



**Négociier d'abord, concerter ensuite :
Instruments de légitimation au cœur de
l'islam local ?**

Aude-Claire Fourot,
Simon Fraser University, afourot@sfu.ca

Working papers du Programme
Villes & Territoires

wppoleville@gmail.com
<http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/>

Résumé :

La participation des citoyens dans la formulation et l'implantation des politiques publiques a été en grande partie expérimentée à l'échelon local. Dans un nombre croissant de municipalités, des dispositifs ont été mis en place afin d'associer les résidents aux affaires publiques en les consultant sur des projets urbains spécifiques. À partir de l'étude de cas du processus consultatif relatif à l'édification de la Grande mosquée de Créteil qui s'est déroulé au début des années 2000, nous montrerons que cet instrument a permis de diffuser de l'information, a donné la possibilité aux résidents de s'exprimer, et d'apaiser des conflits liés au partage de l'espace urbain. Nous verrons que la mise en place de cet instrument, utilisé par les élites politiques urbaines, au premier rang duquel le maire de Créteil, repose sur des mécanismes de médiation personnalisée entre les responsables associatifs musulmans et les acteurs politiques locaux, résultants de relations informelles s'étant nouées *en amont* des dispositifs de participation publique. L'action publique qui en découle est alors marquée par un double processus de légitimation des principaux acteurs du projet et une régulation de l'islam au plan local.

Pour citer ce document :

Fourot, Aude-Claire (2012). « Négociier d'abord, concerter ensuite : Instruments de légitimation au cœur de l'islam local », *Working papers du Programme Villes & territoires*, 2012-03, Paris, Sciences Po

Pour une version électronique de ce document de travail et des autres numéros des *Working papers du Programme Villes & territoires*, voir le site web <http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/>

Abstract:

Readers wishing to cite this document are asked to use the following form of words:

Fourot, Aude-Claire (2012). « Négociier d'abord, concerter ensuite : Instruments de légitimation au cœur de l'islam local », *Working papers du Programme Villes & territoires*, 2012-03, Paris, Sciences Po

For an on-line version of this working paper and others in the series, please visit our website at: <http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/>

1. Introduction¹

La participation des citoyens dans la formulation et l'implantation des politiques publiques a été en grande partie expérimentée à l'échelon local. Dans un nombre croissant de municipalités, des dispositifs ont été mis en place afin d'associer les résidents aux affaires publiques en les consultant sur des projets urbains spécifiques. Ces procédés reposent sur l'idée que les citoyens doivent avoir un accès facilité, direct, et à des échéances plus régulières, à des espaces de « participation », de « consultation » ou de « concertation » (sur ces différents termes, voir Halpern, 2010) pour favoriser leur implication dans le processus décisionnel, auquel on reproche élitisme et opacité. Diversifier les formes de participation politique, et donc dépasser le simple acte électoral, vient concurrencer le monopole de légitimité traditionnellement octroyé à la démocratie « élective ». L'injonction vers une démocratie plus « participative » signifie dès lors qu'il faut favoriser l'inclusion d'acteurs exclus des systèmes politico-administratifs traditionnels (citoyens, experts, associations, etc.) au sein de l'action publique. Cet « *integrative model* », selon la typologie de Jobert (2008: 11) fait la promotion d'une société civile capable d'influencer les intérêts publics. Toutefois, si la participation est un mot en vogue dans les études urbaines contemporaines (Silver, Scott et Kazepov, 2010: 453), ses effets en matière d'action publique sont encore peu étudiés². Or, c'est précisément le lien que nous souhaitons décomposer à partir de l'analyse des dispositifs participatifs envisagés comme des instruments et des mécanismes façonnant l'action publique.

Ainsi, quels sont les mécanismes sous-jacents aux dispositifs participatifs, considérés ici comme des instruments (Howlett, 2011 ; Lascoumes et Le Galès, 2007) ? Dans quelle mesure les mécanismes de médiation entre les acteurs de la société civile et les responsables politiques modèlent (ou pas) ces instruments ? Enfin, en quoi sont-ils utiles à une meilleure compréhension des impacts des dispositifs sur l'action publique ?

À partir de l'étude de cas du processus consultatif relatif à l'édification de la Grande mosquée de Créteil qui s'est déroulé au début des années 2000, nous montrerons que cet instrument a permis de diffuser de l'information, a donné la possibilité aux résidents de s'exprimer, et d'apaiser des conflits liés au partage de l'espace urbain. Nous verrons que la mise en place de cet instrument, utilisé par les élites politiques urbaines, au premier rang duquel le maire de Créteil, repose sur des mécanismes de médiation personnalisée entre les responsables associatifs musulmans et les acteurs politiques locaux, résultants de relations informelles s'étant nouées *en amont* des dispositifs de participation publique. L'action publique qui

¹ Cette recherche a bénéficié du soutien financier du Conseil de recherches de sciences humaines du Canada pour le stage postdoctoral effectué au Centre d'études européennes de Sciences Po Paris et durant lequel cette recherche a été réalisée.

² C'est ce qui a par ailleurs motivé Charlotte Halpern et Daniel Boy à organiser un atelier consacré aux effets des dispositifs de participation lors du Congrès de l'Association française de science politique (à Strasbourg en 2011) intitulé « Concerter, négocier, délibérer ... Et après ? », au sein duquel nous avons présenté une première version de ce texte.

en découle est alors marquée par un double processus de légitimation des principaux acteurs du projet et une régulation de l'islam au plan local.

2. Déconstruire le lien entre instruments participatifs, mécanismes de médiation et action publique locale

2.1. Effets des dispositifs participatifs sur l'action publique

Plusieurs auteurs ont déjà bien synthétisé les effets traditionnellement associés aux dispositifs participatifs. La diffusion de nouveaux savoirs et l'imagination de solutions nouvelles font partie de ceux qui sont considérés comme positifs. Les procédures participatives permettraient ainsi de bousculer « le monopole supposé des représentants sur la définition de l'intérêt général » ainsi que diversifier les solutions proposées (Blondiaux et Sintomer, 2009: 37). En suivant l'argumentation d'Habermas, les auteurs soulignent que, du point de vue du processus d'agrégation des intérêts et de la légitimité qui en découle, la délibération favoriserait le consensus. Le processus délibératif, en permettant de mieux intégrer le point de vue de l'autre, conduirait à privilégier le bien commun, qui ne résulte pas uniquement de l'agrégation et du marchandage des intérêts privés (Fung et Wright, 2001: 19-20). Plus qu'un compromis, une plus grande participation permettrait d'aboutir à un accord négocié sur le bien commun. Que cela soit engendré par la « force civilisatrice de l'hypocrisie », c'est-à-dire l'utilisation d'une argumentation impartiale pour défendre des intérêts particularistes, importe peu : l'idée principale est que le débat, parce qu'il oblige à argumenter, pousserait les acteurs à prendre en compte le bien commun (Elster, 1994: 190).

