



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Février 2018

Laïcité, valeurs de la République et exigences minimales de la vie en société

Des principes à l'action

SOMMAIRE

Introduction : impossible consensus ?	3
<i>1. Si la laïcité est, à la lettre, respectée, l'affirmation identitaire progresse dans certains territoires, rendant difficile la pédagogie de la laïcité et le partage des valeurs républicaines.....</i>	<i>8</i>
1.1. A quelques exceptions près, la laïcité « dans les textes » est respectée.....	9
1.2. Les activités en commun exposées aux « raidissements identitaires ».....	12
1.3. Les contestations de laïcité	18
<i>2. Malgré d'excellentes initiatives, la mobilisation est inégale et risque de s'essouffler</i>	<i>21</i>
2.1. Les incertitudes sur la « doctrine » pèsent sur l'implication des acteurs	21
2.2. L'organisation départementale : un cadre plus formel qu'opérationnel.....	22
2.3. La mise en place d'une politique de formation à la laïcité.....	24
2.4. L'implication des différents partenaires est très hétérogène	27
<i>3. Donner plus d'impact aux politiques de promotion de la laïcité implique une clarification des objectifs, un pilotage renforcé et davantage de transversalité entre les politiques de citoyenneté</i>	<i>34</i>
3.1 Une clarification des objectifs	34
3.2. Un pilotage renforcé et renforcé	38
3.3. Décloisonner les politiques de citoyenneté, tout en préservant la spécificité de la thématique de la laïcité.....	40

INTRODUCTION : IMPOSSIBLE CONSENSUS ?

Par lettre de mission en date du 25 septembre 2017, le secrétaire général du ministère de l'Intérieur a souhaité disposer d'un plan de relance des actions départementales en faveur de la laïcité. Cette démarche fait notamment suite à un avis rendu le 16 mai 2017 par l'Observatoire de la Laïcité, relatif au « suivi par les administrations et les collectivités locales des problématiques qui ont trait à la laïcité et au respect des valeurs de la République, de l'ordre public et des exigences minimales de la vie en société ».

Cet avis évoque un large champ de problématiques ayant trait, d'une part, au respect et à la promotion de la laïcité et à la relation avec les cultes, notamment l'application du principe de neutralité dans les services publics, dans le cadre des activités scolaires et périscolaires, dans la pratique des activités cultuelles (prières, lieux de culte, abattage rituel, gestion des cimetières et des inhumations). Et touchant, d'autre part, aux problématiques mettant en évidence ou ayant pour origine l'expression d'une conviction ou d'une pratique religieuses qui, sans ressortir à une atteinte à la laïcité, mettent en jeu certains principes de vie en société, en particulier l'égalité entre les femmes et les hommes, le bon fonctionnement des services publics et des activités collectives, le respect des personnes à raison de leurs convictions, de leur orientation sexuelle ou de leur origine, la préservation de l'intégrité physique ou de la dignité des personnes, ou encore des situations de harcèlement moral. Au total, l'Observatoire de la laïcité relève 14 situations différentes, dont 6 liées à la laïcité et 8 mettant en jeu le fait religieux, sans toutefois relever de la laïcité.

Constatant par ailleurs une inégale mobilisation et une coordination parfois perfectible entre les acteurs, l'Observatoire suggère d'étendre les prérogatives des conférences départementales de la laïcité et du libre exercice des cultes (CDLLEC), de solliciter d'autres instances partenariales impliquées dans les politiques éducatives, la lutte contre les discriminations et le racisme ou encore les dérives sectaires, et de dynamiser les initiatives de promotion de la laïcité telles que les événements organisés autour de l'anniversaire de la loi du 9 décembre 1905 ou des « semaines de la fraternité » qui se tiennent dans certains départements.

Les entretiens conduits en amont avec les cabinets du Président de la République, du Premier ministre et du ministre de l'Intérieur, ainsi qu'avec le président et le rapporteur général de l'Observatoire de la laïcité, ont permis de préciser les attendus de cette mission au champ potentiellement très vaste.

Au cours des cinq dernières années, et singulièrement depuis les attentats des 7, 8 et 9 janvier 2015 survenus à Paris et à Montrouge, les pouvoirs publics ont engagé des initiatives d'envergure pour mobiliser l'ensemble des administrations publiques, des collectivités locales, du tissu associatif, et au-delà, de la société civile dans son ensemble, autour des valeurs de la République et la promotion de la citoyenneté. La laïcité occupe une position centrale dans ce dispositif.

Elle se trouve par nature au cœur des travaux de l'Observatoire de la laïcité, mais aussi dans le plan de mobilisation de l'école pour les valeurs de la République présenté le 22 janvier 2015 et dans les initiatives portées par le ministère de la Ville, notamment les trois comités interministériels à l'égalité et à la citoyenneté tenus en 2015 et 2016 et le plan de formation pour les valeurs de la République et la laïcité (VRL).

Par ailleurs, d'autres politiques publiques, ne touchant pas directement à la laïcité mais concourant à la promotion de la citoyenneté et à la lutte contre la haine et les discriminations, ont été parallèlement engagées ou renforcées dans la même période : initiative « la France s'engage », création de la réserve citoyenne, plan de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, plan de lutte contre la haine anti-LGBT, plan d'action contre les discriminations au travail, plan de lutte contre la radicalisation...

Or, si janvier 2015 marque une rupture, s'il y a, comme de nombreux interlocuteurs l'ont relevé durant la mission, un « avant » et un « après » Charlie, la laïcité n'était pas un objet consensuel avant, et elle ne l'est pas davantage devenue après, au contraire.

« Le mot sent la poudre », relevait déjà le professeur Rivero en 1949. Sujet de débats enflammés dont ce n'est pas le lieu de rappeler l'histoire longue, la laïcité cristallise des oppositions très vives, oppositions qui se sont à la fois aiguisées et qui ont changé de nature à mesure que s'est affirmé, ces trente dernières années, un islam revendiquant sa juste place dans la société française, et dont certaines manifestations, évoquées généralement sous les termes d'islamisme ou d'islam radical, mettent en jeu à des degrés divers, et dans certains cas contestent ouvertement, les principes consacrés par la République.

On ne retracera pas non plus ici les polémiques entre partisans d'une laïcité qui se veut ferme et que d'autres disent fermée, et partisans d'une laïcité « apaisée » ou « de liberté » que leurs adversaires jugent affadie voire dévoyée. Bien que les uns et les autres partagent plus de références, notamment historiques, philosophiques et juridiques, qu'ils ne l'admettent généralement dans le feu de la controverse, force est de constater qu'il n'y a pas de consensus sur la définition et la portée de la laïcité, et que la dynamique de ces dernières années est plutôt centrifuge que centripète.

Cette difficulté à produire du consensus autour de la définition même de la laïcité se fait ressentir bien au-delà de la polémique entre responsables politiques ou du débat entre sachants. Appréciée depuis le terrain, auprès des acteurs chargés de faire appliquer la laïcité au quotidien, cette instabilité est source d'incertitudes, d'incompréhensions, parfois même de conflits ; elle pousse parfois à l'inverse, par une volonté louable d'aplanir les tensions, à s'en tenir à l'énoncé de principes généraux, sans entrer dans le détail de ce que la laïcité permet et de ce qu'elle proscriit, ni trop s'aventurer dans la résolution de cas concrets.

La laïcité et le rapport au fait religieux ne sont pas les seuls sujets sensibles dans la société française, mais ils sont probablement de ceux pour lesquels le dire d'Etat apparaît le moins stable aux acteurs concernés, à tort ou à raison. Une part non négligeable des difficultés sur lesquelles notre enquête a porté trouve son origine dans cette incertitude des acteurs quant à la conduite à adopter face à des réalités elles-mêmes déjà fort complexes.

On ne soulèvera pas ici de questions de principe. De façon plus pragmatique, cette enquête s'est attachée aux perceptions des acteurs de terrain, aux réalités qu'ils affrontent et aux ressources dont ils disposent. Une telle démarche implique de laisser une certaine latitude aux personnes interrogées dans le choix des thèmes abordés, en posant des questions ouvertes et en recentrant progressivement l'entretien par des relances plus fermées, notamment pour inviter l'interlocuteur à appuyer son propos sur des faits concrets.

