas manger de porc.

On a demandé aux trois plus grandes entreprises de Mannheim (Mercedes Benz, 10 000 salariés, 10% non-allemands; John Deere 2 500 salariés, 20% non-allemands (6,4% de Turcs); Siemens, 2 000 salariés, peu de salariés non-allemands) dans quelle mesure la politique interne de l'entreprise tient compte des pratiques religieuses (islamiques). Chacun des trois responsables du personnel a déclaré qu'il n'y avait pas encore eu d'appel à l'action concernant la question des pratiques des musulmans au travail. Ils ont tous nié l'existence de problèmes dans ce domaine. Le directeur du personnel de John Deere déclarait: "nous avons des collègues musulmans qui s'isolent pour ne pas être dérangés pendant la prière. Il n'y a jamais eu de discrimination raciste ou religieuse jusqu'à présent. Une entreprise qui emploie des salariés de vingt pays différents est tenue de pratiquer la tolérance interculturelle au quotidien."

Les demandes de congés pendant les fêtes religieuses sont satisfaites sans problème dans ces trois entreprises.

À Mannheim, deux *projets* dans le domaine de l'emploi méritent une mention spéciale.

- Le projet "*Deutsch-Türkischen Wirtschafts- und Bildungszentrums*" (Centre de formation et d'économie germano-turc) axé sur la communauté turque, tente de soutenir les entrepreneurs turcs souhaitant créer leur propre entreprise et de faciliter les relations avec la chambre de commerce. L'expérience locale montre que les entrepreneurs non-allemands sont confrontés à des difficultés et des déficiences générales. Une des raisons de ces problèmes est leur réticence à exploiter les différentes possibilités de consultation et d'information offertes par les institutions appropriées. Les entrepreneurs turcs rencontrent également des problèmes plus spécifiques (par exemple lors des demandes de prêts, les banques allemandes n'acceptent en garantie aucune propriété détenue en Turquie).

Les objectifs du centre sont:

- promouvoir la création d'entreprises turques,
- fournir des conseils et un soutien aux entreprises turques existantes (notamment celles en crise),
- éliminer les obstacles à l'intégration sur le marché du travail de certains groupes turcs particuliers,
- accroître les moyens de formation dans les entreprises turques,
- intégrer des entreprises turques au sein d'associations au niveau de l'économie régionale.

Le centre reste neutre en ce qui concerne les questions de religion. Toutefois, même si les actions du centre ne peuvent pas être directement liées à l'aspect religieux de l'Islam, il existe certainement une corrélation dans leurs conséquences: l'intégration socioculturelle (et donc religieuse) grâce à l'intégration économique! La réussite économique et un haut niveau d'éducation sont des preuves d'intégration et d'adaptation à la société dans son ensemble. La réussite des entrepreneurs issus de l'immigration (turcs) permet de faire évoluer le cliché des "étrangers de classe inférieure de l'Anatolie rurale". Dans le même temps, on mise également sur la diversification de l'image de l'Islam. Actuellement, trop de gens pensent que l'Islam va à l'encontre du progrès, est démodé et incompatible avec l'ère moderne de l'économie de marché. La réussite économique de certains membres de la communauté islamique-turque participant pleinement à des associations et des organismes au niveau local ou régional, peut permettre de faire évoluer partiellement, ou même entièrement, cette image.

- L'autre projet est intitulé Quist – qualification dans le district de la ville. Il vise à inciter les jeunes migrants vivant en centre ville, à terminer leurs études secondaires et suivre une formation professionnelle. L'établissement de relations interpersonnelles basées sur la confiance mutuelle entre les travailleurs sociaux et leurs jeunes clients est généralement reconnu comme une condition essentielle pour toute forme d'intervention. Un des moyens d'obtenir cette confiance peut être de travailler ensemble en petits groupes, avec un programme régulier et un intérêt commun. Cette méthode permet de travailler sur le changement d'attitudes et de comportement au sein d'un groupe défini et stable et, dans ce cadre, d'améliorer et de stabiliser la personnalité de chacun. Une vaste gamme d'activités sont proposées, y compris des ateliers théâtre et musique, construction, peinture, menuiserie, etc. Des dispositions particulières sont aussi prévues pour les filles. Une fois par semaine, les activités sont exclusivement réservées aux filles, afin que les filles de familles turques traditionnelles puissent y participer.

Rotterdam

En tant que *décideur politique*, Rotterdam cible tous les groupes en situation précaire sur le marché du travail. Les migrants et les minorités ethniques sont l'un de ces groupes cibles. La politique locale dans ce domaine est élaborée en coopération avec SPIOR, qui préside par exemple le groupe de travail municipal sur les politiques relatives à l'emploi destinées aux migrants et aux minorités ethniques. Par ailleurs, SPIOR participe au groupe de contrôle juridique assurant le suivi de l'application de la loi nationale SAMEN (ensemble). Cette législation exige que les entreprises et les pouvoirs publics tiennent un registre officiel de leur personnel issu des minorités ethniques.

On relève également un certain nombre de projets spécifiques. Tous ces projets impliquent SPIOR ainsi que d'autres organisations de minorités ethniques:

- un service d'assistance pour les demandeurs d'emploi;
- des cours de formation pour former les minorités ethniques hautement qualifiées à devenir professeurs dans l'enseignement primaire;
- des projets de formation pour préparer les femmes issues de l'immigration/des minorités ethniques à des emplois de services à domicile (Thuiszorg in kleur – "Services à domicile en couleur")

En tant qu'*employeur*, Rotterdam mène une politique de la diversité visant à recruter du personnel parmi les migrants et les minorités ethniques. Cette politique s'est déjà révélée fructueuse au niveau des classes modestes et moyennes. La religion n'est pas prise en compte de façon spécifique dans ce domaine.

Toutefois, le recrutement des minorités ethniques conduit de fait à une augmentation du personnel musulman. Dans la pratique, cela est illustré par le fait que des jours de congés sont accordés pour les fêtes religieuses islamiques. Le Ramadan est également pris en compte et les cantines respectent les exigences alimentaires particulières.

Turin

Il n'y a pas de politique sur l'emploi bien définie ciblant les minorités ethniques. Toutefois, l'autorité locale de Turin finance des projets en matière d'orientation professionnelle et de formation pour les étrangers. Les collectivités locales (le conseil municipal de Turin, la province et la région) ont favorisé la mise en place de projets visant à fournir une qualification professionnelle aux citoyens étrangers, pour la période de 1997 à 1999, grâce au financement communautaire dans le cadre du programme d'emploi INTEGRA. Ces projets comprennent:

- la mise sur pied d'un centre de services de création d'entreprise, de formation et d'orientation grâce à la formation des opérateurs et la création d'un réseau de bureaux permanents;
- des contacts avec des entreprises du Piémont présentes sur les marchés non communautaires dont les immigrants sont issus, afin d'encourager l'introduction de petites et moyennes entreprises avec la collaboration d'entreprises qui peuvent promouvoir le développement dans les pays d'origine;
- la création d'un réseau de services afin de renforcer la formation et la création d'activités génératrices d'emploi avec le soutien supplémentaire d'une subvention et une assistance pour trouver un logement.