Toutefois, les procédés participatifs ont été aussi associés à des effets plutôt négatifs. Comme l'a bien analysé Mohamed Qadeer, « *[i]ronically, the very participatory procedures meant to give citizens a voice in planning provide the convenient means for some local groups to resist the accommodation of others* ». Dans plusieurs cas, « *[p]ublic hearings on planning regulations have often turned into the tools of NIMBYism and ethno-racism* » (Qadeer, 1997: 491) faisant du bien commun un idéal difficile à atteindre. Il importe donc de rappeler que la participation locale des citoyens n'est pas par définition un vecteur de promotion de valeurs altruistes ou progressistes et que ses effets ne tendent pas nécessairement à plus de redistribution ou de justice sociale (Silver, Scott et Kazepov, 2011: 454-456). De plus, tout un autre pan de littérature que l'on peut sommairement rapprocher des analyses foucaaldiennes a comparé ces dispositifs à de nouvelles techniques de gouvernementalité. Selon ces analyses critiques, la participation est essentiellement utilisée pour légitimer certaines décisions, et répondrait plus à des stratégies d'efficacité qu'à une réelle volonté participative. Par ailleurs, des inégalités sociales structurellement préexistantes (par exemple en termes de ressources et de statut) ne peuvent être gommées par la simple mise en place de procédures participatives (Fraser, 1992: 120). Il n'est donc pas suffisant de mettre entre parenthèses les relations asymétriques de pouvoir économique et social pour rendre les participants égaux. Les groupes dominés comme les femmes, les minorités ethniques ou les pauvres peineraient notamment à trouver leur place dans des arènes où la culture du langage qui l'emporte est celle des hommes blancs de la classe moyenne (Young, 1996: 123-124). D'autre part, comme le relatent Loïc Blondiaux et Yves Sintomer (2009), les dispositifs peuvent révéler des manières inéquitables d'administrer la participation du public. La gestion

du temps et de la prise de parole conduirait à ce que la participation soit inégale. Ainsi, l'« autorité politique garderait en pratique le choix de ses interlocuteurs, maîtriserait presque toujours l'ordre du jour, les lieux, les cadres d'intervention et le calendrier de la discussion » (Blondiaux et Sintomer, 2009: 36-37). L'implication d'acteurs qui n'ont traditionnellement pas de rôle lors des processus décisionnels serait alors un moyen de les contrôler. En les poussant à participer, les associations perdraient de leur pouvoir critique et de contestation (Fung et Wright, 2001: 34). Enfin, ces processus susciteraient bien des compromis, mais il s'agirait essentiellement de concessions à la marge, qui renforceraient le noyau même des politiques menées. Dans ces cas, la démocratie participative permettrait surtout de prévenir des conflits, en évaluant et en détournant les rapports de force. « Les différentes technologies de la démocratie locale contribueraient systématiquement à renforcer l'autorité de l'élu, en position de les retourner à son avantage dans un système restant dominé par la logique de la représentation ». Suivant cette perspective, les procédés délibératifs apparaissent plutôt comme de « simples techniques managériales de gestion des conflits sociaux » (Blondiaux et Sintomer, 2009: 36-37).

Compte tenu de l'abondance de la revue de la littérature sur les vertus ou les limites de la participation, notamment au plan local³, notre but n'a pas été de « réinventer la roue », mais plutôt de donner une brève mise en perspective des divergences qui la traversent. Toutefois, cette littérature partage une supposition commune. Les effets de la participation sont mesurés à l'aune de la qualité de la démocratie plus qu'en termes d'action publique. Dès lors, trancher une fois pour toutes sur la désirabilité des dispositifs révèle le biais prescriptif de ces travaux (Halpern, 2010: 161). En outre, il nous semble que les effets des dispositifs participatifs, eux-mêmes extrêmement divers, dépendent tellement du contexte et de la forme des débats (Elster, 1994) qu'il apparaît vain de vouloir en prédire les conséquences. Enfin, les deux approches véhiculent chacune à leur manière des conceptions relativement figées de la société civile. Les analyses critiques ont raison d'insister sur le fait que la participation n'est pas culturellement neutre, mais qu'au contraire elle peut renforcer la stratification sociale. Le concept de société civile, lorsqu'il est compris comme une « *single, comprehensive public sphere* » échoue alors à rendre compte de la multiplicité des publics composant les sociétés à la fois diversifiées et stratifiées (Fraser 1992: 126). Parce que nous privilégions une approche néo-institutionnelle (Thelen et Steinmo, 1992), nous sommes analytiquement plus proche de la littérature critique qui — tout comme l'institutionnalisme historique — met l'emphase sur les relations de pouvoir asymétriques. Il reste que les études sur l'instrumentalisation de la participation publique tendent quant à elles à propager une conception de la société civile où les minorités politiques, en particulier les femmes et les minorités ethniques, semblent condamnées au statut de victimes, incapables de modifier des rapports de force et d'avoir une quelconque influence sur l'action publique.

³ En comptant celui d'Hilary Silver, Alan Scott et Yuri Kazepov, la revue urbaine IJURR (*International Journal of Urban and Regional Research*) a publié à elle seule quatre symposiums sur la démocratie participative depuis le milieu des années 2000 (Silver, Scott et Kazepov, 2010: 457).

Au final, cette littérature traite de manière plutôt marginale des effets des instruments participatifs sur la représentation des intérêts et leurs conséquences sur l'action publique. De plus, il en ressort qu'il est impossible de *trancher une fois pour toutes* sur les effets de ces dispositifs sans tomber dans une forme de réductionnisme et de normativité. Pour cette raison, la question des effets gagnerait à être reformulée. Plutôt que de vouloir analyser directement des effets de la participation sur l'action publique, il nous semble plus fécond de déconstruire cette relation causale par l'ajout d'une variable intermédiaire que sont les mécanismes (Chandra, 2006: 4 ; Gerring, 2007: 164-165), et plus particulièrement les mécanismes de médiations (Fourot, 2009 et 2010).

2.2. Effets par le biais des mécanismes de médiation et action publique

Pour cela, nous avons privilégié une étude de cas, analysée en suivant une méthodologie qualitative. En plus d'avoir travaillé sur les archives de la Ville de Créteil et sur les articles de presse traitant de ce cas en particulier, nous avons mené plus d'une quinzaine d'entrevues de type semi-directif avec des acteurs cristoliens (fonctionnaires, responsables politiques, responsables religieux, bénévoles d'associations religieuses, fidèles). Confrontée à la problématique du « *small n, too many variables* », notre ambition n'est pas de proposer un lien de causalité direct et de généraliser sur la variable indépendante. Nous avons plutôt choisi d'analyser comment les mécanismes et les instruments participatifs s'insèrent dans une configuration institutionnelle particulière, qui elle-même structure les rapports de force *existants* et *asymétriques* afin de proposer une lecture de l'action publique.

Un dispositif participatif est ancré dans une configuration institutionnelle qui l'englobe et qui le façonne. Ne pas la prendre en considération revient à isoler artificiellement cet instrument et ne permet pas de comprendre comment les intérêts des groupes et des individus se traduisent au sein de l'action publique, c'est-à-dire par quels mécanismes.

Suivant cette conceptualisation, nous affirmons que la chaîne argumentative ne commence pas avec le dispositif participatif. Au contraire, nous le considérons comme un instrument d'action publique façonné par une configuration institutionnelle et des relations de pouvoir spécifiques. Nous avons déjà montré le rôle structurant des configurations institutionnelles locales et leur impact sur l'action publique, notamment en comparant la gestion du pluralisme religieux dans des villes (Fourot, 2009 et 2010). Ainsi, par configuration institutionnelle, nous entendons la construction d'une matrice institutionnelle, spécifique à chaque ville, qui n'est pas définitive, mais qui connaît une certaine stabilité dans le temps. Celle-ci est constituée de quatre facteurs distincts, mais reliés, qui sont : (1) les relations intergouvernementales ; (2) les relations entre les acteurs locaux (notamment les fonctionnaires et les élus) au sein du système politico-administratif local ; (3) les discours sur la gestion et l'accommodement des demandes religieuses ; et (4) les différents types de relations entre les municipalités et la société civile (Fourot, 2009 et 2010).

Replacé au centre de la relation causale, l'instrument — dans ce cas de type procédural, communicationnel et informationnel — traduit et organise des relations de pouvoir spécifiques (Howlett, 2011: 93 ; Lascoumes et Le Galès, 2007: 4). Le mécanisme agit quant à lui sur la représentation des intérêts en conférant un poids différencié aux groupes lors du processus de prise de décision (Jenson et

Phillips, 1996 ; Hall et Taylor, 1997: 475). En mettant l'accent sur l'articulation entre mécanisme et instrument, nous voulons comprendre comment se traduit l'accès des acteurs et des groupes aux ressources et au gouvernement local.