L'enquête s'est déroulée dans neuf départements dont huit à dominante urbaine (Bouches-du-Rhône, Haute-Garonne, Ile-et-Vilaine, Loire-Atlantique, Nord, Bas-Rhin, Rhône, Yvelines) et un département rural (Meuse), entre le 22 octobre et le 15 janvier. Les visites comportaient

systématiquement des entretiens avec les chefs de service de l'Etat (corps préfectoral, DDSP, Gendarmerie, Renseignement territorial, Recteur et/ou DASEN, DRJSCS ou DDCS, délégués du préfet), la direction de la caisse d'allocations familiales, maires (Strasbourg, Rennes, Vaulx-en-Velin, Chanteloup-les-Vignes, Equevilly), maires-adjoints ou collaborateurs d'élus ; des responsables associatifs ayant entrepris une action dans le domaine de la laïcité ; trois établissements scolaires du second degré (Nantes, Strasbourg, Trappes) ; des directeurs ou membres de la direction des établissements hospitaliers du chef-lieu (Marseille, Strasbourg, Bar-le-Duc, Lyon, Nantes, Lille) et des représentants des ARS ; des représentants des cultes (Toulouse, Lyon, Strasbourg, Rennes, Lille, Bar-le-Duc) ; des responsables universitaires responsables de formations ou de diplômes universitaires (DU) sur la laïcité et la gestion du fait religieux (Nantes, Aix-Marseille, Strasbourg, Lyon).

Ont été auditionnés en outre : le président de l'Assemblée nationale, le ministre de l'Education nationale, le secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique ; le directeur général de la caisse nationale des allocations familiales ; le directeur général de l'enseignement scolaire ; le directeur général de la sécurité intérieure ; le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques et le chef du bureau central des cultes ; le commissaire général à l'égalité des territoires et le commissaire général délégué, directeur de la ville et de la cohésion urbaine ; le directeur général du centre national de la fonction publique territoriale ; les services de la direction générale de l'administration de la fonction publique. Trois parlementaires ont été entendus à leur demande.

Les principaux constats tirés de cette enquête sont les suivants :

- **Les manifestations d'affirmation identitaire inspirées par la religion se multiplient et se diversifient, même si les situations sont très hétérogènes d'un territoire à l'autre. De l'ordre de l'épiphénomène dans les zones rurales, rares dans les centres-villes et plus généralement dans les territoires plus favorisés et mixtes socialement, les contestations de la laïcité et des principes républicains se manifestent dans des proportions nettement plus significatives dans les territoires de la géographie prioritaire de la politique de la ville, avec là encore, au sein de ces territoires, des différences significatives d'un quartier ou d'un établissement scolaire à l'autre.**
- **Ces manifestations et les perturbations qu'elles entraînent sont le fait, dans la grande majorité des cas, d'un islam rigoriste voire radical, mais concernent également catholiques intégristes, mouvements évangéliques et juifs orthodoxes. Quelques cas « d'excès de zèle », caractérisés par une invocation abusive de la laïcité et pouvant le cas échéant relever de la discrimination, ont également été rapportés.**
- **Les difficultés rencontrées concernent notamment les activités éducatives au sens large, c'est-à-dire non seulement le déroulement des activités et le climat dans les écoles, collèges et lycées, mais aussi les activités péri-scolaires, socio-éducatives, culturelles et sportives.**

- **Les atteintes directes à la laïcité sont peu nombreuses, mais les perturbations des conditions de vie et de travail collectifs, d'intensité et de nature variables, sont par endroits particulièrement fortes. Ces perturbations tendent à s'intensifier et à s'étendre. Si la « laïcité dans les textes » est largement observée, la « laïcité dans les têtes »¹, et plus largement l'adhésion aux principes républicains reculent par endroits, suscitant d'autant plus de désarroi et d'inquiétude parmi de nombreux agents publics et responsables associatifs que le sentiment de ne pas être entendus, voire pas soutenus, se répand.**
- **L'élan donné à la pédagogie de la laïcité et aux politiques des citoyenneté en général après les attentats de 2015, très fort dans une phase initiale, menace de retomber. Quels qu'en soient les motifs - doutes sur les attentes de la hiérarchie, crainte de « trop en faire » ou intérêt plus marqué pour d'autres thématiques – ce fléchissement de la mobilisation doit être corrigé.**

Les recommandations générales portent notamment :

- **Sur une nécessaire remobilisation des acteurs autour d'enjeux clarifiés, donnant plus de lisibilité et d'effectivité à l'action des autorités publiques locales en matière de laïcité**
- **Sur le décloisonnement et la transversalité de toutes les actions concourant à la citoyenneté et à la promotion des valeurs de la République, la laïcité devant être plus clairement mise en lien avec les politiques de lutte contre les discriminations, la lutte contre le racisme, la prévention de la radicalisation ou encore la lutte contre les dérives sectaires**
- **Sur la mise en place d'outils et de modalités de travail souples, partant des problématiques de terrain et cherchant à mettre à disposition des praticiens des réponses opérationnelles et des outils aisément mobilisables**

Les constats et les recommandations émises dans le présent rapport s'inscrivent dans une très grande continuité avec les conclusions du rapport remis en décembre 2016 à la ministre de la Fonction publique Annick Girardin par la commission présidée par Emile Zuccarelli². Ses

¹ Référence empruntée à Denis Maillard, Quand la religion s'invite en entreprise, Fayard, 2017.

²Rapport « Laïcité et fonction publique », par Emile Zuccarelli, président de la commission, Damien Reberry, inspecteur de l'administration, et Vincent Villette, auditeur au Conseil d'Etat, décembre 2016
<https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/rapports-missionnes/Rapport-Laicite-et-Fonction-publique.pdf>

auteurs relevaient déjà un certain désarroi des agents publics face à des situations concrètes pour la résolution desquelles ils s'estimaient insuffisamment formés et outillés. Un an plus tard, le tableau ne s'est pas sensiblement modifié.

1. SI LA LAÏCITE EST, A LA LETTRE, RESPECTEE, L’AFFIRMATION IDENTITAIRE PROGRESSE DANS CERTAINS TERRITOIRES, RENDANT DIFFICILE LA PEDAGOGIE DE LA LAÏCITE ET LE PARTAGE DES VALEURS REPUBLICAINES

Les éléments d’état des lieux communiqués ci-après ne prétendent ni à l’exhaustivité, ni à l’exactitude scientifique. Ils sont le fruit de dizaines de témoignages recueillis auprès d’acteurs publics et associatifs de neuf départements qui vivent au quotidien la mise en application du principe de laïcité et s’efforcent de faire respecter et de promouvoir les valeurs de la République, et ils ne sont, si l’on peut dire, que cela.

Par définition, ils apportent un éclairage sur une partie des réalités en surexposant fatalement les difficultés au détriment des situations où « tout va bien », dont les personnes interrogées parlent spontanément moins, même si la plupart des interlocuteurs rencontrés prennent soin de préciser que le respect de la laïcité n’est pas la toute première de leur préoccupation, et que tant le respect des règles que leur pédagogie sont majoritairement observés et, mieux encore, compris. Les situations décrites ci-après ne sont en aucun cas généralisables.

Elles témoignent toutefois, dans des conditions bien précises, notamment – mais pas exclusivement – de la progression d’une pratique religieuse très rigoureuse, pour ne pas dire rigoriste, de l’islam, en particulier chez les jeunes, de contestations plus ou moins vives, plus ou moins explicites, de la laïcité, et plus généralement d’attitudes de retrait, d’abstention, de remise en cause, de toutes une série d’activités partagées, ou des règles et usages dans lesquels ces activités se déroulent. La place des femmes et des jeunes filles et le rapport entre les sexes sont l’enjeu central de ces attitudes qui, pour être disparates et d’intensité variables, ont été mentionnés par la quasi-totalité des interlocuteurs rencontrés comme d’une réalité montante et préoccupante.