Le fait que l'église catholique, par exemple *Carita Migranti*, soit l'un des principaux intervenants au niveau local pour la mise en place de projets pour l'emploi est d'une très grande importance. Il n'y a pas d'activités spécifiquement liées à l'emploi de la communauté islamique.

3.2. Services publics

Les collectivités locales jouent un rôle important en tant que fournisseur de service public à la société locale: cela va de la sécurité publique à l'environnement, aux bibliothèques, à la santé, au logement, etc. Les mesures pour prévenir et combattre la discrimination religieuse dans leurs propres prestations de service varient entre les villes et dépendent de la capacité des services et des institutions à gérer leurs propres politiques et pratiques.

Les services des collectivités locales ont la possibilité de développer leur propre approche ciblée lorsque cela est nécessaire. La question reste de savoir: quand cela est-il nécessaire? Cette nécessité se fait sentir lorsque les usagers du service (par exemple les parents) font des réclamations ou des requêtes, et non dans le cadre d'une initiative propre de l'autorité locale pour identifier ces problèmes. Les services les plus susceptibles d'adapter leurs prestations sont ceux qui traitent des questions et pratiques clés de la religion musulmane telles que l'accès (rapide) aux emplacements de cimetières, la construction de mosquées, les congés pour célébrations religieuses, les salles de prière, les exigences alimentaires dans les institutions publiques telles que les hôpitaux, les lieux réservés aux filles dans les écoles, etc. Malheureusement, les réclamations ou requêtes spécifiques faites par des musulmans dans des domaines clés évidents ne permettent pas de garantir que *ces problèmes* rencontrés dans *ces services* particuliers sont les seuls à nuire à l'égalité des prestations fournies aux communautés islamiques.

Les collectivités locales ont un rôle majeur à jouer pour garantir que les prestations de service sont fondées sur l'égalité de traitement en matière de religion; de même, le rôle de la participation institutionnalisée des communautés islamiques à cet égard doit être renforcé.

Il convient de ne pas sous-estimer l'utilité du personnel bilingue, des médiateurs culturels, des consultants et des organisations telles que SPIOR (Rotterdam) qui assure pour l'autorité locale, des services formels visant à améliorer l'appropriation des services publics par tous les usagers potentiels. Toutefois, on relève peu d'éléments faisant état de la participation des communautés islamiques dans les phases de développement et de planification des prestations de service.

Un des principaux thèmes de débat au niveau national concerne le vieillissement de la population de migrants et de minorités ethniques avec des pratiques religieuses différentes de celles de la population autochtone. Selon le principe de l'égalité, cela signifie que les maisons de repos pour personnes âgées fourniront les mêmes services à toutes ces personnes dans le respect de leurs pratiques religieuses respectives. Quel empressement montreront les autorités pour se préparer à cet avenir? La collecte et la diffusion d'informations sur ce thème (y compris des études de recherches par les organisations autonomes) constituent un bon début, mais ne sont qu'une étape d'un processus complexe. La participation des communautés islamiques et autres à la démarche est essentielle dès à présent pour garantir de bonnes prestations de service dans les (futurs) maisons de repos.

Aarhus

L'autorité locale offre une large gamme de services. L'expérience pratique peut être illustrée par le travail effectué en matière de garde d'enfants et de services aux personnes âgées.

En matière de garde d'enfants, Aarhus emploie un consultant qui oriente et forme le personnel des institutions pour travailler avec des enfants bilingues. Les thèmes sont sélectionnés pour répondre aux besoins du personnel dans son travail au quotidien. La question de l'Islam n'est pas abordée de façon spécifique, mais dans le cadre d'une sensibilisation plus générale à la diversité. Les problèmes les plus fréquents dans la pratique sont liés aux questions telles que la nourriture, l'hygiène personnelle, le personnel masculin chargé de changer les couches des filles musulmanes, etc. L'approche de base consiste à suivre les lignes directrices générales de l'institution et négocier avec les parents individuellement. Les organisations islamiques ne jouent pas un rôle particulier étant donné que les problèmes sont résolus au cas par cas.

En matière de soins aux personnes âgées, un centre de ressources spécial concernant les besoins des réfugiés et des migrants âgés a été créé en 1999. Actuellement, le nombre de réfugiés et migrants âgés est encore relativement limité et très peu ont recours aux services proposés. Compte tenu des développements démographiques, cette situation devrait évoluer dans les années à venir. Le centre de ressources a donc trois tâches principales:

- collecter des connaissances;
- diffuser les connaissances;
- développer de nouvelles approches liées aux besoins des groupes cibles.

Bradford

La question de l'égalité religieuse dans le domaine des services publics fait partie de l'approche globale des prestations de services. Cette approche couvre les services sociaux, le logement, l'éducation, les loisirs, la culture, l'environnement et les cimetières. En ce qui concerne les rites funéraires islamiques, une partie du cimetière est réservée aux musulmans; elle est accessible à tout moment pour permettre un enterrement dans les 24 heures après la mort. Dans le même temps, des modalités particulières sont également prévues avec le médecin légiste afin de pouvoir retirer des corps en dehors des horaires de bureau.

Pour répondre aux besoins des femmes islamiques souhaitant pratiquer des activités sportives, des créneaux exclusivement réservés aux femmes sont prévus dans les structures sportives et les piscines.

En consultation avec le Comité du conseil des mosquées, les exigences générales du Coran sont appliquées dans certaines circonstances spécifiques.

Mannheim

- Services de santé

Des entretiens avec les trois principaux hôpitaux de Mannheim (Klinikum Mannheim, Zentralinstitut für seelische Gesundheit und Theresienkrankenhaus) ont démontré qu'à l'heure actuelle, l'offre de repas spécifiques pour les musulmans est devenue une pratique normale. Les rituels de prière islamiques ne sont pas considérés comme problématiques – bien qu'aucun des hôpitaux ne dispose d'une salle de prière en tant que telle. Selon le représentant du Klinikum Mannheim, "il n'y pas de demande forte pour l'instauration d'une salle de prière, ni de la part des salariés, ni des patients". Tous les hôpitaux offrent la possibilité de bénéficier de services pastoraux en donnant aux ecclésiastiques islamiques (Hodcas) l'accès à l'hôpital. (Sauf le "Zentralinstitut für seelische Gesundheit" qui n'autorise ses patients musulmans qu'à des visites externes de l'Hodca – et à se rendre à la mosquée).

Les problèmes linguistiques ne sont pas non plus reconnus. Tous les hôpitaux ont mentionné la composition multiculturelle de leur effectif qui leur permet de trouver un interprète le cas échéant. Par exemple, le Theresienkrankenhaus tient à jour une liste du personnel précisant leurs connaissances linguistiques afin de proposer rapidement des services de traduction si nécessaire. Seul le "Zentralinstitut für seelische Gesundheit" a fait état de problèmes linguistiques, ce qui n'est pas surprenant étant donné l'importance accordée à la thérapie par l'expression orale dans cet hôpital (par exemple, la psychothérapie). Le Zentralinstitut travaille en étroite collaboration avec des psychologues et des médecins parlant turc dans toute la région de Mannheim. Le représentant du "Städtischen Kliniken" indique une diminution des problèmes linguistiques dans la communauté turque. Globalement, les services de santé publique font des efforts importants pour fournir des services multilingues (une pharmacie dans le centre de Mannheim sert par exemple ses clients en douze langues différentes).