3. Un instrument participatif façonné par une configuration institutionnelle locale marquée par le poids prépondérant du maire

3.1. Le maire au cœur de la configuration institutionnelle et de la régulation de l'Islam à Créteil

En France, l'établissement d'un lieu de culte revient aux municipalités. République laïque, la *Loi du 2 décembre 1905* interdit leur financement direct. Des aménagements⁴ sont toutefois intervenus depuis et facilitent un financement public indirect (Morange, 2006: 252-254) impliquant dans de nombreux cas des relations intergouvernementales spécifiques, en particulier avec les autres gouvernements locaux (communautés d'agglomération, conseils généraux et régionaux) qui ont des responsabilités en termes d'aménagement de l'espace, de culture et de patrimoine. Selon la forme prise par ces relations intergouvernementales et le contenu de ces arrangements, des différences considérables existent quant à la manière dont les villes gèrent le pluralisme religieux sur leur territoire. La pression du gouvernement national sur l'organisation du culte musulman (Bowen, 2010) et son influence au plan local ne doivent pas pour autant être négligées, compte tenu de l'orientation nationale des débats et des enjeux entourant l'Islam en France.

En effet, sur le plan des normes, alors que la laïcité est fréquemment rappelée comme étant une caractéristique nationale, l'inflexion du discours vers une laïcité plus ouverte n'a pas été sans susciter de vagues pour rester finalement un vœu... pieux. Pendant un court moment — entre 2004 et 2006 en particulier — qui correspond précisément à la période de l'établissement de la mosquée à Créteil, ce débat a occupé une place importante dans les arènes politiques⁵. Le maire de Créteil s'est montré explicitement favorable à un assouplissement de la loi de 1905 pour un temps limité et seulement pour le culte musulman. Selon lui, si les musulmans « pouvaient recevoir temporairement des aides financières pour la

⁴ L'emphytéose permet à une collectivité locale de louer un terrain qui lui appartient jusqu'à 99 ans, durée pendant laquelle le locataire exerce les droits de propriétaire, pour un montant « généralement sans rapport avec la réalité du marché foncier » (Herrgott, 2004: 18). Les municipalités peuvent aussi garantir l'emprunt, soit payer les annuités d'emprunt en cas de défaillance financière du maître d'ouvrage. Enfin, les activités culturelles (centre culturel, bibliothèque, salle de réunion, etc.) qui sont rattachées aux lieux de culte peuvent être financées à condition d'une séparation financière et fonctionnelle claire entre les deux types d'activités (HCI, 2000: 39).

⁵ Après que Nicolas Sarkozy se soit prononcé (mais pour un certain temps seulement) pour un assouplissement de la *Loi de 1905*, Dominique de Villepin, lui succédant au ministère de l'Intérieur et des cultes, a pour sa part proposé de financer les mosquées par l'intermédiaire de la *Fondation pour les œuvres de l'islam de France*, fondation qui n'a jamais vraiment fonctionné.

construction de lieux de culte, cela permettrait de rééquilibrer un peu les choses en leur faveur. (...) La loi de 1905 permet de réhabiliter un hangar, pas de réaliser une mosquée » (Cathala dans Coroller, 2004).

Comme les municipalités sont responsables de délivrer les permis de construire pour les lieux de culte, les relations entre les acteurs locaux, dont plus spécifiquement les élus et les fonctionnaires jouent un rôle important dans les processus de création de nouveaux lieux de culte. Plusieurs études ont montré les fonctions déterminantes des services de l'urbanisme dans le traitement des demandes, soulignant le poids des normes culturelles, des interprétations discrétionnaires et de la diligence des acteurs à retarder ou au contraire accélérer la réalisation d'un projet (Landman et Wessels, 2005). Le poids des fonctionnaires dans le processus décisionnel mérite toutefois être appréhendé au sein du système politique local élargi, dans ce cas caractérisé par des formes de « présidentialisme » (Hoffman-Martinot, 2007) voire de « monarchie municipale » (Mabileau, 1995). D'après Albert Mabileau, le maire en France est au cœur d'une « formule politique qui le spécifie (la personnalisation du pouvoir), dont les ressources sont exploitées dans leur plénitude (les attributs monarchiques) » (1995, 9). Par personnalisation du pouvoir, Mabileau entend une « concentration et personnification du leadership mayoral » conduisant à une véritable « naturalisation » de l'élu au sein du milieu municipal qui tend à l'« identification du maire à sa commune » (1995: 11). Si cette perspective doit être nuancée en fonction des différents contextes municipaux, et notamment à l'aune de l'actuelle génération des maires des grandes villes européennes (Pinson, 2007), le cas du maire de Créteil, arrivé au pouvoir lors de la vague des nouveaux élus de gauche en 1977 illustre bien cette *ancienne* lignée de notables urbains. Cumulant le statut de maire avec celui de député et étant confortablement réélu aux différentes échéances électorales⁶, Laurent Cathala est au cœur du système des relations de pouvoirs avec les autres acteurs locaux.

Au-delà de la sphère politico-administrative, la participation de la société civile à l'action publique renvoie aux débats dont on a discuté plus tôt. La diversification des sociétés urbaines en termes sociaux, ethniques et religieux pose d'importants défis de vivre ensemble et de cohabitation dans le contexte particulier de crise de la démocratie représentative. Dans plusieurs communes, un ensemble de dispositifs visant à favoriser la participation au plan local a été implanté. Depuis 2002, des dispositifs de participation sont même rendus obligatoires pour les communes de plus de 80 000 habitants. Avec la loi Vaillant, les comités de quartiers ont été officialisés à Créteil, remplaçant les instances de consultation mises en place au milieu des années 1980. Présentés comme cadre privilégié de la concertation pour les projets municipaux, la ville « se félicite des nombreux dispositifs prévus à cet effet » (Kirszbaum, 2008: 266). Toutefois, les analyses du fonctionnement concret des comités de quartier sont bien plus critiques. Ces derniers n'ont pas de « véritable autonomie par rapport à la municipalité, ni de statut juridique associatif. Le lien avec la municipalité est très fort » (Laachi, 2004: 29). Ayant peu de ressources⁷, leur influence est limitée, en particulier parce que les élus municipaux occupent une place très importante au sein de ce

⁶ Il a été élu dès le premier tour des élections municipales en 2008 avec 54% des voix et a été réélu au second tour des législatives en 2007 avec 60% des voix. Il est candidat à sa propre succession aux législatives de 2012.

⁷ Par exemple, les comités de quartier n'ont pas de ligne téléphonique ni de local qui leur sont propres. Le secrétariat des comités de quartier est assuré par un service administratif municipal.

dispositif. D'une part, c'est un élu choisi par le Conseil municipal qui copréside chaque comité de quartier avec un habitant⁸ désigné par les membres du bureau. D'autre part, le comité de liaison (regroupant les bureaux des comités de quartier) est présidé par le maire en personne. Enfin, des observations des comités de quartier révèlent que ce sont les élus qui animent les réunions, qui organisent les tours de parole et qui sont les détenteurs des principales informations concernant le comité (Laachi, 2004: 13). Des témoignages de fonctionnaires municipaux à Créteil abondent dans le même sens. Selon un technicien municipal, la « concertation est très bien menée avec les élus. Les projets sont présentés aux habitants, mais une fois seulement qu'ils sont bien ficelés » (dans Kirszbaum, 2008: 265). Dans la même veine, un technicien politique de la ville affirme : « On n'est pas dans le registre de la concertation avec les habitants, mais dans celui de l'information. On ne prend pas en compte le fait que dans chaque habitant, il y a un expert potentiel » (dans Kirszbaum, 2008: 266). Les habitants de Créteil font alors part de leur sentiment d'impuissance et de ne pas être entendus par le bureau du comité (Laachi, 2004: 29). L'une des principales conclusions pouvant être tirées de ces analyses et que les comités de quartier ne sont pas utilisés comme « des outils d'action collective » (Kirszbaum, 2008: 266).

