

L'islam aux Pays-Bas Culture ou religion ?

Han Entzinger

Il y a trente ans, en 1970, le nombre de musulmans aux Pays-Bas s'élevait à 50 000. Aujourd'hui ce chiffre se situe aux alentours de 700 000, soit 4,5% de la population totale. La plupart d'entre eux sont originaires de Turquie (300 000) et du Maroc (250 000), et sont soit immigrés eux-mêmes, soit issus de l'immigration. En outre, on trouve aussi des musulmans parmi les immigrés en provenance de divers pays, comme le Surinam, l'Indonésie, le Pakistan, la Somalie, l'Afghanistan, l'Iraq, l'Iran, la Bosnie...

Il est remarquable que le passé colonial des Pays-Bas n'a guère joué dans le développement de l'islam aux Pays-Bas. Mais, parce que l'Indonésie, la plus grande nation islamique du monde, est une ancienne colonie néerlandaise, l'islam est toutefois l'objet d'études universitaires depuis de longues années. Il faut cependant souligner que les migrations post-coloniales, surtout pendant les années cinquante, ont été largement constituées par des personnes d'origine européenne ou des métis, presque tous chrétiens. Parmi les 300 000 immigrés en provenance du Surinam, le chiffre des musulmans se limite à quelques dizaines de milliers au maximum, dont les ancêtres étaient venus du sous-continent indien.

400 mosquées

La croissance assez spectaculaire de la présence islamique aux Pays-Bas est donc de date relativement récente. Elle a été stimulée surtout par l'arrivée de travailleurs immigrés et de leurs familles du bassin méditerranéen et, plus tard, par des réfugiés. Contrairement à ce que pensent de nombreux Néerlandais, le fait que presque tous les immigrés en provenance de ces pays sont musulmans ne signifie pas, d'ailleurs, que tous

observent effectivement les prescriptions religieuses ou fréquentent la mosquée régulièrement. Des enquêtes ont montré que c'est le cas pour moins de la moitié de la population musulmane. Le nombre de mosquées aux Pays-Bas s'élève aujourd'hui à 400. Depuis les années 80, l'islam s'est institutionnalisé dans un grand nombre de domaines de la société néerlandaise selon un processus que l'on va s'attacher à analyser plus précisément.

Malgré la forte croissance du nombre des musulmans et malgré cette institutionnalisation de l'islam, on ne saurait vraiment parler de «communauté musulmane» aux Pays-Bas. Les musulmans y sont très divisés, d'abord selon leurs nationalités d'origine, mais de fortes divergences existent en outre au sein même des communautés nationales. Certaines de ces divisions répondent à des disparités d'ordre ethnique, d'autres à différentes interprétations de l'Islam. On remarquera que l'expression «communauté musulmane» n'est que rarement employée dans les discours publics. Les immigrés, comme les pouvoirs publics, préfèrent parler d'eux-mêmes et de leurs communautés selon leurs origines nationales ou ethniques plutôt que selon leur religion. De nombreuses mesures sont prises en faveur des Turcs, Marocains, Surinamais ou d'autres groupes nationaux, mais pas pour «les musulmans», sauf dans les cas où il est directement question de religion. De fait, les immigrés sont souvent désignés comme les «membres de minorités ethniques». Comme nous le verrons dans ce chapitre, une politique très élaborée visant à l'amélioration des conditions de ces minorités ethniques a été menée au cours des vingt dernières années. Afin de mieux comprendre quelle place tient l'islam aux Pays-Bas, il faut impérativement décrire et analyser cette politique et les changements accomplis au fil des ans. Si cette politique n'a jamais directement visé l'islam, elle en a certainement facilité l'institutionnalisation.

Une politique des «minorités ethniques»

C'est au début des années 80 qu'a été dessinée puis lancée une politique des minorités ethniques ou, plus brièvement, une «politique des minorités». Avant 1980, les autorités (mais aussi beaucoup d'immigrés) avaient supposé que le séjour des immigrés ne serait que temporaire. On ne pensa donc pas qu'une politique favorisant leur intégration serait nécessaire, mais le gouvernement prit tout de même quelques mesures pour faciliter leur accueil et leur permettre de préserver leur identité culturelle

en vue de leur retour. On trouve parmi ces mesures l'introduction de l'enseignement de leurs langues maternelles pour les enfants d'immigrés.

L'idée-force qui sous-tendait la politique des minorités partait du constat que, du fait de l'immigration, les Pays-Bas étaient devenus une société multi-ethnique dans laquelle majorité et minorités devraient cohabiter en harmonie et dans le respect mutuel, et où l'égalité des chances devrait être une réalité pour tous (Minderhedennota 1983 : 10). Les objectifs de cette politique furent plus simplement résumés, en particulier dans les premières années, par la formule d'«intégration avec préservation de l'identité des immigrés». On peut regrouper les instruments de cette politique en trois catégories : culturel, légal et social. Ainsi, les trois éléments de base de la politique des minorités furent : l'émancipation dans une société multiculturelle ; l'égalité devant la loi ; la promotion de l'égalité des chances.