Ce n’est pas tant la laïcité elle-même qui est en cause, même si, respectée dans la lettre, elle est aussi contestée dans l’esprit. C’est davantage une façon de vivre en société, dans une sécularisée, mixte et ouverte, qui est, par endroits, contestée et refusée.

Les territoires visités relèvent de trois cas de figure bien distincts :

- **Les territoires où la laïcité ne soulève aucune difficulté et où les contestations des valeurs de la République sont résiduelles** : il s’agit de la Meuse et des zones à dominante rurale de la Loire-Atlantique, de l’Ille-et-Vilaine, de la Haute-Garonne, du Nord et du Bas-Rhin ;
- **Les territoires où la laïcité et le vivre-ensemble sont globalement bien respectés mais où des situations localisées sont décrites comme problématiques** (Bas-Rhin, dans les quartiers populaires de Strasbourg et les communes environnantes) ou de

basse ou moyenne intensité mais présentant des signes d'aggravation récents (Rennes et Nantes) ;

- **Les territoires présentant des phénomènes de radicalisation anciens, une forte paupérisation de certains quartiers ou de certaines communes, un communautarisme fort et un prosélytisme religieux virulent** : parties des agglomérations de Lille et de Maubeuge, de Toulouse, de Marseille et de Lyon, communes en géographie prioritaire des Yvelines. Les contestations de la laïcité, les phénomènes de repli communautaire et le non respect des « exigences minimales de la vie en société » y créent des difficultés récurrentes.

1.1. A QUELQUES EXCEPTIONS PRES, LA LAÏCITE « DANS LES TEXTES » EST RESPECTEE

1.1.1 Le port de signes religieux ostensibles dans les services publics et à l'école

L'image couramment associée aux remises en cause de la laïcité demeure « le voile musulman ». Le philosophe Régis Debray, alors membre de la commission présidée par Bernard Stasi en 2003, dont les travaux devaient aboutir à la loi du 15 mars 2004 interdisant les signes religieux ostensibles à l'école et mettant fin à quinze années de débats passionnés et d'incertitudes juridiques, avait adressé à la commission un texte dont le titre, « Ce que le voile nous voile », résonne comme une mise en garde toujours d'actualité. Le « voile » demeure un outil de mobilisation symbolique fort, aussi bien pour les associations « anti-islamophobie » qui continuent de porter le fer contre la loi de 2004 que pour les acteurs politiques et médiatiques mettant en garde contre une prétendue « islamisation » ; mais dans les faits, les incidents concernant le port de signes religieux ostensibles se sont raréfiés, aussi bien de la part des élèves que de la part des agents publics, soumis au principe de neutralité.

S'agissant de l'école, comme le souligne le directeur-adjoint des services de l'Education nationale du Nord, « le voile ne pose plus les problèmes d'il y a dix ou quinze ans » (DASEN adjoint, 59) même si on observe des pratiques de contournement (port d'un bandana couvrant...). Comme le fait remarquer Jean-Paul Delahaye, inspecteur général honoraire, ancien conseiller « laïcité » du ministre Vincent Peillon, aujourd'hui président du Comité National d'Action Laïque³, « l'habitude de retirer le voile en arrivant au collège ou au lycée a été prise », indication confirmée par tous les responsables locaux de l'Education nationale rencontrés durant l'enquête.

En ce qui concerne le respect de la neutralité par les agents publics, les cas litigieux relèvent de l'exception : plusieurs directeurs d'établissements de santé rapportent quelques signes religieux ostensibles portés par des agents – le plus souvent un voile, dans quelques cas une

³Le CNAL est un collectif d'associations regroupant la Fédération des Conseils de Parents d'Elèves (FCPE), l'association des Délégués Départementaux de l'Education Nationale (DDEN), l'UNSA-Enseignants, la Ligue de l'Enseignement.

croix apparente- mais un seul centre hospitalier universitaire fait état d'une difficulté persistante, donnant lieu à l'engagement d'une procédure écrite – il s'agissait en l'occurrence d'une chirurgienne qui portait un voile.

Parmi les personnels des collectivités territoriales, quelques situations ont été signalées : assistantes maternelles d'un département exerçant à domicile et portant le voile (et, par ailleurs, refusant dans certains cas de remettre l'enfant au père) ; agents d'entretien d'un département francilien portant le voile ; prières pratiquées dans les vestiaires d'un centre hospitalier universitaire ; quelques cas d'auxiliaires en milieu scolaire faisant acte de prosélytisme ou privatisant un lieu pour y prier dans le Nord.

Même si les cas répertoriés sont très peu nombreux, plusieurs chefs de service, notamment en milieu hospitalier et dans les collectivités locales, admettent toutefois la possibilité de contournements, à l'insu ou avec l'accord tacite du supérieur hiérarchique.

Un problème spécifique est néanmoins rapporté dans les établissements d'enseignement supérieur et les écoles de service public : le port de signes religieux par des élèves-fonctionnaires dont les cours sont communs avec des étudiant(e)s (cas des écoles supérieure du professorat et de l'éducation ou encore des instituts régionaux d'administration, qui accueillent des élèves de classes préparatoires intégrées). Cette coexistence de statuts différenciés rend en pratique difficile le contrôle par l'administration et par l'enseignant, qui ne connaît pas toujours tous ses étudiants, du respect du principe de neutralité par les seuls élèves-fonctionnaires.

1.1.2. Processions, célébrations en public et « prières de rue »

Les processions, prières et autres célébrations religieuses dans l'espace public relèvent du droit commun de la police municipale, c'est-à-dire qu'elles peuvent se dérouler sur simple déclaration préalable, formalité dont sont dispensés les organisateurs d'événements relevant d'un « usage local » ; elles ne peuvent faire l'objet de restrictions (d'heure ou de trajet...) ou être interdites qu'en cas de risque de trouble à l'ordre public.

Les cas répertoriés, relativement nombreux mais générant peu d'incidents, sauf exception, concernent toutes les religions. Les communautés juives hassidiques organisent des célébrations spectaculaires, rassemblant parfois plus de mille fidèles, à Paris, dans des communes d'Ile de France, à Nice ou à Marseille ; elles ne sont pas toujours déclarées et occasionnent des perturbations de circulation et des nuisances sonores.

Plusieurs mouvements chrétiens organisent des prières collectives, parfois en conclusion d'une mobilisation de nature politique (opposition au Mariage pour tous) ou politico-humanitaire (soutien aux Chrétiens d'Orient).

S'agissant des lieux de culte musulmans, des prières à l'extérieur de la mosquée sont évoqués dans plusieurs départements (Paris, Yvelines, Loire-Atlantique, Bouches-du-Rhône...), le plus souvent en invoquant une place insuffisante à l'intérieur du lieu de culte, ce que les maires ou les services du renseignement territorial infirment parfois, mentionnant une intention de « faire nombre », vis-à-vis des pouvoirs publics mais surtout des fidèles. Quelques désordres sont signalés en raison du stationnement anarchique ou de réactions hostiles des riverains.

1.1.3. Problématiques culturelles : abattage rituel, inhumation, aumôneries

Les services préfectoraux, ceux du renseignement territorial et les services de police et de gendarmerie font très peu état de difficultés liées aux pratiques culturelles proprement dites. En particulier, le sujet de l'abattage rituel lors des grandes fêtes religieuses, même s'il pose toujours des difficultés logistiques dans les départements où la population musulmane est importante et les capacités des abattoirs limitées, ne cristallise plus autant les mécontentements et les polémiques que par le passé. De la même façon, les sujets de « carré confessionnel » et les demandes concernant des rites funéraires particuliers, certes présents en milieu hospitalier, ne sont pas considérés comme faisant problème.

Le sujet des aumôneries est de nature différente et nécessiterait de plus amples développements. La mise en place des diplômes universitaires (DU) consacrés à la laïcité et au fait religieux – une vingtaine en France désormais – vise notamment la formation des ministres du culte. L'obtention du DU conditionne désormais la validation des contrats des aumôniers rémunérés, les aumôniers bénévoles ne pouvant être soumis à une obligation formelle de cette nature. Le caractère obligatoire et universel de cette formation suscite des critiques de la part des autorités catholiques, qui estiment que la formation qu'elles assurent permet déjà aux aumôniers catholiques de se familiariser au fonctionnement des institutions.