En outre, si la représentation des musulmans a été cruciale ces dernières années aux plans national et régional avec la création du Conseil français du culte musulman (CFCM) et des Conseils régionaux du culte musulman (CRCM) et que celle-ci a essentiellement été pilotée par l'État central, certaines communes françaises ont aussi cherché à officialiser une représentation des musulmans sur leur territoire par le biais d'associations municipales spécifiques⁹. Ce n'est toutefois pas le cas à Créteil, dont le nombre de musulmans est estimé¹⁰ à 20 000, pour une population de 90 000 habitants (en 2009), soit environ de 20% de la population. L'imam remplissant le plus souvent une fonction culturelle, ce sont fréquemment des responsables associatifs qui sont chargés de la fonction de représentation des croyants (ORIV, 2003). C'est le cas à Créteil, où les personnes responsables de l'édification du lieu de culte appartiennent au milieu associatif.

Cette configuration spécifique à Créteil depuis le début des années 2000 est, au moment de la présentation du projet de mosquée, relativement fixée¹¹. Elle se caractérise par un maire puissant, qui concentre et personnalise de multiples ressources au cœur du système politique local, que ce soit en termes de relations externes avec les gouvernements locaux et national comme en termes de relations internes avec les fonctionnaires municipaux et les autres acteurs associés à la gouvernance de la ville. Ses prises de position en faveur du financement des mosquées le singularisent au sein d'une classe politique

⁸ Le co-président (qui n'est pas conseiller municipal) est désigné par les membres du bureau des comités de quartier.

⁹ Citons le Conseil de l'Islam à Dunkerque créé en 1995 ou Marseille Espérance créé en 1989 (HCI, 2000: 67-68).

¹⁰ Ces estimations sont données par Karim Benaïssa. Le département du Val-de-Marne compterait quant à lui 140 000 croyants musulmans.

¹¹ Toutefois, il importe de ne pas tomber dans une perspective déterministe d'une configuration, qui reviendrait à nier toute dynamique propre aux conflits. Comme le souligne Tommaso Vitale à propos d'un conflit entourant l'édification d'une mosquée en Italie, les conflits en eux-mêmes forment des configurations avec leur propre dynamique. La position et les motifs des acteurs ne sont pas donnés une fois pour toutes et ne dépendent pas exclusivement des relations qui précèdent l'explosion du conflit (Vitale 2009).

divisée par rapport à cette question. Elles suscitent alors des incompréhensions compte tenu de la prégnance des normes laïques, alors que la société française est aussi clairement traversée par des attitudes islamophobes.

3.2. Instrument participatif, mécanisme de médiation et action publique

Cette configuration influence la forme prise par la consultation publique et façonne un instrument de communication spécifique. Comme l'a souligné Michael Howlett, les dispositifs participatifs peuvent être considérés comme des instruments servant des fins d'*'authoritative implementation'* (2011: 93). Ces derniers traduisent un pouvoir de coercition et de contrôle par le fait même de donner un accès au processus de prise de décision à certains acteurs. En permettant que certaines opinions soient exprimées et éventuellement prises en considération, ce qui exclut le fait de trancher a priori sur les effets directs des instruments, l'autorité gouvernementale se donne aussi les moyens de légitimer sa propre action. Dès lors, l'instrument participatif, parce qu'il traduit une configuration particulière, a deux buts principaux. Le premier vise à donner de l'information et encadrer les discussions autour d'un projet, tandis que le deuxième a comme principal but d'encadrer, de réguler et d'apaiser les conflits de normes et de pouvoir qui s'y expriment. Après l'analyse du processus consultatif, nous allons montrer que cet instrument repose sur le déclenchement d'un mécanisme de personnalisation des canaux de médiation, le maire étant au centre d'un système politique local stabilisé dont il contrôle les rouages.

Si les procédés de consultation publique en France sont d'abord les résultats de relations intergouvernementales à saveur décentralisatrice, une loi nationale ayant rendu obligatoire la création de comités de quartier, il n'en demeure pas moins que les formes prises par l'instrument dépendent notamment des jeux de pouvoir entre les acteurs locaux, dont on a vu qu'à Créteil, le maire est indiscutablement au cœur. La position centrale du maire se reflète dans la manière même dont il a géré le processus de consultation de la société civile au sujet de la mosquée de Créteil. C'est lui qui a présidé la première et la dernière réunion publique sur le projet de mosquée, de même qu'il est à la tête du comité de liaison. De cette manière, il s'assure une place de choix à tous les moments cruciaux de la consultation publique. Compte tenu de la sensibilité des questions religieuses en France, en particulier de celles qui sont relatives à l'Islam, et de la position controversée du maire sur le financement des mosquées, ce dernier s'est approprié le dossier, d'ailleurs présenté par les autres acteurs locaux comme « le sien ». Cette qualification est revenue à plusieurs reprises dans nos entretiens comme dans nos interactions informelles avec les acteurs locaux (en particulier les fonctionnaires municipaux) dès lors que nous abordions le sujet de la mosquée. Par exemple : « Ah, la mosquée, vous savez, c'est un dossier politique ! C'est le dossier du maire¹² ! » Cette réaction a été aussi présente chez des élus politiques qui n'ont pas répondu favorablement à nos demandes d'entretiens. Pour rencontrer des élus, il nous a fallu aller à leur rencontre, lors de leurs permanences.

¹² Notes de terrain, fonctionnaire municipale, 30 novembre 2010.

Analysons plus en détail le déroulement de la consultation. En 2003, le maire de Créteil annonce pour la première fois dans le cadre de la réunion publique de concertation sur le Plan local d'urbanisme (PLU) qu'un projet de Grande mosquée a été programmé. Le PLU est adopté en 2004 par le conseil municipal et le projet est présenté la même année au comité de quartier Brèche-préfecture, quartier le plus proche de lieu d'implantation du futur lieu de culte. À la suite de vives réticences exprimées par des habitants, la municipalité s'est pratiquement vue contrainte d'élargir le processus de consultation afin de donner plus de légitimité au projet. Ainsi, cette dernière propose d'ouvrir la consultation publique à *tous* les comités de quartier, consultation qui sera suivie d'une réunion du comité de liaison, pour se conclure en février 2005 par une dernière réunion publique ouverte à tous les Cristoliens.

L'assemblée générale du Comité de quartier 13, Brèche-Préfecture, du 7 octobre 2004 est entièrement dédiée à la présentation du projet de mosquée¹³. Elle rassemble non seulement ses coprésidents,¹⁴ mais aussi le maire, le président de l'Union des associations musulmanes de Créteil¹⁵ et l'architecte du projet. Le projet qui est présenté est détaillé, même si le permis de construire n'a pas encore été délivré. Comme nous l'avons mentionné, cette réunion a été l'occasion de débats importants et des réticences vives¹⁶ et rassemble dix fois plus de monde qu'à l'accoutumée (environ 250). En moyenne, en 2002, la participation aux assemblées générales pour l'ensemble de la Ville de Créteil est de 21 personnes. Le comité de quartier Brèche-Préfecture figure parmi ceux qui comptent le moins de participants (Laachi, 2004: 49). Ce n'est d'ailleurs pas la première fois que la thématique des lieux de culte musulmans¹⁷ est abordée dans ce comité de quartier, cette dernière ayant été discutée le jour même de la constitution des nouveaux conseils de quartier en 2002 tout comme lors des assemblées générales de 2004 qui précèdent celle-ci. Ce processus de consultation publique montre d'ailleurs bien que la participation publique n'est pas a priori synonyme d'altruisme ou de progressisme, mais peut au contraire constituer l'espace de résistance à l'accommodement des autres.

L'organisation de la salle¹⁸ ainsi que le déroulement des débats, très formalisés et hiérarchiques, témoignent d'un processus qui s'apparente plutôt à un exercice d'information et de questions-réponses autour d'un projet dont les contours sont déjà bien dessinés qu'à un processus où les habitants participent à la définition d'un projet. Ainsi, le maire et le président de l'UAMC, entourés par les coprésidents, font face

¹³ Au départ, les responsables associatifs musulmans étaient plutôt réticents à organiser une consultation publique, car ceci n'avait pas été le cas pour les autres lieux de culte à Créteil (Entretien K. Benaïssa, le 24 novembre 2011)

¹⁴ Bruno Hélin et Roger Émery.