L'émancipation dans une société multiculturelle

On peut considérer que le premier élément, l'émancipation dans une société multiculturelle, découle naturellement de l'approche respectueuse de l'identité culturelle des immigrés qui régnait aux premiers temps de l'immigration. On y trouve l'idée que l'immigration a enrichi la diversité culturelle du pays. Toutefois si, dans la période précédente, la préservation de l'identité était conçue comme le préalable à un retour réussi, elle devenait dans la nouvelle politique l'instrument de promotion du multiculturalisme au sein même des Pays-Bas. Cette vision est l'héritage de la tradition hollandaise du pluralisme institutionnalisé, connu sous le nom de *pillarisation* (consolidation à l'aide de piliers en anglais) (*verzuiling*) (Lijpart 1975). Dès la fin du XIXe siècle, chacune des principales communautés religieuses et idéologiques du pays avait développé ses propres systèmes institutionnels (écoles, logements, hôpitaux, syndicats, journaux). Pareils arrangements permettaient aux membres de ces communautés de vivre en accord avec les idées de leurs communautés respectives et de limiter au minimum les contacts intercommunautaires, presque exclusivement au sommet. D'où la métaphore du « pilier », allusion aux temples grecs dont le toit est soutenu par des piliers bien distincts. Au sein de chaque « pilier », un processus d'émancipation collective se mit en route, dont l'école constitua un élément capital. Petit à petit, le « système des piliers » a perdu beaucoup de son sens dans la société hollandaise, particulièrement depuis les années 60, du fait de la sécularisation et de l'individualisation.

Quoi qu'il en soit, la notion de création et de soutien de dispositions séparées et d'arrangements institutionnels comme façon de préserver l'identité de groupe tout en favorisant l'émancipation restait très présente dans la politique des minorités. On estimait qu'il fallait donner aux minorités ethniques une chance de «s'émanciper» tout en préservant leur propre identité culturelle et en permettant son développement ultérieur. Ainsi, les pouvoirs publics accordèrent un soutien généreux à divers aspects de la vie sociale et culturelle des immigrés, sous la forme de subventions pour des organisations ethniques, des journaux ou la radio-télévision. Dans le souci d'institutionnaliser la défense de leurs intérêts, des conseils consultatifs installés pour chaque minorité, tant au niveau local que national. Dans l'éducation primaire, on introduisit sous forme de droit légal pour les principales communautés ethniques jusqu'à cinq heures hebdomadaires d'enseignement de la langue maternelle. En outre, la législation déjà marquée du « système des piliers » en matière d'éducation, autorisait l'établissement d'écoles hindouistes et musulmanes selon les mêmes conditions financières et de cursus que celles des autres écoles (catholiques romaines, protestantes, juives) (Dwyer & Meyer, 1995). Le pays compte aujourd'hui plus de trente écoles musulmanes et une poignée d'écoles hindouistes. Enfin, si la loi hollandaise n'autorise plus de soutien financier aux églises ou aux mosquées, certaines activités organisées par ces dernières (assistance sociale, cours de langue, cours pour les femmes) sont de fait subventionnées avec l'argent public. Nous reviendrons plus longuement sur ce dernier aspect.

L'égalité devant la loi

Le deuxième élément de la politique des minorités vise à promouvoir l'égalité devant la loi. Lorsque cette politique fut mise sur les rails, au début des années 80, on stipula que les résidents étrangers ne devaient pas être contraints d'adopter la citoyenneté néerlandaise, mais qu'ils ne devaient pas non plus être désavantagés du fait de leur condition d'étrangers. Cela mena à une série de mesures cherchant à progressivement gommer les différences de traitement entre citoyens et non-citoyens dans presque tous les domaines. On trouve parmi les plus significatives celles autorisant les résidents étrangers à intégrer le service public (à quelques exceptions près, telles que l'armée ou la police) et à bénéficier des droits sociaux tels que la sécurité sociale et d'autres exactement au même titre que les citoyens néerlandais. À toutes ces mesures s'ajouta une forte politique anti-discriminatoire. La plus connue de ces mesures est le droit de

vote au niveau local, accordé en 1985. Depuis cette date, les citoyens étrangers résidant aux Pays-Bas depuis plus de cinq ans ont pu voter ou être élus dans les scrutins locaux. L'extension de ce droit au niveau provincial, national et européen fait de temps en temps l'objet de débats, mais il est peu probable de la voir bientôt se concrétiser. Depuis que le droit de vote a été accordé aux immigrés lors des élections locales, leur participation a toujours été bien au-dessous de la moyenne nationale. Toutefois, le nombre de conseillers de nationalité étrangère ou issus de l'immigration élus a augmenté, en particulier dans les principales villes. Lors des élections du conseil de district à Amsterdam et Rotterdam, le vote ethnique a pris une grande importance, notamment dans les districts à forte concentration immigrée. Il est important de souligner que la plupart des immigrés votent pour les partis politiques hollandais établis, essentiellement à gauche, plutôt que pour des partis d'immigrés ou ethniques (Tillie 1998). Enfin, depuis le début des années 80, les conditions d'accès à la naturalisation ont été progressivement assouplies. En 1992, la possibilité a été donnée d'opter pour la double nationalité, pour de nouveau être retirée en 1997. Pendant ce temps, le nombre des naturalisations a fortement augmenté.