En ce qui concerne les activités liées à l'enseignement de la santé, le centre de santé publique a organisé plusieurs événements au cours de ces dernières années:

- une manifestation pour les jeunes turcs sur la prévention du SIDA en 1993;
- un atelier, "prévention du SIDA chez les migrants" en 1995;
- une autre manifestation sur la sexualité et le SIDA destinée aux femmes turques en 1998;
- la première journée de la santé germano-turque (presque toutes les présentations ont été faites en langue turque par des scientifiques et des médecins turcs) en 1998.

En principe, les musulmans sont un groupe cible dans tous les projets et les campagnes lancés par le centre de santé publique, mais ces projets ne les ciblent pas exclusivement. Il existe actuellement deux groupes de travail régionaux: le premier s'occupe de la question des "patients migrants" et l'autre de "l'immigration et la santé dans la région Rhin-Neckar".

- Rites funéraires et cimetières

Une partie du cimetière municipal est réservée aux musulmans. Les tombes sont toutes tournées vers la Mecque. Il est également possible de pratiquer la toilette rituelle dans la salle d'autopsie. Les musulmans ne disposent pas de leurs propres lieux pour les rituels d'enterrement contrairement aux chrétiens et aux juifs qui ont leurs propres chapelles. De ce fait, le conseil consultatif en matière de migration (Migrationsbeirat) a déposé une requête auprès du conseil à l'intégration pour obtenir l'autorisation de construire une salle destinée à la toilette rituelle.

En ce qui concerne les règles islamiques relatives au repos illimité des morts, il est possible de louer ce qu'on appelle un "Wahlgrab" qui permet une jouissance prolongée de l'emplacement. L'enterrement du mort uniquement dans un linceul n'est pas encore autorisé à Mannheim (en raison des risques de pollution de la nappe phréatique). Toutefois, l'Académie des droits islamiques de La Mecque a déclaré que le fait d'être enterré dans un cercueil ne posait pas de problème en vertu de la loi islamique (*Rohe* 2001, p. 181).

Un autre problème soulevé par l'administration locale des cimetières concerne la divergence d'opinions sur l'entretien des lieux d'inhumation. L'administration dénonce le manque d'entretien des tombes islamiques car 80 à 90% de ces tombes sont recouvertes. Par ailleurs, la tradition islamique ne prévoit aucune disposition à ce sujet.

- Logement

Il n'y a pas de programme de logement spécifique pour les résidents étrangers en général ou pour les groupes islamiques en particulier. En 1997, un rapport intitulé "Le logement pour favoriser l'intégration des résidents étrangers" a été publié par le groupe de travail municipal "logement dans la ville de Mannheim". Ce document présente des statistiques et des données actuelles, des recommandations pour promouvoir l'intégration et le recensement en particulier des migrants turcs dans leurs quartiers, mais elles ne se sont pas encore traduites en mesures concrètes pour le logement.

- Prisons

Les recherches menées par les autorités fédérales allemandes ont montré qu'en février 2000, le nombre global de prisonniers musulmans s'élevait à 1925 (646 prisonniers en détention préventive et 1279 prisonniers purgeant leur peine) dans le Land Baden-Württemberg, soit environ 22% de l'ensemble des détenus.

Dans onze prisons sur 20, les prisonniers musulmans peuvent bénéficier d'un accompagnement religieux. Des réunions religieuses sont organisées de façon mensuelle. Concernant les célébrations islamiques particulières, d'autres réunions religieuses ont lieu avec des conseillers musulmans. Généralement, elles sont organisées en collaboration avec le consulat général turc. Quatre prisons

proposent des consultations spirituelles plus approfondies, parfois même de façon hebdomadaire. Selon les autorités carcérales, il n'y a pas de problèmes spécifiques dans ce domaine. Certains établissements pénitentiaires prévoient de lancer des programmes d'accompagnement spirituel pour les prisonniers musulmans ou de renforcer les programmes existants (*Deutscher Bundestag, Drucksache Nr. 14/4530, S. 48, Berlin 2000*).

- Vieillesse

Au cours des décennies précédentes, la majorité des migrants – notamment les migrants issus des anciens pays de recrutement - revenaient généralement dans leur pays d'origine après la retraite. Depuis la moitié des années 90, on observe une tendance différente: de plus en plus de migrants restent en Allemagne après leur retraite.

Selon les prévisions démographiques, un nombre croissant de migrants âgés (notamment turcs) a besoin de prestations médicales et sociales. Dans plusieurs structures du "Städtische Altenpflegeheime" (*centre municipal de gériatrie et maison de repos pour les personnes âgées*), la question des "musulmans âgés" n'est pas encore traitée. On observe que la stratégie adoptée est réactive : des adaptations seront effectuées si et lorsqu'elles seront nécessaires.

Le "Seniorenbüros" (*bureau municipal aux personnes âgées*) met à disposition des équipements socioculturels pour les personnes âgées. Les 17 lieux de rencontre publics ne proposent pas encore de services aux migrants âgés – ni aux musulmans en particulier. À nouveau, l'absence de demande explicite et le fait qu'à ce jour aucun migrant âgé n'utilise ces structures, est la principale raison de l'absence d'offre spécifique. Néanmoins, on relève une volonté affichée de mettre en place cette offre à l'avenir.

Comme le "Städtische Altenpflegeheime", le "Seniorenbüros" a aussi adopté une attitude réactive. Toutefois, il est peu probable que les migrants âgés, et notamment les musulmans âgés puissent faire le premier pas et formuler une demande explicite pour des services, non seulement en raison du manque d'information mais aussi d'un accès (culturel) inapproprié à ces services et à leur offre.

Rotterdam

La municipalité fournit une large gamme de services, allant de l'éducation et des prestations sociales à la sécurité publique et à la protection de l'environnement. Chaque prestataire de service et département a ses propres pratiques concernant les minorités ethniques. À nouveau, SPIOR est l'acteur clé en ce qui concerne les communautés islamiques.

La question de la religion n'est généralement pas au premier plan des débats. Les efforts du département du logement pour trouver des emplacements adéquats pour les mosquées sont à noter. En consultation avec la communauté islamique, un nombre limité de lieux socialement bien situés ont été choisis. La planification et la construction ont commencé et la première grande mosquée (Mosquée Mevlana) sera terminée à l'été 2001. Elle remplacera plusieurs autres petites mosquées dont l'emplacement s'avérait problématique.

Les fonctions sociales des mosquées font actuellement l'objet de discussions. Certains estiment que les mosquées ont un rôle social à jouer alors que d'autres font une distinction claire à cet égard. Étant donné

que la question du soutien (financier) public est aussi liée à ce débat, un projet de recherche sera lancé pour étudier les fonctions sociales des mosquées.