¹⁵ UAMC, Karim Benaïssa.

¹⁶ Le processus consultatif s'est déroulé avant toute la polémique entourant les prêches et l'expulsion de l'imam de la mosquée de Créteil, Ilyes Hacène, à partir de 2006.

¹⁷ Il est alors fait mention des problèmes de stationnement, présentés comme récurrents, autour d'une petite mosquée, située rue Gounod, juste à côté de la future mosquée. Des représentants de l'association musulmane sont présentes et expliquent comment ils ont essayé de gérer cette situation. Des « nuisances sonores » reliées aux activités d'une Église évangélique sont également mentionnées dans le même compte rendu (Ville de Créteil, 2002).

¹⁸ Cf. les photos de cette assemblée générale qui ont été publiées dans le journal municipal, *Vivre Ensemble* (no 246, novembre 2004).

au public et se livrent à un exercice de justification du projet. Les deux coprésidents sont en désaccord sur le projet. Émery, réticent à ce projet, n'a pas eu la parole¹⁹.

Les principaux points de débats abordés lors de cette consultation²⁰ concernent la localisation et la visibilité de la mosquée, la place de la laïcité et le processus de consultation publique en tant que tel. Premièrement, même si un sondage BVA révélait que 60 % des Cristoliens étaient favorables au projet (Ville de Créteil, 2004b), une plus forte opposition de la part des riverains de la future mosquée n'est pas surprenante. Si plusieurs habitants s'accordent sur la nécessité de construire une mosquée, ils le sont à condition qu'elle ne soit pas construite près de chez eux, une illustration très claire du *NIMBY*. La crainte d'une dévaluation immobilière du quartier, l'insuffisance des places de stationnement, l'anticipation d'un trafic routier trop important (en particulier le vendredi ou lors des grandes fêtes) comme une supposée incompatibilité des activités culturelles avec celles de la Base des loisirs située à proximité en sont des exemples. D'autres réticences témoignent d'un raisonnement de type islamophobe, où l'Islam en tant que tel est clairement visé : crainte d'un islam radical, peur du prosélytisme (surtout auprès des jeunes du lycée situé à côté), critique de la trop grande visibilité de la mosquée (à l'entrée de la ville), notamment avec son dôme et un minaret, considérés comme symboles musulmans trop ostensibles. Face à ces réticences, le président de l'UAMC rappelle qu'il ne peut y avoir d'appel à la prière, et qu'il n'y aura pas d'école coranique. Le maire fait quant à lui remarquer que la localisation de la mosquée, proche de la préfecture, de l'hôtel départemental et de l'hôtel de ville témoigne de la « reconnaissance de notre ville à l'égard d'une partie importante de nos concitoyens ». Ancrée au plein cœur des espaces de pouvoir, cette localisation est aussi un symbole du contrôle des institutions politiques sur cette nouvelle institution religieuse. Comme le maire de Créteil le mentionne, « une telle localisation visible de tous, constitu[e] aussi une importante garantie pour éviter toute dérive » (dans *Vivre Ensemble* 2004, 14). Le choix du terrain a été effectué par le pouvoir politique, après qu'un arrangement, fruit de relations intergouvernementales avec le conseil général du Val-de-Marne, a été trouvé : le terrain sera cédé pour l'euro symbolique à la Ville, permettant par la suite de conclure un bail emphytéotique avec l'association musulmane, technique qui, comme nous l'avons vu est souvent utilisée par les municipalités pour favoriser l'implantation des lieux de culte.

Deuxièmement, les normes laïques comme les rapports entre l'État et les cultes constituent un autre point de débat. Si Laurent Cathala s'est ouvertement prononcé en faveur d'un « toilettage » de la Loi 1905, plusieurs considèrent au contraire que les pouvoirs publics n'ont pas à financer des lieux de culte. Certains habitants ont même considéré qu'il en découlerait une inégalité de traitement par rapport aux associations ethnoculturelles laïques²¹. Le maire se justifie en faisant valoir qu'il n'y aura pas de recours à des financements étrangers et que les dons des fidèles comme le financement public indirect des lieux de culte sont des moyens de « se protéger » d'un islam plus radical. En ce sens, le projet comprend un

¹⁹ Entretien avec Roger Emery, le 9 août 2011.

²⁰ Le compte rendu des débats est disponible sur le site Internet de la Ville de Créteil (Ville de Créteil 2004a).

²¹ Notamment des personnes d'origine iranienne. Ce cas, mentionné dans le compte rendu de l'assemblée générale, nous a par ailleurs été rapporté à plusieurs reprises.

ensemble d'activités culturelles ouvert à l'ensemble de la population (bibliothèque, salon de thé, hammam, etc.) pouvant être subventionné par la municipalité.

La méthode de consultation en tant que telle est aussi mal évaluée, plusieurs participants à la réunion ayant le sentiment que le projet était déjà « bouclé ». Le déroulement *'top-down'* de la réunion illustre aussi une caractéristique majeure des relations entre acteurs locaux au sein de la configuration cristolienne, à savoir le poids prépondérant des élus municipaux par rapport aux autres représentants de la société civile²². A l'instar des autres cas mentionnés précédemment (Laachi, 2004 ; Kirsbaum, 2008) les comités de quartiers n'ont pas été utilisés comme des instruments de mobilisation de la part de la société civile. Les opposants au projet ont bien distribué une pétition publiée par le « collectif des riverains de la Base de loisirs » qui a rassemblé environ 230 signatures de personnes du quartier (dans *Vivre Ensemble*, 2005: supp. 3). La possibilité d'engager un référendum local pour empêcher la construction de la mosquée a aussi été évoquée, mais n'a pas eu de suite. Le maire s'est montré défavorable à cette solution, arguant du fait que les autres constructions religieuses de Créteil n'en n'ont pas fait l'objet. De plus, le maire rappelle qu'un référendum n'est envisageable que si la demande en est faite par 20 % des inscrits sur les listes électorales (dans *Vivre Ensemble*, 2005: supp. 3).

Dans ce contexte, le maire propose d'élargir le processus de consultation à tous les comités de quartier avant de tenir une dernière réunion publique ouverte à tous les habitants de Créteil. D'après les archives des comités de quartier, le projet de mosquée a été présenté dans 17 comités de quartier sur 20. Les présentations sont, de manière générale, descriptives et succinctes. Les inquiétudes les plus vives, similaires à celles déjà présentées pour le comité de quartier 13 Brèche Préfecture, se font entendre dans le comité de quartier 12 (qui lui est adjacent) qui est aussi plus proche de la mosquée. Sur l'ensemble des réunions, certains aspects positifs sont soulevés, mais ils sont peu nombreux. Les présentations à tous les comités de quartier nous renseignent aussi sur la structuration interne du pouvoir municipal. Le projet de mosquée n'aurait pas été présenté et discuté au sein de la majorité municipale²³. D'après cette élue, il en résulte la nécessité de défendre un projet pour lequel ils n'auraient pas été consultés auparavant²⁴. Dans tous les cas, les comptes-rendus des assemblées en comité de quartier relatent une lecture fidèle (et par conséquent plutôt passive) des consignes municipales. Enfin, comme annoncé, la dernière réunion publique consacrée à ce projet de mosquée se tient en février 2005. Environ 1200 Cristoliens sont présents, « quasiment toutes favorables au projet défendu par le maire » (Abraham, 2005) et fait figure de consécration du projet. La signature d'un bail emphytéotique en 2005 à l'Hôtel de Ville, bail cédé pour 99 ans à l'UAMC, clôture ce processus consultatif. Le permis de construire est accordé et les travaux peuvent alors débuter.

²² C'est le cas du coprésident de quartier 13 qui a fait savoir dans une lettre adressée au maire que la religion doit rester du domaine privé et que ce projet de mosquée s'intègre 'dans le mouvement du communautarisme et de marketing religieux' ... qui participe au fait 'd'imposer la référence aux religions dans notre République Une et Indivisible. » (La date n'est pas précisée sur la lettre, mais nous a été transmise lors de notre entretien du 9 août 2011).