La promotion de l'égalité des chances

Le troisième élément de la politique des minorités aux Pays-Bas concerne la promotion de l'égalité des chances dans le domaine économique et social. L'ensemble des mesures prises sous cet intitulé cherchaient à garantir aux minorités un traitement équitable en matière de logement, de soins médicaux, d'éducation et d'emploi, pratique bien connue issue du système déjà traditionnel des «piliers», qui présentait déjà une politique à forte composante sociale. Le mot d'ordre était «proportionnalité» : les minorités devaient participer aux institutions évoquées proportionnellement à leur taille, et cela devait se mettre en place en leur rendant ces institutions plus accessibles. Dans des domaines tels que le logement, l'accent était mis sur la chasse aux discriminations dans le système d'attribution. Les résultats ont été assez positifs, notamment dans le logement pour le grand public. Au cours des deux dernières décennies, les conditions de logement des minorités ethniques sont devenues à peu près semblables à celles des Hollandais de statut socio-économique comparable (Tesser et al. 1996). Toutefois, les minorités ethniques tendent à se regrouper dans les franges les plus modestes du marché du logement, de la même façon qu'on les retrouve dans les revenus inférieurs en général.

Dans d'autres domaines, tels que l'éducation ou le travail social, l'approche a été quelque peu différente. Pour combattre l'indigence, on a choisi d'allier la création de services spéciaux pour les minorités ethniques et la réintensification de l'usage d'instruments politiques déjà existants. Dans les écoles, par exemple, la création de classes d'accueil et de cours de soutien pour les enfants d'immigrés a été de pair avec des changements dans les emplois du temps de tous les élèves — de façon à ce que s'y reflète la nature de plus en plus multi-culturelle de la société — et avec la réduction en taille des classes contenant beaucoup d'enfants appartenant à une minorité ethnique. Dans le domaine du travail social, des agences spécifiques pour les immigrés ont été créées. Plus récemment, cependant, on a eu tendance à outiller les agences générales de façon à leur permettre de pourvoir aux besoins spécifiques des immigrés.

Depuis les premiers temps de la politique des minorités, la situation des minorités ethniques sur le marché du travail est restée extrêmement précaire. Leur taux de chômage a oscillé entre 20 et 40% de la population en mesure de travailler, des records étant notamment atteints parmi les Turcs et les Marocains, y compris de la deuxième génération (Tesser et al. 1996). Afin d'améliorer l'accès des minorités ethniques au travail, plusieurs programmes d'emploi ont été mis en place au fil des ans, mais leur effet a généralement été inférieur à celui escompté. En 1993, une loi spéciale a été établie, calquée sur l'*Employment equity act* canadienne. Cette loi n'établit aucun quota, comme le faisaient certaines lois aux États-Unis, mais elle contraint chaque année les employeurs à rendre publique la part des immigrés dans leur personnel, ainsi que leurs plans pour que cette part augmente. Depuis son apparition, cette loi a reçu beaucoup de critiques, notamment de la part des associations d'employeurs. Ces dernières considèrent que ce type de législation porte atteinte à leur droit de sélection, tout en affirmant que l'enregistrement des origines ethniques — une condition nécessaire à l'application de cette loi — viole le droit à la vie privée des individus. Seule une petite minorité des employeurs a réellement rempli ses obligations. Puis la loi a été modifiée et simplifiée. Mais de récents rapports montrent que son implantation laisse toujours beaucoup à désirer. Le gouvernement ne se montre pas très strict quant à son application, ce qui laisse à penser qu'il tient cette loi pour essentiellement symbolique.

Des modèles changeants

Au fil des années, la politique des minorités a subi des changements

considérables. L'hétérogénéité croissante de la population immigrée, ainsi que son nombre, les problèmes persistants en matière d'accès à l'emploi et la lourde dépendance à l'égard des allocations d'Etat ont amené un tournant dans l'emphase de la politique. Déjà, dans les années 80, sa colonne vertébrale, la promotion du multiculturalisme, avait progressivement fait place à la promotion de l'égalité des chances. Des doutes apparurent quant à l'efficacité d'une politique publique basée sur l'encouragement des cultures immigrées et la création de mesures spécifiques à leur intention (De Jong, 1997). Certains estimaient que cette approche était très respectueuse et la voyaient comme un instrument nécessaire pour parvenir à l'émancipation dans une société multiculturelle. Sans le soutien actif de l'État aux cultures minoritaires, ces dernières auraient tôt fait de disparaître, et les immigrés auraient alors à choisir entre l'assimilation et la marginalisation permanente. D'autres, en revanche, redoutaient qu'une politique fortement axée sur l'incitation au multiculturalisme ne provoque une perpétuation de la marginalité des immigrés et de leur dépendance à l'égard du réseau d'aide publique. Ils estimaient qu'une telle politique ne tenait pas suffisamment compte de la nature dynamique des cultures immigrées. Avec le temps, les cultures changent, et les cultures immigrées le font plus vite encore. Toute codification des cultures, chose exigée par leur institutionnalisation, pourrait facilement mener à leur «fossilisation», et deviendrait donc un obstacle au processus d'intégration au lieu d'en être un instrument. Dans cette optique, les pouvoirs publics devraient essentiellement se soucier de donner aux immigrés les outils qui leur permettront de fonctionner de façon indépendante, particulièrement en matière économique et sociale. Cette optique semble aussi mieux en phase avec les nouvelles idéologies cherchant à réduire le rôle de l'État dans la société en général.