Turin

Les services de santé sont l'un des domaines des services publics qui porte une attention explicite à la question de l'égalité et la tolérance religieuses. La question de la religion est posée pour les repas servis dans les hôpitaux et la possibilité pour les femmes musulmanes d'être traitées par un médecin femme. Généralement, ces deux aspects sont bien pris en compte. Deux initiatives spécifiques ont été prises pour améliorer encore la qualité des services de santé pour les migrants et les minorités ethniques:

- Le service de médiation culturelle est opérationnel depuis 1995. Il fournit aussi un soutien pour les services sociaux locaux.
- Les centres d'information sanitaire pour les migrants ont été établis en 1999 pour fournir des services plus homogènes et garantir un bon retour d'information (coûts, médecine épidémiologique et préventive et mesure de données anagraphiques et statistiques sur les patients et les traitements administrés).

Un autre domaine important est celui de la police. Les relations entre les services de police et les migrants/minorités ethniques sont souvent tendues car ils ne se rencontrent généralement qu'en cas de problèmes liés aux permis de séjour et autres. Selon les résultats des entretiens menés dans le cadre de l'étude SHURA, la situation s'est améliorée ces dernières années. Une initiative spécifique prise dans ce domaine porte sur des cours de langue arabe (classique et dialectal) pour les agents de police municipaux.

3.3. Éducation

Les collectivités locales participent à la mise en œuvre des politiques (nationales) relatives à l'éducation. Alors que la législation nationale établit les bases de la mise en œuvre des politiques et actions locales, l'autorité locale dispose d'un grand potentiel pour promouvoir la tolérance et l'égalité religieuses dans le système éducatif de la ville. Ses principaux domaines de travail concernent les structures éducatives de base (écoles primaires et établissements secondaires), la lutte contre la ségrégation à l'école, l'instruction religieuse, la formation des maîtres, l'éducation dans la "langue maternelle", la lutte contre la discrimination, etc.

L'importance de l'éducation interculturelle est notoire dans toutes les villes et pourrait servir de lien pour la promotion de la tolérance et de l'égalité de traitement en matière de religion. Par rapport aux autres domaines politiques, l'éducation accorde une importance particulière à la tolérance religieuse car la religion est une caractéristique beaucoup plus évidente dans la personnalité et le développement initial des enfants. Dans les écoles, les principales questions liées à la religion apparaissent très rapidement par rapport à l'alimentation, la nudité, les espaces publics pour les garçons et les filles, les fêtes et célébrations religieuses, etc. Par ailleurs, on considère encore que l'Islam a un rôle pédagogique important dans l'éducation et l'orientation des jeunes. Il continuera donc à être enseigné dans les écoles, dans les mosquées, dans les foyers privés, etc.

La participation des communautés islamiques dans l'éducation va de l'enseignement dans les mosquées et les écoles à la participation à des comités, des conseils ethniques et des organisations parents-professeurs qui donnent des conseils ou prennent des décisions sur les questions liées à l'éducation (locale) dans une société multiculturelle. Ces groupes de travail sont composés de parents et de représentants de la

communauté ainsi que de représentants d'entités publiques. Les idées et recommandations faites ont une influence directe sur le travail des écoles et l'approche de l'enseignement.

La formation des enseignants sur les questions d'intégration, le recrutement de médiateurs culturels et de personnel bilingue et la participation occasionnelle des parents dans les écoles sont autant de mesures de soutien prises pour renforcer la qualité de l'enseignement fourni aux minorités ethniques, y compris aux communautés islamiques.

Une question très spécifique est celle des écoles islamiques. En Allemagne et en Italie, il n'est pas possible d'établir une école sur la base d'une religion. Au Danemark, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, il est possible de créer des écoles islamiques. À l'heure actuelle, il existe trois écoles islamiques privées à Aarhus. À Rotterdam, il existe plusieurs écoles primaires basées sur les principes islamiques, un établissement islamique d'enseignement secondaire et même un internat turc.

Le débat autour des écoles islamiques soulève des questions concernant la qualité des écoles et le degré de marginalisation sociale des élèves. L'expérience de Rotterdam par exemple a montré que les résultats scolaires des élèves des écoles islamiques sont équivalents sinon meilleurs que ceux des enfants scolarisés dans d'autres écoles. Concernant le degré d'isolement, il est important de souligner que dans beaucoup d'écoles du centre ville, les élèves sont en grande majorité issus des minorités ethniques. En d'autres termes, même si l'école n'est pas officiellement islamique, la situation est similaire en termes de risque d'isolement.

Aarhus

Les écoles d'Aarhus sont gérées dans le cadre d'un système décentralisé. Les écoles décident de leurs propres politiques d'intégration, mais respectent les objectifs de la politique d'intégration nationale. Toutefois, l'autorité locale incite les écoles à traiter l'intégration comme un processus impliquant toutes les parties concernées.

Les écoles peuvent aussi mettre en place un conseil ethnique et à ce jour, il en existe trois. Leur rôle est de conseiller les écoles sur les questions ethniques. Dans le même temps, ils peuvent faciliter la communication et la médiation entre les écoles, les enseignants et les parents.

Les écoles ayant plus de 10% d'élèves bilingues font partie d'un réseau qui fournit une formation spécialisée sur une période de deux ans. À nouveau, l'Islam n'est pas une question spécifique mais fait partie intégrante de la formation.

Dans les écoles, la promotion de la tolérance passe par l'organisation de semaines thématiques sur une culture spécifique. La principale difficulté est d'aller au-delà de l'exotisme et de traiter les différences dans la vie quotidienne.

Bradford

Depuis 1985, le centre d'éducation multiconfessionnelle (*Interfaith Education Centre*), (qui fait partie du département éducation du Conseil de Bradford) regroupe des représentants des quatre principales confessions de la ville, le christianisme, l'Islam, l'Hindou Dharma et le Sikh Dharam. Le centre a travaillé dans les écoles locales avec les enseignants et les élèves pour mettre en place le programme local d'éducation religieuse (*Agreed Syllabus for Religious Education*). Il soutient également les écoles en

organisant des réunions hebdomadaires où les élèves se regroupent en fonction de leur confession dans le cadre des accords pour les prières collectives dans les écoles (*Collective Worship arrangements*).

Le *Agreed Syllabus for Religious Education*³¹ est divisé en enseignement primaire et secondaire. L'objectif global est que les élèves tirent des enseignements *sur* les religions et *des* religions. Quatre étapes clés ont été distinguées et pour chaque étape clé, des unités d'étude spécifiques ont été établies. La déclaration d'objectifs pour l'enseignement religieux prévoit les dispositions suivantes:

- "Un but fondamental de l'éducation est de développer la sagesse. Étant donné que les enseignements et les écritures saintes des religions et des philosophies expriment une partie de la sagesse la plus profonde, l'éducation religieuse peut apporter une contribution significative pour atteindre ce but. La connaissance et la compréhension sont importantes mais ne sont pas une fin éducative en soi."