Il est à noter que le caractère universel de ces formations est potentiellement mis à mal par la création de DU dans les universités catholiques : ainsi, l'université catholique d'Angers vient de créer son diplôme, qui entre en concurrence avec celui de l'université de Nantes, créant un risque de séparation des publics par confession.

En ce qui concerne les aumôniers musulmans, les réactions recueillies auprès des responsables locaux du culte musulman et des aumôniers ayant subi cette formation sont très positives ; il est en revanche souligné – ce à quoi la formation n'a pas vocation à répondre par elle-même – le déficit très problématique d'aumôniers musulmans salariés, tant en milieu carcéral qu'en milieu hospitalier. L'aumônier régional des prisons, compétent pour les régions Normandie et Pays de la Loire est seul pour couvrir une population de 8000 à 9000 détenus qui comptent selon lui « une majorité de musulmans ».

Le CHU de Rennes n'a pas d'aumônier musulman et doit faire face à un comportement prosélyte de l'aumônier bénévole. A Lille, le CRCM indique disposer de 4 salariés à mi-temps pour les hôpitaux de l'ensemble de la région. Il s'ensuit, comme le relève la direction générale des Hospices civils de Lyon, une présence significative d'aumôniers bénévoles, généralement très peu formés, et de « visiteurs » au statut incertain ; en 2015, sur le site Lyon-sud, 3 visiteuses revêtues d'un voile intégral ont été priées de quitter les lieux. D'autres situations de ce type ont été évoquées à Marseille et dans la région Pays de la Loire.

1.1.4. Restauration scolaire et hospitalière : une grande hétérogénéité des pratiques

A la suite d'initiatives prises par certaines municipalités, le débat national se focalise sur les « menus de substitution » dans les cantines scolaires, que les maires de Chalon-sur-Saône et Beaucaire, notamment, ont supprimé. Dans le cas de Chalon-sur-Saône, le tribunal

administratif de Dijon a annulé, par jugement du 28 août 2017, la délibération du conseil municipal supprimant le menu de substitution en se fondant sur « l'intérêt supérieur de l'enfant » reconnu par le droit conventionnel. Si elle devait être confirmée par la suite par le Conseil d'Etat, cette décision d'espèce ferait sensiblement évoluer le droit en vigueur qui, en l'état, ne consacre ni « un droit pour les usagers, ni une obligation pour les collectivités » comme l'indique une circulaire du 26 août 2011 du ministre de l'intérieur, dans le sillage de l'arrêt Mme Renault du Conseil d'Etat du 25 octobre 2002.

En milieu hospitalier, la restauration des patients est considérée comme un élément du service public hospitalier (CE 15 janvier 1995, Delignières) et doit à ce titre satisfaire à l'obligation de neutralité, tout en s'adaptant au « goût » des patients, ce qui suppose une certaine variété de choix (décret 2012-143 du 30 janvier 2012) et donc la possibilité de suivre des prescriptions religieuses⁴.

Si les menus diversifiés sont la règle, certains hôpitaux proposent, sur demande des patients (Hospices civils de Lyon) des menus confessionnels achetés auprès de prestataires externes. Aux Hôpitaux de Marseille, un circuit séparé pour le casher avait été mis en place au sein des cuisines internes. Il y a été mis un terme en 2010. A Strasbourg, les cantines de la ville proposent des menus halal et casher, ce à quoi le maire envisage de mettre un terme. A Marseille, un signalement qui demande à être confirmé indique la banalisation d'une pratique tendant à séparer les plaques de cuisson dans les cantines scolaires des quartiers nord de la ville.

Même si elles sont marginales, ces situations laissent à penser que le droit applicable en matière de restauration scolaire et hospitalière, qui combine neutralité et respect dans la mesure du possible du choix de l'usager, n'est pas suffisamment connu ou fait l'objet d'interprétations ou d'adaptations en marge du principe de laïcité.

1.2. LES ACTIVITES EN COMMUN EXPOSEES AUX « RAIDISSEMENTS IDENTITAIRES ».

Entendue à plusieurs reprises durant l'enquête de la part d'élus, de responsables associatifs (souvent musulmans eux-mêmes) et de fonctionnaires d'Etat (délégués du préfet, enseignants, directeurs d'établissements scolaires, éducateurs spécialisés...) intervenant dans des quartiers de la géographie prioritaire, l'expression ou l'une de ses variantes semble résumer un constat quasi-général : dans les lieux où la population de confession musulmane est présente, parfois de façon très majoritaire⁵, le rapport à la République se tend sous l'effet d'une foi de plus en plus ouvertement revendiquée.

⁴Outre le guide de la laïcité dans les établissements de santé de l'Observatoire de la Laïcité, on se reportera à l'article Laïcité et liberté religieuse du patient à l'hôpital, Cécile Castaing, AJDA 2017 p. 2505.

⁵Mentionnons l'exemple, rencontré dans les quartiers nord de Marseille, d'un collège de 480 élèves qui comptait seulement 24 présents le jour de l'Aïd-el-Kebir.

Ces observations sont en ligne avec les enquêtes les plus récentes disponibles sur le sujet, en particulier celle conduite en 2016 par l'Institut Montaigne⁶ et en 2016-2017 par deux sociologues du CNRS et Sciences Po sur la radicalisation des jeunes⁷.

Ce phénomène qui, cela doit être inlassablement rappelé, touche de façon très hétérogène les territoires et ne concerne qu'une partie des habitants de ces territoires, entraîne trois conséquences principales :

- La différenciation et la séparation croissante entre les hommes et les femmes, au détriment de ces dernières, dès le plus jeune âge ;
- Une détérioration des conditions dans lesquelles se déroulent certaines activités scolaires, péri-scolaires, culturelles et sportives et le développement d'une offre éducative alternative ;
- La remise en cause des principes républicains et plus particulièrement de la laïcité, perçue comme une « arme contre les musulmans »

Il n'est pas dans l'objet de ce rapport de se pencher sur les causes profondes de ce raidissement identitaire, qui sont bien sûr multi-factorielles et complexes. Tout au plus faut-il relever qu'elles se constatent là où la population de confession musulmane est présente en nombre, c'est-à-dire dans des quartiers d'habitat populaire qui concentrent d'importants handicaps socio-économiques et connaissent par ailleurs la précarité, les violences physiques et les trafics organisés ; et que les « changements de climat » indiqués par nos différents interlocuteurs trouvent le plus souvent leur source dans l'installation, dans le quartier, d'un lieu de culte relevant d'un islam rigoriste d'inspiration salafiste, tablighiste ou proche des Frères musulmans, parfois de l'arrivée de quelques individus radicalisés, et de la reprise concomitante de commerces « communautarisés », comme ces débits de boisson signalés dans plusieurs départements (Bouches-du-Rhône, Rhône, Nord notamment) dans lesquels le nouveau propriétaire cesse de servir de l'alcool et où, en pratique, les femmes ne se rendent plus.

Ce qui est également notable car mentionné dans tous les territoires considérés, notamment par les élus et les chefs d'établissements scolaires, c'est le caractère relativement récent de ce « raidissement ». Même là où les phénomènes de radicalisation sont assez anciens (Toulouse, Trappes, Roubaix, périphérie de Strasbourg), on situe généralement l'inflexion à 2013-2014, concomitant avec la dégradation de la situation au Proche-Orient, et surtout depuis 2015 avec les attentats.