Le changement était imminent et, comme en 1979 lorsqu'on finit par abandonner l'idée de la résidence temporaire, ce fut à la suite d'un rapport du *Scientific council for government policy* paru en 1989. Dans ce rapport, le Conseil affirmait que maintenir la politique des «minorités ethniques» rendrait les immigrés trop dépendants des soutiens publics ce qui les rendrait vulnérables, notamment en temps de crise (*Scientific council for government policy* 1989). À la place, le Conseil recommandait que l'accent soit mis sur l'éducation, la politique de l'emploi et les cours de néerlandais. Le débat public et académique qui s'en suivit atteignit des sommets au début des années 90. Dans les sphères académiques, on discutait du rôle de l'apprentissage de la langue maternelle pour les enfants d'immigrés à l'école primaire. Dix ans après sa mise en route, ce type

d'enseignement avait quasiment disparu : réduit à l'extrême, il n'entrait plus dans le cursus régulier.

Dans le monde politique, par contrecoup de l'affaire Rushdie et de la guerre du Golfe, le débat porta sur la réconciliation entre l'islam et les «valeurs occidentales». M. Fritz Bolkestein, alors chef du parti libéral-conservateur et aujourd'hui membre de la Commission européenne, joua dans ce débat un rôle prééminent. Il affirmait que les immigrés devaient s'adapter au cadre culturel dominant et observer les règles existantes fussent-elles inconciliables avec leur culture (Bolkestein 1991). C'était là une musique nouvelle aux Pays-Bas, où tout débat public en la matière avait été évité jusqu'alors. À la même période, d'autres pays européens connaissaient de vifs débats sur la question de l'immigration, mais, à la différence de certains de ceux-là (France, Autriche, Flandre), les partis nationalistes ou anti-immigrés n'ont pas acquis aux Pays-Bas de poids significatif dans le spectre politique. Toutefois, lorsqu'il devint clair que non seulement la présence des immigrés mais aussi l'immigration en tant que telle seraient appelées à durer, le sentiment monta qu'à long terme les aménagements de politique spécifique à destination des communautés immigrées seraient difficilement justifiables auprès de l'ensemble de la population.

Le débat public du début des années 90 avait montré que le modèle multiculturel avait ses limites. En 1994, on rebaptisa «politique d'intégration» la politique des minorités. Cette nouvelle approche accordait moins de place à la promotion et à l'incitation au multiculturalisme et mettait l'accent sur la nécessité d'intégration, notamment par une participation accrue à l'éducation et au travail. La «citoyenneté» devint aussi une notion-clef de la nouvelle politique d'intégration, non seulement dans son acception légale, mais en y ajoutant une forte connotation culturelle et sociale. 1994 fut aussi l'année où, pour la première fois depuis près d'un siècle, le gouvernement néerlandais ne comptait pas de représentant des démocrates-chrétiens, traditionnellement plus favorables au pluralisme institutionnel encouragé par l'État («système des piliers») que la plupart des autres partis.

La politique d'intégration

Il est plus difficile de décrire les instruments de la politique d'intégration que ceux de la politique des minorités qui l'a précédée. Cela est dû essentiellement au fait que la politique d'intégration n'est plus cantonnée aux communautés immigrées, notamment les plus défavorisées. Elle pré-

tend plutôt toucher la société dans son ensemble. Elle repose sur l'idée que le «facteur immigré» doit être un aspect intégral de la politique publique dans tous les domaines, en particulier lorsque les effets des inégalités sont en jeu. On y trouve par exemple des programmes d'éducation prioritaire, des politiques d'«innovation sociale», d'urbanisme et de renouveau urbain, des programmes contre la pauvreté et des projets favorisant l'emploi. Dans chacun de ces domaines politiques, et dans plusieurs autres, des précautions doivent être prises pour s'assurer que les populations d'origine immigrée en bénéficieront suffisamment. On s'était progressivement aperçu que, sans ce genre de précautions, la plupart des mesures prises favorisaient la population d'origine plutôt que les nouveaux venus. Pour illustrer cette nouvelle approche, certaines autorités locales ont délibérément cessé d'employer l'expression «minorités ethniques» pour employer le terme de «(im)migrants» ou le néologisme «allochtones» (en néerlandais *allochtonen*), par opposition au légèrement plus courant autochtone. Ces termes sont bien plus à même de désigner des individus que des communautés.