L'enseignement religieux doit permettre aux élèves de:

- développer une compréhension conceptuelle de la religion, des croyances et pratiques religieuses;
- développer une appréciation éclairée des religions;
- valoriser la diversité religieuse et culturelle;
- donner du sens à leurs connaissances et leur compréhension de la religion et des religions;
- prendre conscience de la richesse des religions et de leurs contributions à la société et à la culture;
- reconnaître les différences et les similitudes, au sein et entre les religions;
- comprendre la signification de la pratique et de l'engagement religieux dans la vie des individus.

La loi de réforme de l'éducation de 1988 implique un programme général et équilibré qui apparaît dans chaque discipline ainsi que dans le programme dans son ensemble. L'étude de la religion couvre de nombreuses disciplines. Afin que les élèves comprennent les religions, les enseignants doivent utiliser toute une variété d'approches et couvrir différentes disciplines dans leur enseignement.

Cela signifie que:

- les écoliers doivent avoir la possibilité de découvrir les communautés religieuses et de développer une compréhension empathique de ces communautés (anthropologie/ethnographie).
- Les élèves doivent être capables d'explorer les textes sacrés et autres de façon avisée, afin d'interpréter leur signification, de comprendre leur sens et d'apprécier leurs similitudes et différences (étude textuelle).
- Les élèves doivent développer une compréhension des croyances et enseignements clés sur Dieu qui étayent la pratique et l'engagement religieux afin de pouvoir participer de façon informée au débat et poursuivre des études (théologie).
- Les élèves doivent être capables de manier des concepts et des arguments et d'analyser les idées afin de pouvoir réfléchir clairement et posément sur leurs propres croyances et modes de vie et ceux des autres (philosophie).
- Les élèves doivent développer une compréhension de la façon dont les religions sont structurées et de leur influence sur les sociétés et la culture (sociologie).

³¹ Le programme "Agreed Syllabus for Religious Education" 2001 peut être téléchargé à l'adresse www.ngfl.ac.uk/re/syl/

- Les élèves doivent comprendre les variétés d'expériences religieuses afin de pouvoir reconnaître l'engagement profond qui soutient l'engagement des gens envers une religion (psychologie).
- Les élèves doivent explorer différents principes, problématiques et arguments d'ordre moral à la lumière des enseignements religieux afin de développer leurs propres réponses à ces questions (éthique).
- Les élèves doivent développer des connaissances et une compréhension de l'origine et de l'évolution des religions afin de pouvoir comprendre leur situation actuelle (histoire).
- Les élèves doivent développer une capacité à interpréter et à donner du sens (herméneutique).
- Les élèves doivent comprendre et apprécier la diversité des expressions artistiques des religions, les croyances religieuses sous-jacentes et comment elles véhiculent une signification et alimentent l'engagement des fidèles pour cette religion (art et esthétique).

Pour faciliter le respect des obligations religieuses dans toutes les écoles, de la nourriture Halal est mise à disposition pour les repas scolaires. Les uniformes scolaires respectent le code vestimentaire des filles et femmes musulmanes et des salles de prière isolées sont également prévues.

Un des principaux problèmes rencontrés en matière d'éducation est que la zone de recrutement de la plupart des écoles de Bradford conduit à une prédominance des écoles blanches ou asiatiques car la plupart des élèves vont dans des écoles situées à proximité de chez eux. Toutefois, dans l'école de Rhodesway dans le district Allerton de Bradford ouest, les 1 900 élèves sont issus à proportions quasi-égales des communautés blanche et asiatique, avec certains élèves d'Afrique et des Caraïbes. Une attention particulière est portée aux différentes cultures et religions dans les programmes, notamment grâce à différents rassemblements confessionnels chaque semaine et à l'inclusion de sujets spécifiques tels que des classes de danse Urdu et asiatique à l'emploi du temps.

Mannheim

Les écoles sont sous la responsabilité de l'État qui est tenu à la laïcité. La loi allemande ne reconnaît même pas l'Islam comme une église (alors qu'il reconnaît le catholicisme et le protestantisme). De ce fait, les communautés islamiques ne peuvent pas dispenser un enseignement islamique dans les écoles publiques. La mise en place de l'enseignement religieux pour les enfants musulmans dans les écoles pose de nombreux problèmes car il n'y a pas de formation des maîtres dans ce domaine ni de consensus sur les matières à enseigner.

Rotterdam

Conformément à la tradition néerlandaise d'un paysage éducatif basé sur les différentes confessions, les communautés islamiques établissent leurs propres écoles. Les programmes cadres sont décrétés au niveau national, mais des éléments complémentaires peuvent être ajoutés au niveau de chaque école. Ainsi, des enseignements linguistiques et religieux sont la plupart du temps rajoutés. La municipalité contribue à supporter les coûts des classes religieuses.

Il convient de noter que les écoles islamiques n'ont souvent pas suffisamment d'enseignants d'origine islamique dûment qualifiés. Par conséquent, les enseignants des écoles islamiques ne sont pas tous musulmans eux-mêmes. Les enseignants non-musulmans doivent toutefois respecter le caractère islamique de l'école et tenir compte des antécédents islamiques des enfants.

Turin

Les interventions dans le secteur éducatif sont des formations interculturelles et l'enseignement de l'italien. L'objectif sous-jacent est de promouvoir l'intégration des enfants étrangers. Les actions ne ciblent pas les enfants musulmans en particulier mais dans la pratique, les enfants marocains sont ceux qui rencontrent le plus de difficultés d'apprentissage. Par conséquent, les différentes interventions de soutien leur sont souvent destinées.

Le centre interculturel est l'une des principales organisations dans le domaine des activités interculturelles pour les écoles. Son principal objectif est de développer les compétences et les capacités des enseignants travaillant auprès des enfants issus de minorités ethniques. En matière de religion en particulier, elles proposent deux types d'activités:

- une *journée portes ouvertes sur le Maghreb, la culture, la religion, la société* tente de présenter les aspects géopolitiques, culturels et religieux des pays du Maghreb afin d'aider à comprendre les communautés musulmanes immigrées;
- *découvrir les religions* dans la perspective de démontrer que les religions sont un élément clé pour comprendre la culture d'un peuple.

4. Les enseignements à tirer

Ce chapitre présente des conclusions générales concernant les pratiques au niveau local en matière de développement et de mise en œuvre de politiques de lutte contre la discrimination religieuse et de promotion de l'égalité et la tolérance religieuses. La seconde partie propose des recommandations et des suggestions pratiques sur la façon de procéder dans ce domaine compte tenu de l'expérience acquise au niveau local. Ces recommandations sont illustrées par quelques exemples de bonnes pratiques.

4.1. Conclusions générales

La religion n'est pas considérée comme une question fondamentale dans l'élaboration de politiques

Alors que certaines collectivités locales ont recours à de nombreuses politiques et pratiques en matière d'intégration, d'insertion sociale et de lutte contre la discrimination, il est difficile d'identifier des approches formelles qui promeuvent directement la tolérance et l'égalité de traitement en matière de religion. Même dans le cas de Rotterdam, ville dont la politique locale désigne une organisation (autonome) centrale pour mener des activités pour les communautés islamiques (SPIOR), sa mission vise principalement l'intégration locale et non la lutte contre la discrimination religieuse. Les approches identifiées par les villes ciblent les primo-arrivants et/ou des migrants et des minorités ethniques qui sont parfois de confession musulmane. Les engagements dans les domaines clés tels que l'emploi, l'éducation et les services publics sont principalement destinés aux groupes ethniques – qui pour certains, peuvent être de confession musulmane.