1.2.1 La différenciation et la séparation femmes-hommes et filles-garçons

Comme le résume Nathalie Appéré, maire de Rennes, « l'égalité femmes / hommes est l'indicateur-clé en matière de radicalisation ». Le refus de serrer la main, voire de saluer ; la réticence de la part d'un homme à s'adresser à une femme ou, en sens inverse, d'une femme

⁶Institut Montaigne, Un islam français est possible, septembre 2016

http://www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/publications/rapport-un-islam-francais-est_-possible.pdf

⁷Anne Muxel, Olivier Galland, enquête sur la radicalité chez les lycéens (non publiée à ce jour)

<https://lejournal.cnrs.fr/nos-blogs/face-au-terrorisme-la-recherche-en-action/une-vaste-enquete-sur-la-radicalite-chez-les>

de parler seule à un homme, sont les signes les plus fréquemment repérés. L'ancien directeur général de la CNAF, Daniel Lenoir, relève quant à lui : « La plupart du temps, les difficultés ne surgissent pas sur le terrain de la laïcité, mais à propos du statut de la femme et de la mixité ».

Certes il n'y a là nulle atteinte à la laïcité ni à une quelconque prescription autre que celle des usages communément admis. Mais le refus de saluer est peut-être ce qui frappe le plus les esprits, ce qui choque et suscite l'incompréhension, et dans certains cas la colère, des personnels féminins des services publics qui y sont confrontés. Ce type de comportements suscite le mimétisme des enfants, comme ces petits garçons de 8 ou 9 ans, dans l'agglomération lilloise ou une commune des Yvelines, qui répondent sèchement à leur institutrice « tu es une femme, tu n'as rien à me dire ! ».

La séparation femmes / hommes touche tout particulièrement les jeunes, le passage au collège marquant un tournant, même si la séparation des petites filles se fait de plus en plus précoce.

A Toulouse, le service du renseignement territorial et les délégués du préfet évoquent, dans un contexte de radicalisation par ailleurs préoccupant dans les quartiers de la politique de la ville (Mirail et quartiers adjacents principalement), l'uniformisation qui touche les tenues féminines, leur raréfaction dans l'espace public et la « pression qui s'exerce sur les femmes, un phénomène qui est difficilement quantifiable mais qui est palpable », précise l'un d'entre eux. La direction de la CAF relève que les jeunes filles sont de moins nombreuses dans les centres sociaux qu'elle gère depuis deux ans.

A Nantes, des responsables associatifs du quartier Bellevue signalent d'importants changements de comportement depuis l'installation d'un lieu de culte salafiste réunissant jusqu'à 500 fidèles lors de la prière du vendredi : port du jilbeb par des petites filles de moins de 6 ans, raréfaction de la présence des filles dans les activités de soutien scolaire, abandon de la pratique de certains sports⁸, jeunes femmes portant un voile intégral dans les rues...

Dans un collège de la banlieue de Strasbourg, où 73% des élèves sont boursiers et issus de 41 nationalités différentes, les enseignants parlent de « prévalence de la loi religieuse » parmi les élèves, et évoquent une « nette dégradation de la relation fille / garçon ». A Lille, les services académiques relèvent un accroissement des attitudes sexistes, des insultes, plus rarement des violences, mais en tout cas une séparation physique qui s'opère dès la 6^{ème} et tend également à s'installer au primaire. A Tourcoing, ce sont les services municipaux qui constatent un déficit de scolarisation des petites filles en maternelle. Des situations identiques sont constatées dans certaines communes des Yvelines situées en géographie prioritaire.

Il en résulte notamment un retrait de la participation des filles aux activités sportives : absences de la piscine justifiées par une « allergie au chlore » à Strasbourg (le chlore y a été supprimé il y a plusieurs années), désinscriptions dans des cours associatifs de danse, de musique, non participation aux sorties, etc.

Bien que plus difficile à matérialiser, le phénomène touche aussi les adultes. Ainsi, dans les Yvelines, les délégués du préfet rapportent le cas d'agents féminins de missions locales ne se sentant « plus libres de s'habiller comme elles veulent » ; ils notent par ailleurs une moindre participation des femmes et des jeunes filles aux activités collectives.

⁸Une animatrice, elle-même voilée, rapporte le cas d'une petite fille de huit ans qui a décidé du jour au lendemain d'arrêter l'équitation, de crainte de « perdre sa virginité ».

1.2.2. Les activités et le cadre commun remis en cause

- Dans le cadre scolaire

L'impact de l'affirmation identitaire de nature religieuse se fait particulièrement ressentir en matière éducative. Tout ce qui a été décrit, avec grande minutie, dans le rapport sur « Les signes et manifestations d'appartenance religieuse dans les établissements scolaires » remis au ministre de l'Education nationale en 2004, communément appelé « Rapport Obin », reste vrai aujourd'hui. Il semble aux dires de nombreux observateurs que le phénomène se soit à la fois durci et étendu depuis.

Dans une académie réputée « calme », le rectorat dresse l'état des lieux suivants dans une note datée du 1^{er} décembre 2017 :

« Dans l'académie (...), les incidents liés au non-respect de la laïcité restent marginaux. Néanmoins les professeurs de lycées professionnels ont alerté depuis l'an dernier leurs IEN quant à la difficulté de traiter certaines questions relatives au programme. Quelques remontées par l'application « Faits établissements » soulignent le même phénomène en collège depuis la rentrée 2017. Les enseignants indiquent un refus des principes de la laïcité qui rend difficile le vivre ensemble et fait naître des conflits de valeurs qui détériorent le climat scolaire, notamment :

- *Une utilisation lexicale et syntaxique mal maîtrisée du champ religieux,*
- *Une remise en cause des contenus des enseignements (calendrier chrétien, créationnisme, complotisme, refus d'étude de certains auteurs ou textes...)*
- *Une radicalité des paroles et des attitudes : propos homophobes et sexistes, violence à l'égard des filles*
- *Le manque d'esprit critique »*

Plusieurs enseignements sont affectés : les sciences et vie de la Terre (SVT) où sont contestées la théorie de l'évolution⁹, plus rarement la rotondité de la Terre ; le français et la philosophie, où certains textes sont contestés ; en enseignement moral et civique (EMC) et en histoire-géographie, où des élèves et certains parents refusent que le cours porte sur la religion. Les cours de sport connaissent, outre l'absentéisme féminin, des réticences à pratiquer certains gestes supposés « gênants ».

Si les cas concernant l'islam sont très majoritaires, les contestations viennent aussi des autres religions. Ainsi, l'inspection académique de la Meuse signale 5 cas en deux ans de parents, catholiques traditionalistes, ayant dénié à l'école le droit de parler de religion, certains l'ayant fait savoir par courrier. De semblables protestations sont relevées dans le Nord, où elles touchent plus largement la mise en cause de l'institution scolaire à aborder les questions d'ordre moral et à intervenir dans le champ des valeurs.

Les cours de musique font parfois l'objet d'un absentéisme récent et marqué, pour des raisons explicitement religieuses. Ainsi, une école primaire des Yvelines a dû renoncer à la chorale, désertée par un tiers des élèves invoquant l'incompatibilité avec la religion, bientôt suivi par

⁹A Lille, il est rapporté par les services académiques que des élèves refusent « d'entendre parler de l'homme de Cro-Magnon » (sic)

un autre tiers sans motivation religieuse¹⁰. Des difficultés sont également mentionnées en arts plastiques avec certaines représentations jugées « impudiques ».

Enfin, il peut arriver que ce soit le cours d'arabe qui fasse l'objet d'une désaffection, comme dans un collège dans l'est où le professeur était jugé porteur de valeurs « humanistes », des parents préférant que l'apprentissage de la langue soit tourné vers l'étude du Coran. La classe a été supprimée faute d'élèves.

Le directeur des services académiques du Rhône relève que la contestation n'est pas toujours ouverte ni véhémente ; au contraire, c'est une forme de résistance passive qui se développe. Le dernier exemple lui ayant été remonté par ses services est l'emploi de la formule « ils disent que... » en haut de la feuille de cahier lorsque l'enseignement est jugé contraire aux prescriptions de la religion. Il est parfois délicat de savoir ce qui, dans l'attitude de l'enfant, relève de sa volonté propre, d'un désir de se conformer au groupe ou, plus vraisemblablement, de respecter une injonction familiale. Le même directeur observe ainsi que certains élèves n'osent pas ramener leur cahier de SVT à la maison...