On pourra en déduire qu'au cours des dernières années l'approche de groupe, qui caractérisait depuis longtemps la politique des migrations aux Pays-Bas, a cédé la place à une approche nettement plus individuelle. Cette dernière tente de rendre plus accessibles aux immigrés les aménagements institutionnels existants plutôt que de viser le développement de nouvelles institutions parallèles. L'intégration est de plus en plus perçue comme un processus à double sens (Contourennota 1994 : 6). Les «grandes institutions» doivent absolument se préparer à recevoir aussi bien les immigrés que les autres, et les immigrés devront être vivement encouragés à pleinement participer à ces institutions. C'est cette approche que creuse le dernier train de mesures du nouveau ministère à la Politique d'Intégration (Minister for Integration Policy), rendu public en 1998. Ce document est justement intitulé «Fournir des opportunités, saisir des opportunités» (*Kansen Krijgen, kansen pakken* 1998). Les détracteurs de cette nouvelle approche affirment qu'elle assombrit gravement l'horizon du multiculturalisme en forçant les immigrés à abandonner leur héritage culturel. Ses partisans disent au contraire qu'une société démocratique digne de ce nom exige une base commune de compréhension entre ses membres, ce qui inclut des éléments tels qu'une langue partagée, le respect de la loi et une compréhension commune des formes de comportement social. Cela ne devrait aucunement constituer un obstacle à la diversité culturelle et religieuse, mais on n'estime pas que faciliter cette diversité fasse partie des premières tâches des autorités. Lorsque la diver-

sité produira des tensions, on trouvera sans doute des solutions pratiques, pense-t-on. Les années 90 ont vu le concept libéral de neutralité de l'État prendre de l'importance (Struijs 1998).

La plupart des programmes et des mesures spécifiquement conçus pour favoriser l'intégration des immigrés ont été soit interrompus soit rendus également accessibles aux personnes défavorisées d'origine non-immigrée. Toutefois, quelques instruments essentiels restent quasi exclusivement adressés aux immigrés. Leur but principal n'est cependant pas de faciliter la préservation et le développement des cultures immigrées, mais plutôt de donner de meilleures chances aux immigrés de participer à la vie sociale, économique culturelle et politique du pays. Parmi ces instruments, on trouve la loi évoquée plus haut qui cherche plus d'équité dans l'embauche, mais qui n'a pas été un franc succès jusqu'ici. Il y a aussi la Loi sur l'intégration civique des nouveaux venus (*Law on civic integration of newcomers - Wet inburgering nieuwkomers*), entrée en vigueur en septembre 1998. Cette loi contraint les immigrés fraîchement arrivés de l'extérieur de la CEE et dont l'instruction est au-dessous d'un certain niveau à prendre 600 heures de cours, essentiellement pour apprendre le hollandais et se familiariser avec la société néerlandaise. On a débloqué pour ce faire plus de 100 millions d'euros par an. L'idée qui sous-tend cette loi, la première de ce genre en Europe (la Finlande s'en est récemment inspirée), veut que les immigrés ayant suivi ces cours seront plus à même de trouver leur propre voie pour participer à la vie économique. Ce qui réduira leurs chances de devoir recourir aux allocations publiques (Van der Zwan & Entzinger 1994).

La mise en route de cette loi avait été précédée de nombreuses expériences et d'un débat public, qui avait fait apparaître les controverses fondamentales, notamment concernant le caractère obligatoire des cours (Foblets & Hubeau 1997). Certains affirmaient que la contrainte était inutile, puisqu'une large majorité des immigrés ne sont que trop désireux d'apprendre le hollandais. Le problème n'était pas tant un manque de motivation, comme semblait le dire le gouvernement, qu'un manque de structures. En outre, que faire si les immigrés refusaient les cours ? Les renvoyer chez eux serait une sanction disproportionnée, inapplicable même en ce qui concerne les réfugiés. D'autres, favorables à la nouvelle loi, convenaient que le plus souvent, les nouveaux arrivants seraient très heureux de recevoir cet enseignement gratuit. Ils disaient que le caractère obligatoire de ces cours aurait deux types de conséquences. Cela obligerait les autorités à s'assurer qu'il y avait assez de cours disponibles. Ils ajoutèrent que cette obligation légale aurait des chances d'atteindre cer-

taines catégories d'immigrés, notamment les femmes, qui sans cela ne seraient pas autorisées à prendre part aux activités publiques. L'argument principal était peut-être celui qui consistait à dire que les autorités devaient être fondées à contraindre tout résident de faire l'effort d'acquérir les qualifications nécessaires à son propre entretien. C'est ce principe qui motive l'école obligatoire pour les enfants, ce que plus personne ne discute aujourd'hui. Même les immigrés adultes qui ont eu moins de chances d'être scolarisés devraient alors être forcés de compenser ces carences. L'argument veut que tout le monde tirera des avantages de cette mesure, puisqu'elle permettra de maintenir l'État-providence et ses politiques sociales, qui ne survivront que si le nombre de demandeurs ne dépasse pas certaines limites.