La religion est difficilement dissociable de la culture et de l'ethnicité

Les relations complexes qui existent entre l'ethnicité, la religion, les politiques d'intégration, la lutte contre la discrimination et l'exclusion sociale créent une situation où la promotion de la tolérance et de l'égalité de traitement en matière de religion n'est pas traitée spécifiquement, mais représente une partie implicite d'un cadre stratégique plus large. Cette approche implicite ne signifie pas toutefois qu'il soit plus difficile d'identifier les facteurs critiques pour améliorer les pratiques conduisant à la tolérance et à l'égalité de traitement sur le plan religieux. Mais elle réduit la capacité à évaluer l'efficacité des approches pour lutter contre la discrimination fondée sur la religion séparément des approches politiques générales plus globales pour l'intégration par exemple.

Les approches sont généralement implicites et réactives

Les approches identifiées dans les cinq villes sont principalement de nature réactive. Elles visent à répondre aux préoccupations immédiates ou à traiter les affaires courantes. Elles sont principalement destinées à intervenir à des moments stratégiques, par exemple pour appliquer une nouvelle loi nationale sur l'intégration (Aarhus), mener des initiatives en matière de réaménagement urbain (Rotterdam) au lieu de favoriser les actions ou les législations prospectives et à long terme. Les deux conclusions générales précédentes permettent de mieux comprendre cette situation.

4.2. Recommandations: suggestions pratiques d'améliorations

4.2.1. Participation des communautés islamiques

Il est recommandé d'encourager et de promouvoir la participation active des communautés islamiques dans les procédures institutionnalisées d'élaboration de politiques et leur implication dans les dispositifs de dialogue plus informels.

La participation active des communautés islamiques a été identifiée comme l'un des facteurs essentiels pour garantir que les préoccupations religieuses sont prises en compte dans le processus d'élaboration des politiques.

Bonnes pratiques favorisant une participation active

Selon l'approche adoptée dans les différentes villes, un ou tous les mécanismes suivants sont appliqués pour encourager la participation active des communautés islamiques:

- conseils et/ou comités institutionnalisés (qui incluent les migrants et les minorités ethniques et des représentants des collectivités locales) pour mettre en évidence les pratiques entravant l'intégration des communautés ethniques;
- des panels d'experts et/ou des conseils consultatifs (qui incluent des experts des minorités ethniques) pour étudier minutieusement les projets politiques des collectivités locales;
- un dialogue régulier avec les organisations représentant la communauté islamique (par exemple, le conseil des mosquées);
- la sous-traitance des activités et/ou des services à des organisations autonomes de minorités ethniques y compris de communautés islamiques.

Quel que soit le dispositif appliqué au niveau local, l'expérience pratique montre que la question de la "capacité organisationnelle" est un élément fondamental pour garantir une participation de qualité. La capacité organisationnelle renvoie au degré d'efficacité avec lequel les organisations représentant les communautés islamiques peuvent travailler dans le cadre des systèmes locaux d'élaboration de politiques. La compréhension des mécanismes et procédures d'élaboration de politiques est essentielle à cet égard.

Bonnes pratiques pour le renforcement des capacités

Les expériences au niveau local permettent de distinguer plusieurs approches pratiques visant à améliorer l'impact de la participation des communautés islamiques:

- organisation de classes de formation de base pour que les représentants dans les conseils et comités disposent des informations nécessaires sur les processus d'élaboration de politiques jusqu'à la prise de décision finale. Ainsi, ils peuvent mieux comprendre:
- les moments cruciaux pour influencer les décisions;
- les règles régissant le processus pour influencer les décisions (à savoir, la présentation de documents écrits, l'importance du calendrier et de la notification préalable, le degré de formalité, etc.);
- les limites de l'influence du conseil ou comité;
- la façon dont le dialogue et l'interaction avec le conseil municipal sont organisés;

- comment coopérer avec les services des collectivités locales et leurs agents.

Le soutien fourni par les responsables de l'autorité locale peut revêtir différentes formes, par exemple:

- services de secrétariat pour organiser les réunions du conseil ou du comité et rédaction du procès-verbal des réunions;
- garantir que les membres du conseil, du comité ou du panel d'experts ont un accès satisfaisant aux informations disponibles au sein de l'autorité locale sur les sujets en question.

Soutenir le développement des capacités grâce à des relations (de sous-traitance) à long terme. Les organisations participantes peuvent acquérir de l'expérience sur le terrain, identifier leurs propres forces et faiblesses, avec la quasi-certitude qu'elles ne seront pas jugées sur une seule activité.

Le fait que cette approche porte sur le long terme peut aussi contribuer à constituer une base plus large pour la coopération entre les collectivités locales et la communauté islamique. Cela permet d'amener le dialogue au-delà de la simple résolution des incidents et permet une plus grande participation des membres de la communauté islamique.

4.2.2. Contrôle de l'efficacité

Il est recommandé d'instaurer des procédures de contrôle, non seulement pour évaluer l'efficacité des politiques mais aussi pour envoyer un message sans équivoque aux différentes communautés locales afin de garantir que les efforts pour lutter contre la discrimination sont sérieux.

Le contrôle de l'efficacité est fondamental à plusieurs égards. Il est non seulement essentiel pour optimiser le processus d'élaboration de politiques mais aussi pour bâtir des relations positives et constructives avec les communautés ethniques (dont la communauté islamique). Il permet à toutes les parties prenantes de discuter sur la base des faits et non plus uniquement des perceptions, bien que ces dernières soient un aspect prépondérant de la réalité de la discrimination, notamment en raison de la nature particulièrement sensible de ces questions, ce qui peut placer le dialogue dans le domaine de l'affectif.

Bonnes pratiques en matière de contrôle

Dans la pratique, il est difficile d'évaluer l'efficacité car la question de la discrimination religieuse est abordée dans le cadre de politiques plus globales d'intégration qui ne spécifient pas d'objectifs. Toutefois, on relève dans la pratique quatre types de contrôles qui peuvent être combinés:

- dépistage d'un "climat anti-discriminatoire" à partir de la représentation faite par les médias, des incidents au niveau local, de l'exposition à la religion islamique (par exemple, le nombre de visiteurs dans les mosquées), etc. Ce type de suivi est informel et basé sur des indicateurs "flous", mais peut permettre de cerner "l'ambiance", qui est un élément particulièrement important pour ces questions très sensibles et émotionnelles.
- Contrôle basé sur les procédures de réclamations et de plaintes officielles au sein de l'autorité locale. Ce type de suivi est formel, mais il est aussi limité car les cas de discrimination ne peuvent pas tous

donner lieu à une plainte formelle. Par ailleurs, les problèmes sont généralement traités au cas par cas et individuellement, ce qui ne conduit pas nécessairement à une (ré-) évaluation de la politique globale. Cette approche se distingue par le caractère direct du résultat: la plainte est justifiée ou non et si elle l'est, une mesure est prise.