²³ Entretien avec Mariane Boul'ch, le 7 décembre 2010.

²⁴ *Ibid.*

La construction de la Grande mosquée s'est faite rapidement, surtout lorsque l'on le compare à d'autres cas²⁵. La première pierre a été posée en 2006 et la mosquée a été inaugurée en décembre 2008. La réalisation est conforme au projet : elle s'est faite à l'endroit où elle avait été envisagée, sur le terrain cédé par le conseil général du Val-de-Marne à la Ville de Créteil. En 2006, la partie culturelle de la mosquée (bibliothèque, salon de thé, hammam, etc.) a été financée par la ville et la communauté d'agglomération, la mairie a contribué à une garantie d'emprunt avec le département et a conclu un bail emphytéotique avec l'association. La partie culturelle a quant à elle été financée par les fidèles musulmans, sans contribution de l'étranger, une condition fixée par le pouvoir municipal.

Ainsi, même si les comités de quartier sont présentés comme l'espace de *concertation* privilégié par la municipalité, ces derniers ont plutôt été un espace d'information et de légitimation, d'apaisement et de régulation des conflits. En effet, l'organisation de ce processus a permis l'expression de différents points de vue et intérêts, a suscité des débats et a donné des informations précises sur le projet d'établissement de mosquée. De plus, les consultations ont permis de mettre à jour les rapports de force — les personnes plutôt hostiles au projet ne sont pas mobilisées de manière structurée — et d'anticiper le règlement des conflits liés au projet de mosquée.

Au niveau de la sphère administrative, des réticences ont pu être exprimées, mais ces fonctionnaires ont tenu à mettre de l'avant leur devoir de réserve²⁶. Le fait de percevoir une incarnation du dossier dans la personne du maire contribue à rendre ce projet encore plus sensible et donne une illustration de la figure du monarque associée à certains maires (Mabileau, 1995). Sur le plan politique, des conseillers municipaux de l'opposition ont émis des doutes quant à la localisation de la mosquée, d'autres élus d'extrême droite (du Mouvement National Republicain) se sont carrément opposés à ce projet avec des arguments islamophobes, sans compter des publications sur Internet d'organisations fascistes (Coranix) proposant une « marche à suivre » pour s'opposer à l'édification de mosquées en France, dont celle de Créteil²⁷. Toutefois, les motivations de ces acteurs étant très différentes n'ont pas favorisé la formation d'une coalition et ont fait en sorte qu'aucune opposition structurée n'a pu sérieusement mettre en question le projet.

C'est donc l'extension de la consultation publique qui a joué le rôle de légitimation et de dilution de la controverse : en éloignant la consultation des lieux plus conflictuels, le projet a connu une légitimité à l'échelle de la ville. Si les principaux effets de la consultation sur l'action publique sont des effets de légitimation de l'action publique locale, comment appréhender les effets de l'instrument participatif en termes d'accès aux ressources décisionnelles et de prise en compte des intérêts ? Notre analyse est qu'il y a bien eu un processus de réallocation des ressources quant à la représentation des intérêts, mais que ce mécanisme a été enclenché *avant* la mise en place du processus de consultation publique. Une médiation

²⁵ Actuellement, nous pensons notamment aux cas de la Grande mosquée de Marseille ou encore aux conflits internes aux communautés musulmanes dans le 18^{ème} arrondissement de Paris.

²⁶ Entretien avec un fonctionnaire territorial, le 26 novembre 2011.

²⁷ <http://coranix.org/action/creteil.htm> Page consultée le 19 mars 2012.

personnalisée et directe s'est alors opérée, en coulisse, entre les responsables politiques et les responsables associatifs musulmans. Une fois enclenché, ce mécanisme de personnalisation a continué de fonctionner et a contribué à structurer l'islam sur un plan local.

Ainsi l'enchaînement des différentes séquences se présente ainsi : Configuration institutionnelle → Mécanisme de personnalisation des médiations → Instrument → Action publique locale.

4. Inclusion en amont des exclus de la participation et conséquences sur l'action publique locale

4.1. Deux processus d'inclusion de la société civile, mécanisme de personnalisation et effets sur l'action publique

Nous avons traité au début de cet article des effets directs et indirects de la participation d'acteurs traditionnellement exclus de la prise de décision. Les effets directs des instruments de participation sur l'action publique ont été de légitimer la mosquée à l'échelle de la ville, en « diluant » le conflit²⁸. Les consultations publiques n'ont donc pas été des espaces de concertation, mais bien des espaces de relais des informations municipales. Toutefois, en analysant les effets indirects de l'instrument par l'intermédiaire des mécanismes, une lecture supplémentaire peut être proposée. Les effets de la participation de la société civile se sont alors faits à deux niveaux distincts et à deux moments différents. Compte tenu de la configuration cristolienne, au premier rang desquels la concentration et la personnalisation du pouvoir municipal décrites par Mabileau (1995), les mécanismes de médiation avec les responsables associatifs musulmans se sont révélés être directs et personnels. Cette « gestion off »²⁹ est alors caractérisée par la rencontre et le renforcement d'intérêts mutuels.

Plusieurs lieux de culte musulmans existaient à Créteil avant que le projet d'établissement de la Grande mosquée ne voie le jour. Un premier centre culturel musulman avait été établi en 1988. Géré par une association algérienne, il faisait office de lieu de culte et était redevable d'un loyer pour la partie culturelle. Cette salle de prière avait déjà pour vocation de fédérer la communauté autour d'un projet de mosquée. Cet objectif n'a pas été atteint et une association marocaine a ouvert sa propre salle peu de temps après dans un autre quartier de la Ville (Sauvage, 1996). Au milieu des années 1990, le Conseil municipal de Créteil a voté en faveur de l'ouverture d'une troisième salle de prière (Sauvage, 1996). À cette époque, il y a alors au moins trois salles de prières à Créteil. Comme dans de nombreuses villes françaises, les lieux de culte sont souvent rattachés aux pays d'origine des croyants, illustrant une forme « d'islam consulaire³⁰ ». Créteil ne fait pas exception à la règle : les trois salles de prière reflètent des

²⁸ Entretien avec un fonctionnaire territorial, le 26 novembre 2011.

²⁹ Pour reprendre l'expression utilisée par Claire de Galembert (2006).

³⁰ Pour reprendre une expression assez courante, reprise notamment lors de notre entretien avec le Président de l'UAMC, le 24 novembre 2011.

rivalités entre associations. L'islam à Créteil est alors peu institutionnalisé, divisé selon les pays d'origine et les responsables des associations religieuses ont peu d'accès aux ressources locales. De plus, les capacités de ces trois salles de prières étaient insuffisantes. Cette forme de structuration de l'islam local reflète un mode organisationnel traditionnel tel qu'animé par les premières générations de responsables musulmans en France qui avaient tendance à considérer les mosquées comme des sortes « d'enclaves culturelles » (Boubeker, 2006) visant à reproduire « un petit morceau d'Algérie, un petit morceau de Turquie » (Makri, 2005: 52). Pour les nouvelles générations, la mosquée se vit au contraire comme « un espace où peut s'initier une expression de leur engagement social dans l'espace public » (Makri, 2005 : 52) et traduit des répertoires d'action collective spécifiques (Frégosi, 2009). Ainsi, « tandis que les gestionnaires de ces lieux de culte en avaient une compréhension essentiellement culturelle, les plus jeunes voulaient la dépasser » (Makri, 2005 : 52). Ce décalage générationnel est clairement exprimé par le Président de l'UMAC³¹.

Je le répète, je parle un peu en général, mais les musulmans en France, on doit tout ce travail à nos aînés, mais il est arrivé à un certain moment où cette génération-là est arrivée à bout de souffle et il fallait que les choses changent, rien qu'au niveau de structure.