Cette vue d'ensemble de l'évolution de la pensée et de la politique néerlandaises au fil des vingt dernières années montre avant tout que les pouvoirs publics ont joué un rôle très actif, voire volontariste, en la matière. Une fois l'immigration reconnue comme phénomène permanent, il ne faisait aucun doute que des mesures devaient être prises pour favoriser une meilleure participation des immigrés dans la société néerlandaise. Eu égard à la forte tradition de politique sociale du pays, le débat ne portait pas réellement sur la nécessité de telles mesures, mais sur leurs modalités. L'essentiel était alors de savoir à quel point l'arrière-plan culturel et ethnique des immigrés devrait se refléter dans les nouveaux aménagements. Dans un premier temps, on préféra créer des aménagements institutionnels séparés dans un certain nombre de domaines, ce qui restait cohérent avec la tradition hollandaise du système des «piliers». Cependant, par la suite, il apparut clairement que des arrangements spécifiques mèneraient à la marginalisation et à la dépendance à l'égard des soutiens publics. On met donc aujourd'hui l'accent sur le besoin d'intégration au sein des institutions existantes, sans toutefois contraindre les immigrés à assimiler la trame culturelle dominante. Le débat sur l'intégration a aussi rendu évident le fait que tous les membres d'une société doivent partager un certain nombre de valeurs et de caractéristiques afin de préserver la cohésion au sein de l'ensemble social.

L'institutionnalisation de l'Islam

Du fait de cette nouvelle approche, le maintien et la promotion des cultures immigrées a perdu beaucoup de son sens en matière de politique pratique. On remarquera avec intérêt que l'un des effets de ce changement est l'importance croissante du facteur religieux. Si les Pays-Bas,

comme la plupart des pays d'Europe, pratiquent la séparation totale de l'Église et l'État, il serait peu prudent — impossible en fait — de faire comme s'ils n'avaient aucun lien. Dans les années 70, la présence de l'islam dans le pays était quasiment invisible. Le nombre des musulmans était très limité et ils restaient fortement orientés vers leurs pays d'origine. À mesure que leur nombre et la durée de leur séjour ont commencé à croître, on a pris conscience qu'il fallait prendre au sérieux leur revendication d'être traités sur un pied d'égalité avec d'autres groupes. Dans les années 80, les organisations et associations islamiques ont commencé à se multiplier, certaines de portée locale, d'autres entretenant des liens serrés avec les pays d'origine. Peu à peu, ces associations se sont mises à défendre leurs intérêts auprès des autorités, bien qu'il convienne d'ajouter que le caractère positif et multiculturaliste de la politique des minorités ethniques ait prévenu bien des mécontentements. Toutefois, que ce soit sur le plan national ou local, il a parfois été difficile pour les autorités de déterminer l'attitude à adopter envers des organisations agissant au nom de l'islam. Après tout, leurs dispositions étaient conçues pour «les Turcs» et «les Marocains», pas pour «les musulmans». Peu à peu, ces hésitations ont cédé le pas à une approche plus pragmatique : puisque les dignitaires musulmans accédaient plus aisément aux communautés respectives, pourquoi ne pas user de leurs services en tant qu'intermédiaires ? Jusqu'à ce jour, cependant, l'islam n'a pas su devenir un facteur politique de poids aux Pays-Bas : il connaît trop de divisions tant sur le plan religieux que national. Il y a eu plusieurs tentatives de constitution d'un Conseil national des musulmans, mais elles n'ont pas connu le succès et ont souvent mené à des ruptures et à de profondes divisions. Pour cette raison, l'islam n'est pas vraiment présent dans la vie politique des Pays-Bas, mais il a acquis une certaine position dans deux domaines, le religieux au sens strict et l'éducation. Les premiers débats concernant l'aspect purement religieux portaient sur l'apport de fonds publics pour l'édification de mosquées. Jusqu'en 1983, et malgré la séparation de l'Église et de l'État, ce dernier avait partiellement subventionné la construction de nouvelles églises dans certaines circonstances. À l'adoption de la nouvelle Constitution, et du fait d'une sécularisation croissante, cette réglementation fut abandonnée. Elle avait tout de même profité à certaines des premières mosquées du pays. Après 1983, deux Comités consultatifs successivement désignés par le gouvernement recommandèrent que le soutien financier soit maintenu pour les musulmans et les hindous, eu égard à leur situation défavorisée. Le gouvernement décida de ne pas suivre leurs recommandations. Cependant, des mesures ont été prises et la légis-

lation adaptée dans un certain nombre de domaines de façon à garantir aux fidèles de l'islam un traitement équitable par rapport aux membres des autres religions traditionnellement présentes aux Pays-Bas. Certains de ces aménagements sont passés quasiment inaperçus, d'autres ont fait l'objet de débats publics.