- Contrôle basé sur une enquête annuelle générale menée par un institut de recherche indépendant (par exemple l'université ou un organisme spécialisé). Cette approche permet d'obtenir une vision plus globale des progrès réalisés dans le domaine des politiques d'intégration concernant les différents groupes de minorités ethniques dans les différents domaines politiques. Elle peut donner un aperçu quantitatif et qualitatif de l'élaboration et la mise en œuvre des politiques.
- Contrôle basé sur des cibles et objectifs explicites fixés au niveau des départements concernés. Des objectifs et une période de contrôle sont fixés par rapport à une période de temps supposée nécessaire pour parvenir à une certaine évolution. Selon la nature du domaine politique et des changements envisagés, la méthode de collecte et d'évaluation des données est définie. Le contrôle de l'efficacité des politiques est donc plus souple. Cette méthode permet aussi de faire participer directement les communautés islamiques au processus d'évaluation.

4.2.3. Trois domaines clés

Emploi

Il est recommandé de créer un climat ouvert et constructif au sein des organisations, garantissant que les personnes concernées se sentent "en confiance" pour aborder les questions sensibles que sont la discrimination et l'intolérance.

Bonnes pratiques dans le domaine de l'emploi

Le rôle des collectivités locales en tant que décideur politique dans le domaine de l'emploi est relativement limité. Les politiques sont principalement inspirées des programmes pour l'emploi développés au niveau national. En tant que décideurs politiques, les collectivités locales actives dans ce domaine s'intéressent davantage à l'intégration qu'à la discrimination religieuse.

En tant qu'employeur, un des points focaux va accroître le recrutement de migrants et de membres des minorités ethniques. Toutefois, cela n'amène pas la question de la religion au cœur du débat. La question de la discrimination religieuse est traitée dans le sens ou:

- il est possible de bénéficier de jours de congés spéciaux pour les fêtes islamiques;
- la cafétéria ou la cantine tient compte des exigences alimentaires des musulmans;
- les circonstances spéciales du Ramadan sont prises en compte, bien que cela semble relever davantage de la souplesse des chefs de service à titre individuel;
- des salles de prière sont mises à disposition.

La mesure dans laquelle les individus se sentent réellement libres de saisir ces opportunités dépend du climat de tolérance à cet égard. Il y a deux stratégies principales sur ce point. Ces stratégies peuvent aussi être combinées:

- instaurer une procédure formelle de plaintes, avec par exemple un médiateur dans le service;
- lancer une campagne de sensibilisation. Cette campagne peut permettre d'organiser des cours spéciaux, lancer le débat, fournir des informations, organiser des conférences, etc.

Services publics

Il est recommandé de travailler sans relâche pour faire prendre conscience que la prise en compte des problèmes de discrimination et d'intolérance est une partie essentielle de la qualité des services fournis aux membres de la communauté locale.

Bonnes pratiques dans le domaine des services publics

Dans le domaine des services publics, on relève des liens plus directs avec la lutte contre la discrimination religieuse. La plupart sont, pour des raisons évidentes, liés à l'établissement de mosquées ou de salles de prières et aux rites funéraires.

En conséquence de la séparation de l'Église et de l'État, l'établissement de mosquées ou de salles de prières est principalement considéré comme une question relevant de la communauté islamique elle-même. La communauté doit trouver les ressources nécessaires. De ce fait, la situation varie au niveau local.

- À Aarhus par exemple (comme dans le reste du Danemark), il n'y a pas de mosquées. La prière se déroule dans des lieux privés. À Turin, un certain nombre de salles de prières ont été établies au fil des ans. À Rotterdam, plusieurs mosquées sont en cours de construction alors que Bradford et Mannheim possèdent déjà des mosquées.
- La mosquée de Mannheim revêt une importance particulière car c'est la plus grande d'Allemagne et elle a été volontairement construite dans le centre de Mannheim. Elle est ainsi devenue une "vitrine" de la politique de Mannheim en faveur des communautés islamiques.

En ce qui concerne les rites funéraires, l'accent est placé sur la disponibilité de cimetières islamiques et la garantie que les procédures peuvent répondre aux besoins spécifiques des musulmans. Un autre aspect est le rituel de deuil. Les musulmans dans les maisons de repos, les hôpitaux et les établissements de soin, ont particulièrement besoin d'accompagnement et de soutien spirituel conformément à leur propre religion.

- Dans cette perspective, le projet "rituels de deuil" a été lancé à Rotterdam avec la participation de l'organisation islamique SPIOR. Ce projet a permis d'organiser une conférence de travail pour développer un dossier sur les rites de toutes les parties impliquées afin de garantir que les rituels religieux sont respectés au cours des dernières heures de la personne et pour sa famille pendant la période de deuil.

Autres exemples intéressants dans le secteur de la santé:

- Un des principaux points est l'offre de repas conformes aux exigences alimentaires de l'Islam. La sensibilisation à cet égard est très importante car le porc ou ses produits dérivés sont utilisés comme additif dans beaucoup de produits alimentaires. L'information et la communication peuvent permettre de traiter les problèmes émergents.
- Par exemple, dans un institut de garde d'enfants, les parents ont été contactés parce que des glaces contenaient des additifs dérivés du porc, ce qui aurait pu conduire à l'interdiction de manger des glaces

pour les enfants musulmans. Dans la pratique, la majorité des parents ont autorisé leurs enfants à manger des glaces.

- La possibilité de choisir un médecin ou du personnel soignant homme ou femme est un autre aspect important non seulement dans les hôpitaux mais aussi dans toutes les institutions de soins, y compris de garde d'enfants (par exemple, le fait que le personnel masculin soit chargé de changer les couches).
- Par exemple, à Turin, la pratique est que les hôpitaux disposent de personnel masculin et féminin à tout moment. L'approche adoptée dans les centres de garde d'enfants à Aarhus consiste à nouveau à discuter avec les parents sur la fermeté avec laquelle les règles doivent être appliquées, ce qui permet de renforcer la compréhension mutuelle et de résoudre les problèmes pratiques.
- Dans l'institution de garde d'enfants The Sparrow à Aarhus, des réunions sont organisées avec les parents de chaque nouvel enfant. Les parents et le personnel discutent de l'enfant et de son milieu, des parents et de leurs souhaits ainsi que de l'institution. Des questions fondamentales sont abordées telles que l'alimentation, la question de la nudité et des bains collectifs et les questions relatives au genre. Ces premières réunions sont suivies de visites à domicile qui permettent de nouer des relations équilibrées entre les parents et le personnel, les parents étant les hôtes et non les invités. Le personnel peut ainsi mieux comprendre l'enfant quand il parle de chez lui, ce qui apporte une valeur ajoutée.

Éducation

Il est recommandé d'aborder la question de la tolérance religieuse dans le cadre de la tradition existante en matière d'éducation, en traitant l'Islam au même titre que les autres confessions.