La prise des repas en commun fait l'objet d'une attention soutenue de la part des services académiques, certains accommodements ayant abouti à ce que les tables soient séparées en fonction de la religion, ce qui est retranscrit dans le langage des enfants par des formules telles que « la table des sans porc » et « la table des porcs ». De même, l'absentéisme non justifié lors de la photo de classe se développe, de même que les protestations du fait que Noël ou la Saint-Nicolas soient fêtés.

Cette rigidification des comportements peut emporter des conséquences en termes de bien-être physique des enfants, chez qui la pratique du jeûne se développe ou qui refusent de prendre certains médicaments, comme le rapporte une infirmière scolaire.

La substitution de l'évitement à la confrontation a une conséquence plus nette encore : le développement des écoles privées hors contrat et de l'instruction à domicile – sans d'ailleurs que la religion en soit la seule cause, et sans que l'islam soit la seule religion des parents d'élèves qui font ce choix : outre la spécificité historique des établissements catholiques dans l'ouest ou dans le midi toulousain, le privé hors contrat concerne également des écoles juives traditionalistes et des écoles dites « Montessori ». A l'évidence, la religion n'explique pas à elle seule ce mouvement, mais elle est l'un des ressorts d'une défiance d'un nombre croissant de familles envers l'enseignement dispensé (ou validé) par l'Education nationale.

Le chiffre généralement avancé est celui d'un doublement en moins de cinq ans du nombre d'enfants scolarisés à domicile ou dans des écoles hors contrat. Les effectifs considérés restent faibles en valeur absolue mais sont en progression constante.

A Lille, on recense une dizaine d'écoles non déclarées et environ 500 cas répertoriés de scolarisation à domicile pour le département ; 383 élèves scolarisés à domicile dans les Yvelines ; 350 élèves scolarisés à domicile dans le Rhône et 7 ouvertures d'écoles privées hors contrat à la rentrée 2017 ; dans les Bouches-du Rhône, l'ensemble des situations atteint quelque 2600 élèves, dont une augmentation de 600 observée à la rentrée 2017. Le DASEN de Haute-Garonne a été plus particulièrement mobilisé par la fermeture d'une école

¹⁰A chaque fois que des attitudes de contestation, de retrait ou d'évitement ont été mentionnés, il a été demandé de préciser dans quelle mesure ces attitudes étaient explicitement rattachables à un motif d'ordre religieux. Ce fut le cas dans la quasi-totalité des situations mentionnées.

confessionnelle hors-contrat, « Al Badr », dont le directeur a par ailleurs fait l'objet d'une condamnation pénale pour mauvais traitement. L'école a néanmoins pu rouvrir sous un autre nom.

Les services académiques, confrontés à la multiplication de ces situations, font valoir la lourdeur des procédures de contrôle des enseignements prodigués : le contrôle ne peut être déclenché qu'après un préavis d'un mois, laissant le temps, le cas échéant, d'aménager les apparences. En cas de refus de pénétrer au domicile ou dans les salles de classes¹¹, seul un constat de carence peut être dressé. Il faut encore épuiser un délai de deux mois après la production du rapport pour prendre une décision. Un DASEN-adjoint se plaint du « théâtre » joué par les responsables de ces structures hors contrat, à qui les délais permettent de reconstituer un semblant de programme, et de corriger au moins facialement les manquements constatés lors des visites.

- *Dans les activités sociales, éducatives et culturelles*

Ce qui s'observe en milieu scolaire n'est que la résultante des évolutions observées dans un contexte social et territorial déterminé. Si internet et les réseaux sociaux sont souvent incriminés dans les processus de radicalisation religieuse, force est de constater qu'ils ne font eux-mêmes qu'amplifier une offre religieuse « de terrain », qui, aux dires de tous les observateurs, se présente en alternative aux structures socio-éducatives existantes. Dans le Nord, les services académiques évoquent la présence de « recruteurs » aux abords des écoles dans le Valenciennois et la région de Maubeuge, qui « conseillent » aux parents de diriger leurs enfants vers l'école coranique.

Des offres de prise en charge se mettent en place dès le plus jeune âge, à la sortie de la crèche ou de l'école et jusque tard dans la soirée, parfois gratuitement, et proposant garderie, aide aux devoirs, activités ludiques, dont l'objet principal et parfois unique est l'apprentissage du Coran, dès que l'âge de l'enfant le permet.

Cette situation est mal vécue par bon nombre de responsables associatifs qui pointent une concurrence d'autant plus efficace qu'elle semble disposer de moyens que les structures financées par des fonds publics n'ont plus toujours. « L'offre périscolaire se délite », déplore l'un d'eux. L'impression de « lutter à armes inégales contre les intégristes » a été évoquée à Strasbourg, à Nantes, à Rennes, à Vaulx-en-Velin, dans les Yvelines, à Marseille... A Toulouse, des retraits de financement ont été opérés par la municipalité et la CAF concernant deux associations de soutien scolaire qui apparaissaient comme des associations culturelles de fait et dont la quasi-totalité des activités se déroulaient en arabe.

La radicalisation dans les enceintes sportives est également observée avec inquiétude : parents qui exigent le voilement de leur fille, y compris avant la puberté ; interpellations et menaces envers des hommes prenant leur douche nus ; demandes faites à un club mixte de quitter les installations sportives ¼ d'heure avant l'arrivée d'une équipe féminine. Par ailleurs des cas d'entrisme dans des structures existantes sont répertoriées et suivies par plusieurs municipalités, conduisant par exemple la métropole de Lille à reprendre en mains quatre clubs de culture physique et d'arts martiaux où des responsables prosélytes s'étaient imposés. Une autre de ces structures avait été créée par un enseignant de l'Education nationale, rapportent

¹¹Le cas de figure s'est produit à l'école Al Badr de Toulouse

les services académiques. Même « mise sous observation » à Toulouse dans le quartier des Izards, ou encore à Marseille.

- *En milieu hospitalier*

Les données disponibles s'agissant des manifestations problématiques liées à la religion à l'hôpital sont rares et partielles.

Un rapport établi par la Commission des usagers de la Fédération hospitalière de France en 2015¹² relate que 32% des directions des établissements ayant répondu à une enquête-questionnaire mentionnent des « situations problématiques » avec les usagers et 20% avec les personnels, le pourcentage pour les seuls établissements sanitaires montant à 40% pour les situations problématiques rencontrées avec les usagers. Si l'enquête précise la nature des « problématiques » invoquées, qui portent tant sur l'alimentation que sur les pratiques funéraires, la possibilité de prier, le refus de soin par une personne de l'autre sexe, elle n'en précise ni la part respective, ni n'en mesure la « gravité ». Il est par ailleurs indiqué que 172 établissements ont répondu à l'enquête sur les 1200 questionnaires envoyés.

Les huit entretiens effectués avec les équipes de direction des hôpitaux rencontrées ne sont évidemment pas de nature à offrir un diagnostic plus précis ni exhaustif. D'une façon générale, les revendications fondées sur la religion sont un sujet de préoccupation parmi d'autres, et pas le plus prégnant, y compris dans les zones où la patientèle est très défavorisée. On cite ainsi plus fréquemment la violence et le comportement agressif envers les personnels soignants, la tension inhérente à l'organisation de l'activité médicale, tout spécialement aux urgences, la pénurie des moyens, le climat social, etc.

Les personnels de direction des établissements hospitaliers estiment aussi avoir une pratique plus ancienne et plus habituelle que d'autres administrations des questions culturelles, pour des raisons évidentes, et considèrent la gestion du fait religieux comme faisant partie intégrante de leurs missions. Ainsi les situations « sont gérées », ce qui ne veut pas dire qu'elles n'existent pas, notamment en ce qui concerne les refus d'être soigné par un praticien homme et/ou la présence intempestive du mari, avec une focalisation dans les services de gynécologie-obstétrique et à l'accueil des urgences. Dans deux des CHU considérés, la récurrence des incidents liés à un refus de soin par un praticien ou un personnel soignant homme se monte tout de même à plusieurs cas par semaine, principalement en service de gynécologie-obstétrique

Plusieurs directeurs de CHU ayant exercé une partie de leur carrière en région parisienne signalent toutefois y avoir été bien plus fréquemment confronté que dans leur affectation actuelle – y compris dans les plus grands CHU comme Marseille, Lyon ou Strasbourg, où l'on s'attendrait à trouver sensiblement les mêmes problématiques qu'en région parisienne. Il y aurait donc une spécificité francilienne, qu'il n'a pas été possible d'investiguer plus avant.