Pour générer une modernisation des structures, un changement de leadership a semblé incontournable. Les nouveaux responsables devraient notamment être plus jeunes et surtout mieux formés, que ce soit dans la gestion de projet ou dans les relations publiques, attentes par ailleurs exprimées par le pouvoir politique. Selon le président de l'UAMC,

Le niveau intellectuel aussi, le contact avec les collectivités, avec les partenaires, les élus plus précisément, c'est très important. D'abord c'est la base, pour aller sur des gros projets, la première chose à faire, c'est un peu difficile à avaler, mais les élus locaux voudraient bien qu'il y ait des interlocuteurs qui ont un certain niveau intellectuel et le besoin était là³².

La première étape a alors été de remplacer l'ancienne génération par une nouvelle équipe de responsables associatifs, mouvement qui s'est d'abord initié dans une association³³. C'est à partir de cette association que se sont fédérées les différentes salles de prière, condition *sine qua non* posée par le pouvoir politique pour la qualifier de « partenaire » de l'action publique locale. Les termes du partenariat sont donc clairement annoncés : c'est bien le pouvoir politique local qui en fixe les conditions.

³¹ Entretien, Karim Benaïssa, le 24 novembre 2011.

³² Ibid.

³³ Il s'agit du Centre socioculturel musulman Al Kahf. Cette salle de prière était située rue Charles Gounod, à quelques mètres de la Grande mosquée. C'est cette salle de prière qui a fait l'objet de discussions dans le comité de quartier 13.

4.2. Une légitimation réciproque des acteurs

Ainsi, au début des années 2000, après plusieurs tractations internes, les trois associations musulmanes³⁴ se regroupent au sein d'une seule organisation, l'Union des associations musulmanes de Créteil (UAMC). Cette dernière devient l'unique institution légitime de représentation des musulmans de Créteil. Dans la configuration cristolienne, l'intérêt mutuel des responsables associatifs et de la municipalité a favorisé le déclenchement d'un mécanisme de personnalisation des canaux de médiations. Dès lors un processus de « gestion off » répondant à une « logique du faire sans dire » déjà observé pour d'autres mosquées (de Galembert, 2006: 42) a marqué ce projet. Il a impliqué des rencontres entre les responsables associatifs musulmans, des représentants de la mairie et des autres gouvernements locaux. C'est à la suite de ces négociations et des arrangements trouvés (en particulier le terrain et la question du financement) que le projet détaillé a été présenté au public.

Les raisons à cette personnalisation du mécanisme de médiation sont multiples. La première est certainement la très grande sensibilité des questions liées au culte musulman en France. Pour le député-maire, l'objectif de conditionner son soutien au projet de mosquée à une fédération des associations musulmanes lui permet de s'adresser et de répondre à un interlocuteur unique, considéré comme représentant de « la » communauté musulmane de Créteil. L'interlocuteur, ainsi légitimé, en devient aussi redevable. À Créteil, la construction de la Grande Mosquée ne dépend donc pas seulement d'un enjeu électoral. De notre point de vue, l'enjeu de la régulation va au-delà du supposé « vote » ou « lobby musulman » dont il est souvent fait écho, les élus cherchant d'abord à satisfaire « les attentes d'un électorat musulman "flottant" récemment inscrit sur les listes, mais ne participant pas aux élections de manière systématique » tout en n'heurant pas « l'électorat plus traditionnel, craignant "l'islamisation de la France" » (Kepel, 2011: 23). Au contraire, l'enjeu d'avoir un interlocuteur unique dont le résultat est une restructuration des associations musulmanes, doit être pris en considération pour analyser la régulation de l'Islam sur le plan local.

Enfin, l'absence du rôle joué par les Conseils régionaux du culte musulman (CRCM) dont la création avait été pilotée par l'État central en 2003 pour représenter l'Islam auprès des collectivités locales et des préfectures relève du mécanisme de personnalisation. Si, à l'instar de l'État central, les municipalités ont bien cherché à institutionnaliser leurs relations avec le culte musulman pour prendre des distances avec les logiques de représentations basées sur les référents des pays d'origine (Laurence, 2005), les municipalités l'ont fait en dehors des instances régionales dessinées par l'État (Ternisien, 2004). De cette manière, la municipalité de Créteil a pu choisir ses propres interlocuteurs.

Pour les responsables associatifs, l'édification d'une grande mosquée mettait à la disposition des fidèles un lieu de culte beaucoup plus grand, neuf et esthétique. Ce projet rejoignait aussi les ambitions de revoir l'organisation interne des communautés musulmanes, en la modernisant et en la faisant sortir d'une

³⁴ Le Centre socioculturel musulman Al Kahf, l'association Rahma et l'association culturelle musulmane du Mont-Mesly.

logique de l'islam consulaire. Ceci est bien reflété par le fait que, pendant les séances de consultation publique, cette association est le porte-parole de la communauté musulmane cristolienne et qui a défendu la Grande mosquée aux côtés du maire. L'instrument a donc bien traduit et organisé les relations de pouvoir relatives au projet de mosquée. Il est significatif que l'instrument reflète ce mécanisme de personnalisation des relations dans le déroulement des assemblées : les élus et les responsables associatifs sont assis à côté, ils défendent le projet ensemble, mais c'est bien le pouvoir politique qui fixe les conditions de la participation. Le processus de consultation n'a donc pas, en tant que tel, conduit à une réallocation des ressources ex post, les paramètres d'accès à l'État local ayant été redéfinis durant les négociations personnelles antérieures à la présentation du projet en assemblée publique. Ceci a toutefois des impacts qui dépassent bien entendu le processus de consultation publique en tant que tel. L'obtention de la grande mosquée a permis à la nouvelle association de se faire légitimer au plan local, tout en étant soutenue par le pouvoir politique. Ceci a par exemple été le cas lors de la possible expulsion de l'imam de la mosquée en 2006 (alors encore en construction) pour des prêches prononcés à partir des années 2000 à Créteil, considérés comme extrémistes par les renseignements généraux. Si ce dernier n'a finalement pas été expulsé, l'imam, déjà défendu par l'UAMC et par le recteur de la mosquée de Paris, avait reçu un soutien³⁵ de la part du maire de Créteil (dans Moore, 2007). Le principal enjeu du mécanisme de médiation est bien la légitimation réciproque entre représentants politiques et religieux. Cette personnalisation des médiations est antérieure à la mise en place de l'instrument consultatif et le façonne. En termes d'action publique, il en ressort une nouvelle forme de régulation politique de l'islam local, où une redistribution des ressources, sous contrôle, a bien eu lieu, mais en amont du débat public.

5. Conclusion

Dans le cas de l'implantation de la mosquée de Créteil, un ensemble de dispositifs participatifs a été mis en place. Nous avons considéré ces dispositifs comme des instruments afin de pouvoir en analyser les effets sur l'action publique. Nous n'avons pas cherché à généraliser sur les effets des instruments de participation publique quant à la représentation des intérêts des individus et des groupes, notre analyse montrant plutôt que les effets de ces instruments dépendent surtout d'une configuration institutionnelle au sein de laquelle ils prennent place. Notre avis alors soutenu l'idée que les impacts des instruments participatifs sur l'action publique doivent être appréhendés au sein d'une séquence institutionnelle élargie qui ne se limite pas à l'instrument en tant que tel, mais le replace dans une logique explicative plus étendue. Non seulement l'instrument participatif est inséré au sein des luttes pour la représentation des intérêts dans l'action publique, mais l'instrument les régule.

³⁵ « Cathala said he believes the accusations are politically motivated. "I was astonished," he recalled. "It took them seven years to come forward with these charges?" The police say the charges were held up by citizenship proceedings » (dans Moore, 2007).

Si l'on se limite aux effets directs de l'analyse du processus participatif sur l'action publique, on voit que cet instrument a permis l'expression d'intérêts divergents, une bonne évaluation des conflits potentiels entre acteurs et a apaisé les tensions relatives à ce projet. Le processus consultatif a légitimé la mise en œuvre d'un projet, mais n'a pas favorisé un accès privilégié des citoyens au processus décisionnel et n'a pas changé les rapports de force dans l'implantation des décisions. Si l'on analyse le processus consultatif au sein d'une séquence plus large, on comprend que l'instrument participatif traduit pourtant une forme de réallocation des ressources, mais qui lui est antérieure.