Parmi les décisions prises sans avoir donné lieu à débat ou presque, on trouve l'égalité de traitement entre les cloches des églises chrétiennes et l'appel à la prière islamique, des dispositions prises pour organiser et financer la circoncision dans le cadre religieux, l'inhumation des morts selon les lois islamiques, l'abattage des animaux, l'observation des préceptes alimentaires propres aux musulmans dans les prisons et au sein des forces armées, un accès facilité aux imams dans ces lieux et la possibilité de prêter serment sur le Coran au même titre qu'on le fait sur la Bible. Le port du foulard par les femmes musulmanes au travail ou à l'école continue de prêter à discussion de temps en temps, mais cette pratique est aujourd'hui largement admise. Cette question est loin d'avoir le même poids qu'en France, ce qui est probablement dû à l'attitude relativement sereine que l'on a aux Pays-Bas à l'égard d'autres cultures et religions, y compris dans le domaine public. La question ayant soulevé le plus de discussion aura été celle de la formation des imams. Jusqu'à présent, les musulmans des Pays-Bas avaient pratiquement toujours recruté leurs imams à l'étranger, en général dans leur pays d'origine. La plupart de ces imams sont très peu familiers avec le mode de vie de l'Europe occidentale, ils ne parlent pas néerlandais, et le sentiment se répand qu'ils ne sont pas en mesure de répondre aux besoins réels de la communauté. Des initiatives ont donc été prises pour mettre en place une école pour imams. La communauté musulmane est profondément divisée sur cette question, et les différentes factions sont trop petites pour pouvoir prendre leurs propres dispositions. Le gouvernement néerlandais soutient fermement l'idée d'instaurer des facilités éducatives pour les imams aux Pays-Bas. Il est convaincu que cela aura des répercussions positives sur l'intégration des immigrés. Mais au vu des désaccords régnant entre les musulmans eux-mêmes et du fait que l'apport d'un soutien public à la formation de chefs spirituels est une question délicate, la solution semble encore bien lointaine.

Le deuxième secteur qui a vu l'islam s'institutionnaliser aux Pays-Bas est celui de l'éducation. Celle-ci, bien entendu, revêt une importance extrême, non seulement pour la préservation des identités religieuses et culturelles, mais aussi pour la socialisation des générations futures. Relativement peu de temps après l'installation des premiers enfants

musulmans aux Pays-Bas, les modalités existant pour l'instruction religieuse dans les écoles publiques furent élargies de façon à permettre l'enseignement de l'islam. On a vu plus haut que la législation néerlandaise en matière d'éducation demeure fortement marquée par le système des «piliers». De fait, seul le tiers des écoles hollandaises sont publiques ; les autres sont privées, protestantes ou catholiques pour la plupart. Toutes, cependant, sont financées par l'argent public. Elles ont une certaine liberté quant à l'organisation de leur cursus, mais elles doivent répondre à des examens terminaux imposés à l'échelon national. Les écoles privées sont libres de choisir leurs élèves mais, du fait de la sécularisation, la plupart admettent aujourd'hui des étudiants d'autres obédiences. Sous certaines conditions, des groupes de parents peuvent prendre l'initiative d'établir une nouvelle école.

On peut comprendre que, dans ce contexte, des parents musulmans aient aussi souhaité ouvrir des écoles islamiques. Les premières écoles primaires islamiques ont ouvert leurs portes en 1988 ; le pays en compte aujourd'hui plus de trente, et six autres sont hindouistes. En 1999, une autorisation a été donnée à la création de la première école secondaire islamique qui doit s'établir à Rotterdam. Certains cours de troisième cycle existent également, financés par l'argent public. La plupart des écoles islamiques accueillent majoritairement un groupe ethnique ou religieux spécifique. En pratique, elles peuvent être turques ou marocaines, mais l'origine n'est pas reconnue comme critère par la loi néerlandaise pour l'établissement d'une école, alors que la religion l'est. Il faut souligner que seuls 4% de tous les enfants musulmans en âge d'aller à l'école primaire vont dans une école musulmane. Des études ont montré que les résultats académiques de ces enfants sont semblables à ceux des enfants d'immigrés dans les autres écoles, mais un récent rapport de la Commission d'inspection de l'éducation émet des doutes quant au climat pédagogique régnant dans beaucoup d'écoles islamiques. Ces écoles ne manquent certes pas d'alimenter les querelles aux Pays-Bas. Si la liberté d'éducation est généralement admise, nombreux sont ceux qui redoutent que les écoles islamiques aient un effet négatif sur la capacité d'intégration de la nouvelle génération. La question soulève fréquemment des débats passionnés, notamment lorsque l'établissement d'une nouvelle école reçoit l'approbation des autorités locales.

Dans tous les autres domaines de la société, l'islam a jusqu'ici difficilement pu se manifester comme un nouveau «pilier», à l'exception de la radio et de la télévision qui, à l'instar du système éducatif, sont fortement imprégnées du système des «piliers». Des associations musulmanes ont

été créées et, quelques heures par mois, elles diffusent leurs émissions à la radio et à la télévision hollandaises. Une association turque, qui ne revendique pas d'identité spécifiquement musulmane, pourrait prochainement se voir admise sur le réseau public. Toutefois, comme dans d'autres domaines, la question est d'abord le théâtre des rivalités entre différentes factions.