1.3. LES CONTESTATIONS DE LAÏCITE

¹²Fédération Hospitalière de France, La laïcité dans les établissements publics de santé et médico-sociaux, juin 2015

En la matière, il convient de bien distinguer deux discours :

- La contestation d'une certaine vision de la laïcité, celle qui est décrite comme « radicale », « fermée » ou encore « intransigeante ». Avec des inflexions notables d'un interlocuteur à l'autre, plusieurs responsables religieux de toutes confessions, des élus, des cadres de l'administration ont développé cette critique, dans les termes et selon les axes qui ont été développés en introduction, et qui renvoient au débat jamais refermé entre visions sinon opposées, du moins divergentes, de la portée des principes laïques. Toutefois, il est à relever que plusieurs responsables régionaux du culte musulman, notamment à Lyon, Lille, Bar-le-Duc et Marseille, ont fortement insisté sur leur adhésion et leur attachement à la laïcité. Une laïcité qualifiée par plusieurs d'entre eux de « chance pour les musulmans » ;
- La réprobation de la laïcité en elle-même, de son principe et de ses effets juridiques.

Même si les deux formes de discours peuvent tangenter ou si l'un peut s'autoriser de l'autre pour se légitimer, c'est surtout de contestation ouverte de la laïcité en tant que telle qu'il est question ici. Et plus particulièrement de la remise en cause de la loi de 2004 interdisant les signes religieux ostensibles à l'école.

Il est vrai que les débats autour de cette loi ont été passionnés, mais force est de constater que, 14 ans après, la loi est appliquée plutôt que comprise ; elle est respectée mais suscite une réprobation sourde qui est loin de se cantonner aux élèves désireux(se)s d'arborer un tel signe.

Si l'on s'en tient aux établissements scolaires, les rapports faits par les autorités académiques sont édifiants : un DASEN parle de « guérilla permanente » pour faire accepter le bien-fondé de la laïcité à l'école. Une enseignante d'EMC à Strasbourg souligne que « la charte de la laïcité hérisse les élèves, [qui] perçoivent la laïcité comme une arme anti-islam ». A Toulouse, Lille, Vaulx-en-Velin, une même phrase « Pour eux, laïcité, c'est contre leur religion ». A Lyon, le directeur des services académiques relève que « si c'est la laïcité qui est l'objet du cours, certains élèves n'écoutent pas ou ne prennent pas en note ». Le sujet donne lieu à plus de résistance passive que de contestation ouverte : « on fait comprendre qu'on n'adhère pas ». Des enseignants relèvent que la laïcité ne fait pas consensus entre eux, ce qui aboutit entre autres à « déléguer la pédagogie aux seuls enseignants d'EMC ».

Dans les quartiers en géographie prioritaire, « parler de la laïcité est délicat », confient de nombreux responsables associatifs à Nantes, Rennes, Vaulx-en-Velin ou Toulouse. Dans cette ville, après les attentats de 2015, une initiative commune aux délégués du préfet et à plusieurs associations citoyennes a visé à installer des « stands laïcité » sur les marchés des quartiers de la politique de la ville. Il a fallu surmonter quelques appréhensions, des apostrophes et des récriminations, mais dans l'ensemble la pratique s'est installée et a fini par être acceptée, à l'exception du quartier de la Reynerie, où se concentrent par ailleurs les problèmes de radicalisation et de violence, et où l'hostilité d'une partie des habitants n'a pu être surmontée. Afin de maintenir l'équipement malgré tout, le « stand laïcité » est devenu un simple « stand d'information ».

« La contestation de la laïcité intervient dès le plus jeune âge », indique un délégué du préfet à Toulouse ; même observation de la part de la directrice d'une association à Nantes, créatrice d'un jeu sur les valeurs de la République : « la première réaction chez les enfants, c'est de dire que la laïcité est contre la religion ».

A Marseille, écho identique : « la religion est au-dessus de tout, de plus en plus. Pour les habitants ici (quartiers nord), elle est souvent synonyme de racisme ». Elle est souvent assimilée à une contrainte supplémentaire, spécifiquement dirigée contre les musulmans : « donnez-nous du travail avant de nous parler de laïcité ! », s'est vu rétorquer un délégué du préfet à Toulouse début 2015. Ce qui montre bien que la contestation « identitaire » qui a été écrite jusqu'à présent, quand bien même met-elle la religion au premier plan, comporte une part de contestation sociale plus globale, la laïcité étant perçue comme une superstructure tendant à reléguer les musulmans et à réduire leurs libertés.

Sauf pour un très petit nombre d'individus aux convictions très rigides, tous les intervenants s'accordent à dire que ce premier ressenti, négatif, peut être surmonté au prix d'un effort de pédagogie sur ce que la laïcité impose vraiment, et sur les libertés qu'elle garantit. Les professeurs, en particulier, parlent de leurs élèves comme étant très influencés par l'environnement familial et amical, mais également très réceptifs aux enseignements prodigués et, sauf exceptions, plutôt respectueux de la parole des adultes.

Or, précisément, la remise en cause de la laïcité, ou du moins de certaines de ses caractéristiques ou de ses dispositions, ne se limite pas aux enfants ou plus généralement aux publics accueillis dans les services publics ou les structures socio-éducatives.

Elle touche les personnels eux-mêmes, notamment dans le domaine de l'éducation populaire. Lors de la mise en place des formations « Valeurs de la République et Laïcité » dont il sera question plus avant dans la deuxième partie du rapport, des réticences fortes ont été ressenties à Marseille, Toulouse, dans les Yvelines ou encore dans le Rhône.

Plus problématique encore est la contestation parfois explicite de la part de personnels des collectivités locales (mentionnées dans le Nord, la Loire-Atlantique, la Haute-Garonne, les Bouches-du-Rhône et le Rhône) et parmi les personnels de l'Etat, y compris parmi les formateurs du plan « VRL », décrivant certaines parties du kit de formation comme « problématique » et « islamophobe ». Ces cas sont certes extrêmes mais, s'agissant d'agents ayant eux-mêmes en charge de porter la parole de l'Etat sur la laïcité, ce double discours est regrettable.

2. MALGRE D'EXCELLENTE INITIATIVES, LA MOBILISATION EST INEGALE ET RISQUE DE S'ESSOUFLER

Il est difficile de dresser un tableau d'ensemble des politiques actives visant à porter, faire connaître et faire la laïcité autrement qu'en convoquant une image picturale : impressionniste. Forte et remarquable dans certains domaines, ou à l'initiative d'acteurs très impliqués, elle est plus formelle ou plus intermittente dans d'autres secteurs ou territoires. Plus inquiétant : la mobilisation semble plutôt fléchir qu'augmenter, même si là encore cette impression ne rend pas justice des efforts entrepris ici ou là.

Plutôt que d'établir un improbable tableau d'honneur, il paraît néanmoins judicieux, d'une part, de relever les initiatives remarquables lorsqu'elles existent, et d'autre part d'analyser les raisons d'une insuffisante mobilisation là où elle est constatée.

2.1. LES INCERTITUDES SUR LA « DOCTRINE » PESENT SUR L'IMPLICATION DES ACTEURS

Dans un renversement prévisible et inévitable, il nous a maintes fois été demandé de préciser les orientations politiques que le Gouvernement envisageait de donner sur la laïcité, traduisant une réelle attente. Le directeur d'un service du renseignement territorial résume assez bien l'état d'esprit de beaucoup : « sur des sujets comme le communautarisme et le vivre-ensemble, nous sommes souvent dans des injonctions paradoxales. Y aller ou ne pas y aller, appliquer la « tolérance zéro » ou bien chercher l'apaisement ». « Sur la laïcité, on marche sur des œufs en permanence dans les quartiers », dit un délégué du préfet.