Dans le cas de Créteil, la configuration institutionnelle a enclenché une personnalisation des canaux de médiation et d'accès à l'État local. Il y a bien eu un accès renforcé à l'État d'acteurs traditionnellement exclus de l'action publique, mais cet accès ne résulte pas du processus consultatif en tant que tel. Le mécanisme de réallocation des ressources a été activé *avant* par le pouvoir politique et par le maire en particulier, ouvrant les canaux de représentation des intérêts des responsables associatifs musulmans au sein de l'action publique locale, l'enjeu mutuel principal étant la régulation de l'islam local par la légitimation réciproque entre représentants politiques et religieux.

BIBLIOGRAPHIE

- Abraham, A.-L. (2005) « Créteil aura sa mosquée en 2007 ». *Le Parisien*, le 10 février 2005.
- Blondiaux, L. and Sintomer Y. (2009) « L'impératif délibératif ». *Rue Descartes*, 63 (1): 28-38.
- Boubeker, A. (2006) « La reconnaissance publique de l'islam de France : entre gestion locale et communauté d'expérience » *Les cahiers de la sécurité intérieure* 62: 9-32.
- Bowen, J.D. (2010) *Can Islam Be French?* Princeton University Press, Princeton.
- Chandra, K. (2006) Mechanisms v/s Outcomes. *Qualitative Methods Newsletter, American Political Science Association*: Spring.
- Coroller, C. (2004) « Le maire PS veut assouplir la loi de 1905 », *Libération*, le 8 décembre 2004.
- De Galembert, C. (2006) « L'islam des acteurs publics territoriaux : entre incertitude et ressource d'autorité politique ». *Les cahiers de la sécurité intérieure* 62: 33-54.
- Elster, J. (1994) « Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes ». *Revue française de science politique* 44 (2): 187-256.
- Fourot, A.C. (2009) « Gestions du nouveau pluralisme religieux dans les villes canadiennes. Établissement de mosquées et mécanismes de personnalisation des canaux de médiation à Montréal et à Laval ». *Revue canadienne de science politique* 42 (3): 637-655.
- Fourot, A.C. (2010) Managing Religious Pluralism in Canadian Cities: Mosques in Montreal and Laval. In T. Caponio and M. Borkert (eds.) *The Local Dimension of Policy-making*, Amsterdam University Press, 135-159.

- Fung, A. and E.O. Wright (2001) Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics & Society* 29 (1), 5-41.
- Fraser, N. (1992) Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy. In C. Calhoun (ed.), *Habermas and the Public Sphere*, MIT Press, Cambridge, 109-142.
- Frégosi, F. (2009) « Formes de mobilisation collective des musulmans en France et en Europe ». *Revue internationale de politique comparée* 16 (1): 41-61.
- Gerring, J. (2007) The Mechanismic Worldview: Thinking Inside the Box. *B.J. Pol.S.* 38: 161-79.
- Hall, P.A. and R. C.R. Taylor (1997) « La science politique et les trois néo-institutionnalismes ». *Revue française de science politique* 47 (3-4): 469-96.
- Halpern, C. (2010) « Concertation/Délibération/Négociation ». In L. Boussaguet and al. (eds.) *Dictionnaire des politiques publiques*. Presses de Sciences Po, Paris, 155-164.
- Haut Conseil à l'Intégration (HCI). (2000) *L'Islam dans la République*. Novembre.
- Herrgott, J-C. (2004) « La construction des lieux de culte musulman », *Conseil Régional du culte musulman d'Alsace/Commission juridique* : mai. 49 pages.
- Hoffmann-Martinot, V. (2007) *Le gouvernement des villes. Une comparaison internationale*. L'Harmattan, Paris.
- Howlett, M. (2010) *Designing Public Policies. Principles and Instruments*. Routledge, London and New York.
- Jenson, J. and S. D. Phillips. (1996) Regime Shift: New Citizenship Practices in Canada. *International Journal of Canadian Studies* 14 (Automne): 111-36.
- Jobert, B. (2008) Contending civil-society frameworks. In B. Jobert and B. Kohler-Koch (eds.) *Changing Images of Civil Society. From Protest to Governance*. London and New York: Routledge, 3-15.
- Kepel, G. (2011) *Banlieue de la République*. Institut Montaigne, Paris (Octobre).
- Kirszbaum, T. (2008) *La mixité résidentielle : une politique (anti)discriminatoire ? Le cas de la rénovation urbaine aux États-Unis et en France*. DREES/MiRe, Paris.
- Laachi, D. (2004) *La participation des habitants à l'épreuve de la démocratie locale*. Université Paris 12. Faculté des sciences de l'Éducation et des sciences sociales, Diplôme supérieur de travail social.
- Landman, N. and Wessels, W. (2005) The Visibility of Mosques in Dutch Town. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 31 (6): 1125-1140

- Lascombes P. and P. Le Galès (2007) Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance* 20(1): 1- 21.
- Laurence, J. (2005) From the Elysée Salon to the Table of the Republic. State Islam Relations and the Integration of Muslims in France. *French Politics, Culture and Society* 23 (1): 36-63.
- Mabileau, A. (1995) « De la monarchie municipale à la française », *Pouvoirs* 73: 7-17.
- Makri, Y. (2005) Quelle contribution citoyenne des associations musulmanes de France ? In Islam et laïcité (ed.) *Islam de France, Islams d'Europe*. Paris : L'Harmattan, 51-58.
- Moore, M. (2007) « In a Europe Torn Over Mosques. A City Offers Accommodation ». *Washington Post*, le 9 décembre 2007.
- Morange, J. (2006) « Les relations État-Églises en France ». *Revista catalana de dret públic* 33: 241-266.
- Observatoire régional de l'intégration et de la ville (ORIV) (2004). « Lieux de culte musulman », *ORIV*, fiche no 10, février.
- Qadeer, M. (1997) Pluralistic Planning for Multicultural Cities: The Canadian Practice. *Journal of the American Planning Association* 63 (4): 481-494.
- Pinson, G. (2007) « Gouverner une grande ville européenne. Les registres d'action et de légitimation des élus à Venise et à Manchester ». *Sciences de la société* 71: 89-113.
- Ternisien, X. (2004) « Le temps des mosquées cathédrale semble révolu ». *Le Monde*, le 18 juin 2004.
- Thelen, K. and S. Steinmo. (1992). Historical Institutionalism in Comparative Politics. In K. Thelen, S. Steinmo and F. Longstreth (eds.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 1-32.
- Sauvage, P. (1996) « L'attitude des municipalités envers l'islam commence à évoluer. La Ville de Créteil vote l'ouverture d'une salle de prière ». *Le Monde* : Paris, 21 février 1996.
- Silver, H., Scott A. and Y. Kazepov. (2010) Participation in Urban Contention and Deliberation. *International Journal of Urban and Regional Research*. 34 (4): 453-477.
- Ville de Créteil (2002) Compte rendu du Comité de quartier 13 (29 mai).
- Ville de Créteil (2004a) Compte rendu du Comité de quartier 13 (7 octobre).
- Ville de Créteil (2004b) Compte rendu du Comité de quartier 19 (15 novembre).
- Vitale, T. (2009). Conflictus interruptus ou de la difficulté à innover dans l'univers institutionnel italien. Affrontements autour de l'emplacement d'une mosquée à Milan In M. Carrel, C. Neveu, and J. Ion

(ed.), *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilités citoyennes dans la ville*.
L'Harmattan, Paris, 175-198.

Vivre Ensemble (2004) « Projet de mosquée : le débat public a commencé ». 246 (novembre): 14-15.

Vivre Ensemble (2005) « Construction de la mosquée : un débat ouvert ». 248 (janvier): supplément p.3.

Young, I.M. (1996) *Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy*. In S. Benhabib (ed.),
Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political, Princeton University Press,
Princeton, 120-135.