Bonnes pratiques dans le domaine de l'éducation

En matière d'éducation, l'accent est placé au niveau local sur l'éducation primaire et en partie sur le secondaire, en raison de l'organisation du système éducatif dans la plupart des pays. L'éducation est un domaine où la question de la religion est traitée plus ou moins explicitement, car elle couvre des questions telles que l'enseignement religieux, les fêtes religieuses et le respect des règles religieuses.

Les approches adoptées à cet égard au niveau local sont très différentes et dépendent en grande partie de la législation nationale concernant les rapports entre l'éducation et la religion. Une des approches consiste à mettre en place des écoles islamiques.

- En Allemagne, par exemple, il n'est pas possible de créer une école islamique. En revanche, à Rotterdam, les écoles islamiques s'inscrivent totalement dans la tradition nationale d'établir des écoles sur des principes religieux (traditionnellement, des écoles basées sur les principes catholiques romans ou protestants). Des écoles islamiques ont également été créées à Aarhus.

Une autre approche pratique consiste à organiser l'enseignement religieux dans les écoles. À nouveau, cela n'est pas toujours possible pour des raisons juridiques. L'absence de professeurs dûment formés peut représenter un autre problème à cet égard.

- À Rotterdam, la question est traitée avec la plate-forme pour l'éducation socioculturelle et religieuse. Dans le cadre de cette plate-forme, des organisations chrétiennes, humanistes et islamiques (SPIOR) coopèrent pour dispenser un enseignement religieux dans les écoles primaires. Le principal problème

est que les subventions disponibles ne sont pas suffisantes pour couvrir les besoins en termes d'heures d'enseignement, de supports pédagogiques et de postes d'enseignant appropriés pour les enseignants participants.

La participation des parents est également une question importante en matière d'éducation. À nouveau, il convient de souligner que les pratiques à cet égard dépendent beaucoup de la tradition du pays en matière de participation des parents. Par exemple, à Turin, les écoles ne font pas participer les parents d'enfants musulmans, ni les parents d'enfants italiens. Au Danemark, la participation des parents dans les écoles est une pratique plus courante.

- Cela a permis de mener une nouvelle initiative intéressante: un conseil ethnique a été lancé à l'école Tilst, puis appliqué à d'autres écoles d'Aarhus et du Danemark.
Le rôle de l'école Tilst va au-delà de l'enseignement de compétences. L'école est devenue activement impliquée dans le domaine plus vaste de l'action sociale, en étroite coopération avec le service social de l'autorité locale. L'école Tilst est ainsi devenue acteur dans la vie des élèves en dehors de l'école. Un dialogue plus direct avec les parents s'est avéré nécessaire et c'est dans ce but que le conseil ethnique a été mis en place. Dans le cadre de ce conseil, les parents, les enseignants, le conseil d'école et la direction travaillent en étroite coopération. Ainsi, le processus de changement peut être organisé de façon efficace. Le conseil ethnique se réunit 4 à 5 fois par an et aborde une grande variété de sujets, dont celui de la religion.

5. Bonnes pratiques et recommandations

5.1. Cinq exemples de bonnes pratiques

I. Renforcement des capacités pour la participation des communautés islamiques

À Mannheim (Allemagne), des sessions de formation et d'information ont été organisées pour les membres du conseil à l'intégration et du conseil des minorités ethniques pour les aider à se préparer à leurs fonctions.

II. Examen de l'efficacité des politiques

La ville de Rotterdam (NL) commande de façon annuelle une enquête sur ses politiques, le *Monitor des minorités*, couvrant une vaste panoplie de questions. Chaque année, une priorité politique spécifique donne lieu à une analyse plus approfondie.

III. Services publics

Le modèle de la "Mosquée ouverte" à Mannheim (Allemagne) démontre comment un symbole de la religion islamique peut jouer un rôle important pour ouvrir des voies de communication et de compréhension entre les communautés islamiques et la société dans son ensemble.

IV. Éducation

Dans l'école Tilst (Aarhus – Danemark), un conseil ethnique a été créé. Grâce à ce conseil ethnique, un processus dynamique de dialogue et de coopération a commencé entre les parents et le personnel enseignant.

V. Religion

À Bradford (Royaume-Uni), l'éducation religieuse est basée sur le programme local d'éducation religieuse. L'objectif global est que les élèves puissent tirer des enseignements *sur* les différentes religions et *des* différentes religions.

5.2. Cinq recommandations clés

- I. Encourager et promouvoir la participation active des communautés islamiques dans les procédures institutionnalisées d'élaboration de politiques et leur implication dans les dispositifs de dialogue plus informels.
- II. Inciter leur participation active en soutenant leurs organisations autonomes dans un processus de renforcement des capacités.
- III. Instaurer des procédures de contrôle, non seulement pour évaluer l'efficacité des politiques mais aussi pour envoyer un message sans équivoque aux différentes communautés locales afin de garantir que les efforts pour lutter contre la discrimination sont sérieux.
- IV. Créer un climat ouvert et constructif au sein des organisations, garantissant que les personnes concernées se sentent "en confiance" pour aborder les questions sensibles que sont la discrimination et l'intolérance.

- V. Travailler sans relâche pour faire prendre conscience que la prise en compte des problèmes de discrimination et d'intolérance est une partie essentielle de la qualité des services fournis aux membres de la communauté locale.

Contacts partenaires

Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC)

Alessia Bursi
Rahlgasse 3,
A- 1060 Vienna
Autriche
tel: +43-1-580.30.34
fax: +43-1-580.30.99
e-mail: alessia.bursi@eumc.eu.int

Bradford metropolitan District Council

Dir. Housing and Environmental Protection
Equal Opportunities and Policy Unit
Martin Davis
Central House
Forster Square
UK-Bradford BD1 1DJ
Royaume-Uni
tel +44-1274.754.178
fax: +44-1274.390.076

Gemeente Rotterdam

Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Beleidsafdeling Stedelijke opvang, Zorg en Welzijn
Harrie van Onna
Postbus 1024
NL - 3000 BA Rotterdam
Pays-Bas
tel: +31 - 10.453.33.24/45.33
fax:+31 - 10.453.33.51
e-mail: hjf.vanonna@sozawe.rotterdam.nl

Stadtverwaltung Mannheim

Beauftragter für Ausländische Einwohner
Claus Preissler
Rathaus, E5
D - 68159 Mannheim
Allemagne
tel: +49.621.293.9437
fax: +49 621.293.9471
e-mail: claus.preissler@mannheim.de

European Centre for Work and Society (ECWS)

Yvonne Bemelmans
Hoogbrugstraat 43
6221 cp Maastricht
Pays-Bas
tel: + 31 43 321 67 24
fax: + 31 43 325 57 12
e-mail: info@ecws.nl

Aarhus Municipality

Borgmesterens Afdeling
Raadhuset
Anne Marie Larsen
DK- 8000 Århus C
Danemark
tel: +45-8940.2147
fax: +45-8940.2121
e-mail: AL@oek.aarhus.dk

International Relations Department

Luisa Avedano
C.so Re Umberto 5
I - 10121 Turin
Italie
tel: +39 - 011-443.15.05
fax: +39 - 011-443.1515
e-mail: luisa.avedano@comune.torino.it