La présence de l'islam aux Pays-Bas ne possède qu'une courte tradition, qui ne date pas d'avant 1970. Comparés à d'autres pays européens, les Pays-Bas ont fait preuve d'une relative décontraction en abordant les questions que posait la présence de l'islam. Cela s'explique en grande partie par la forte tradition pluraliste qui les caractérise en matière de religion. Cette tradition a produit le «système des piliers», où chaque communauté religieuse et idéologique dispose d'aménagements institutionnels qui lui sont propres, dont beaucoup sont partiellement ou totalement financés par l'argent public. Bien que l'essentiel du système des «piliers» appartienne aujourd'hui au passé, c'est un passé qui reste très présent dans la mémoire collective hollandaise. Ce dispositif multiculturel a rendu relativement aisé l'accueil des nouveaux immigrés. Il est intéressant de remarquer que cet accueil s'est fait en fonction des origines culturelles et ethniques plutôt que de la religion. Récemment, cependant, on a pris conscience des limites du multiculturalisme. Ce dernier peut entraver les processus d'intégration et rendre les petites communautés immigrées trop dépendantes du soutien public. C'est pourquoi la politique à l'égard des immigrés s'est écartée de cette ancienne approche. En théorie, il est possible que cela ait multiplié les occasions pour les immigrés de se manifester en fonction de leur religion plutôt que de leur communauté culturelle ou ethnique. Toutefois, les musulmans aux Pays-Bas restent fortement divisés, ce qui pourrait expliquer le fait qu'ils aient maintenu un profil assez bas jusqu'ici. Mais, dans le domaine religieux au sens strict, ainsi que dans celui de l'éducation, la reconnaissance de l'islam comme un nouveau facteur est un fait, y compris en termes institutionnels. Malgré les désaccords occasionnels, sa position n'est pas vraiment menacée. La plupart des gens aux Pays-Bas semblent y avoir accepté la présence de l'islam.

Han Entzinger est professeur à la Faculté des Sciences Sociales à l'Université d'Utrecht (chargé de l'étude de l'immigration et de l'intégration) et directeur scientifique de l'École Néerlandaise pour la Recherche des Politiques Sociales et Économiques (AWSB).

(Traduit de l'anglais par Anatole Muchnik)

Bibliographie :

- Frits Bolkestein, Address to the Liberal International Conference at Luzern (Friday 6 September); The Hague, VVD, 1991.*
- Outline Policy Document on the Integration of Ethnic Minorities, Lower House, 1994.*
- Mart-Jan De Jong, «Multiculturalism: Perfume or Poison ?»; in M.J. de Jong & A.C. Zijdeveld, Eds., The Gift of Society, Nijkerk, Enzo, 1997.*
- Claire Dwyer, & Astrid Meyer «The institutionalisation of Islam in the Netherlands and in the UK : the case of Islamic schools»; New Community 21 (1) 37-54, 1995.*
- Han Entzinger, "Y a-t-il un avenir pour le modèle néerlandais des 'minorités ethniques' ?», Revue Européenne des Migrations Internationales, 10 (1), 73-94, 1994.*
- Han Entzinger, «Participation politique et sociale des immigrés au processus d'intégration» in La participation politique et sociale des immigrés à travers des mécanismes de consultation, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1999, pp. 9-67.*
- Arend Lijphart, The Politics of Accommodation : Pluralism and Democracy in the Netherlands, Berkeley, University of California Press; 1975.*
- Rinus Penninx, Jeannette Schoorl & Carlo van Praag, The Impact of International Migration on Receiving Countries : The Case of the Netherlands, Amsterdam: Swets & Zeitlinger, 1993.*
- Jan Rath, Rinus Penninx, Kees Groenendijk & Astrid Meyer, «The politics of recognizing religious diversity in Europe. Social reactions to the institutionalisation of Islam in the Netherlands, Belgium and Great Britain», Netherlands' Journal of Social Sciences 35 (1), 1999.*
- Theo Roelandt & Justus Veenman, An emerging ethnic underclass in The Netherlands ? Some empirical evidence, New Community, 1992, 19 (1) p. 129-141.*
- W.A.R. Shadid & P.S. van Koningsveld, Moslims in Nederland, Alphen aan den Rijn, Samsom Stafleu, 1990.*
- P.T.M. Tesser, F.A. van Dugteren & A. Merens, Rapportage minderheden 1996, Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau, 1996.*
- Jean Tillie, «Explaining Migrant Voting Behaviour in the Netherlands, Combining the Electoral Research and Ethnic Studies Perspective», Revue Européenne des Migrations Internationales, 1998, 14 (2) p.71-95.*
- Scientific Council for Government Policy, Ethnic Minorities, The Hague, WRR, 1979.*
- Scientific Council for Government Policy, Immigrant Policy, The Hague, WRR, 1989.*