Un directeur d'ARS s'interroge : « Quelle est la doctrine ? Par exemple, doit-on rapprocher promotion de la laïcité et lutte contre la radicalisation ? Sont-elles, doivent-elles être liées ? ». « Il faut avoir les idées claires sur ces sujets et donner des repères républicains », estime de son côté Vincent Potier, directeur général du Centre National de Formation de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT).

L'attention plus soutenue à certains territoires, le fait d'établir un lien entre laïcité et radicalisation, ou entre laïcité et discriminations, ne sont pas toujours regardées comme de simples options de travail, mais peuvent être perçues comme reflétant des choix politiques implicites, emporter le risque de la stigmatisation, ou au contraire de la dilution et de l'affadissement du discours. Se prémunir contre des interpellations que l'on pressent ou auxquelles on a déjà été confronté est une préoccupation de beaucoup de personnels interrogés durant l'enquête.

Ceux-ci sont à la recherche de la « bonne » conduite à tenir, ou du moins d'une posture dont ils sauront rendre compte sans être pris à partie ni destabilisés, vis-à-vis de réalités de terrain que tous savent complexes et où les sensibilités sont parfois à vif sur la religion. S'il y a une ligne de démarcation, elle passe souvent entre les lignes hiérarchiques : « les cadres attendent des repères juridiques, quelque chose de conceptuel. Sur le terrain, les agents ont surtout

besoin de réponses pratiques : comment gérer des situations concrètes ? », dit un directeur général des services.

Dans les Pays de la Loire, des conseillers techniques du sport ont ainsi interpellé la direction régionale : « est-ce de bon sens de demander à des jeunes des efforts physiques pendant le ramadan ? Faut-il poursuivre le programme habituel ou l'adapter ? ». Le directeur général du CNFPT fait écho : « dans la fonction publique territoriale, ce sont surtout les directeurs généraux qui s'inscrivent aux formations sur la laïcité. Peut-être sont-elles un peu trop conceptuelles, abstraites ».

Différence de besoins, différence de perception parfois : dans les Yvelines, est évoqué un « clivage entre la hiérarchie et les agents » parmi les travailleurs sociaux. Les personnels, très majoritairement féminins, se plaindraient du « laxisme » et du « laisser-faire ». La sensation d'être « démunis », de « flotter », de « faire face au déni » revient dans de nombreux échanges avec des personnels directement en contact avec les publics.

Il en résulte, soit des « comportements d'évitement » vis-à-vis des manquements à la politesse et aux usages, y compris envers des pratiques franchement contraires à la laïcité ; soit au contraire, comme cela a été signalé en plusieurs endroits, des « excès de zèle », telle cette mère d'élève convoquée par la direction de l'école parce que sa fille avait dit « grâce à Dieu » avant de commencer son repas, ou ces agents de mission locale qui s'exclament « moi les voilées, je ne les reçois pas ». Les directions des CAF signalent quelques cas de cette nature également.

Un directeur général des services d'une commune d'Ille-et-Vilaine résume : « Les animateurs, les agents de catégorie C ont une crainte très forte de mal faire » ; peur de mal faire ou parfois, à l'inverse, mauvaise interprétation de ce que la hiérarchie considérerait comme « bien faire », faute d'une ligne claire et de consignes précises...

2.2. L'ORGANISATION DEPARTEMENTALE : UN CADRE PLUS FORMEL QU'OPERATIONNEL

Les conférences départementales de la liberté religieuse ont été instituées par circulaire du ministre de l'intérieur en date du 21 avril 2011¹³, en même temps qu'il était demandé à chaque préfet de désigner parmi ses proches collaborateurs un correspondant laïcité. Ces conférences sont devenues « conférences départementales de la laïcité et du libre exercice des cultes » (CDLLEC) en 2014 ; l'ancien intitulé « liberté religieuse », accolé à « laïcité » a été conservé par endroits.

Il est difficile de porter un diagnostic d'ensemble sur l'activité des CDLLEC car les informations disponibles sont assez partielles. En effet, début 2017, 35 préfectures avaient répondu à la demande de bilan adressée par les services du ministère de l'intérieur ; 37 ont répondu 2018 sur le bilan de l'année 2017, les comptes-rendus ne précisant pas toujours si la CDLLEC s'est réunie ou non, seules 4 préfectures faisant explicitement mention de la tenue d'une ou de plusieurs réunions. Idem, toutes les préfectures visitées n'ont pas organisé de CDLLEC en 2017.

¹³<http://www.legirel.cnrs.fr/IMG/pdf/110421.pdf>

A l'évidence, et même si les responsables des cultes, principaux voire seuls concernés par ces conférences – ce que des universitaires ou des associations laïques déplorent, à juste titre – se félicitent de leur organisation là où elles se tiennent régulièrement, comme à Lyon ou à Lille, il semblerait que les CDLLEC ne se réunissent que dans une minorité de départements.

Dans un agenda toujours très chargé, les membres du corps préfectoral interrogés reconnaissent que les CDLLEC peinent à trouver leur place, notamment parce que les occasions d'échanges avec les représentants des cultes sont très fréquentes, mais aussi parce que l'objet de ces conférences tangente celui d'autres instances ou groupes de travail, notamment les comités opérationnels de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (CORA) qui ont succédé aux commissions départementales de promotion de l'égalité des chances (COPEC) en 2014¹⁴ et dont le champ a été élargi à la lutte contre les discriminations en 2016, ainsi que les différents dispositifs prévus en matière de prévention de la délinquance, de lutte contre la radicalisation et de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Un autre élément est à relever : les élus s'impliquent peu dans les CDLLEC – ce qui ne veut pas dire qu'ils ne coopèrent pas avec l'Etat sur la laïcité et la promotion des valeurs de la République, encore moins qu'ils ne prennent pas d'initiatives propres, cf. infra. Mais manifestement le cadre n'est pas le plus propice au travail opérationnel. Par exemple, les deux maires référents laïcité de l'association des maires de France n'avaient pas connaissance de l'existence de ces commissions dans leur département respectif. Ce qui vaut pour les élus locaux vaut, en fait, pour tous les autres protagonistes : le sujet est perçu comme sensible, on ne l'évoque qu'avec prudence dans une enceinte largement ouverte.

Si l'animation des sujets ayant trait à la laïcité et aux valeurs de la République passe donc assez peu par le canal des CDLLEC, elle n'en imprègne pas moins le quotidien de l'activité des services placés sous l'autorité respective des préfets et des recteurs et directeurs des services académiques. Dans la pratique, ce sont la plupart du temps les directeurs de cabinet des préfets, les préfets délégués à l'égalité des chances lorsqu'ils existent, plus rarement des sous-préfets d'arrondissement chargés par le préfet d'une mission départementale, qui sont référents laïcité départementaux. Ils sont donc également pilotes pour tout ou partie des politiques suivantes : sécurité et prévention de la délinquance, prévention de la radicalisation, politique de la ville, lutte contre les dérives sectaires, lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations. C'est également vrai dans la plupart des services déconcentrés rencontrés : dans la quasi-totalité des cas, c'est un même fonctionnaire, collaborateur direct du chef de service, qui assume ces multiples « casquettes ».

Est-ce un handicap ? Il est difficile de répondre de manière tranchée mais, au-delà du pragmatisme qui commande de gérer au mieux une ressource humaine rare, le fait d'associer ces différentes thématiques, mieux, de les traiter de façon globale et si possible cohérente, est rarement l'objet de critiques. Cet état de fait commande néanmoins de réfléchir à l'articulation et aux priorisations, faute de quoi la laïcité, à l'instar d'autres sujets pouvant être, soit en raison de l'actualité, soit en raison des priorités locales, considérée comme un sujet de « bas de spectre », pourrait passer ainsi un peu à l'arrière-plan.

¹⁴Le remplacement des COPEC par les CORA était notamment né du constat que les COPEC ne se réunissaient plus dans nombre de départements, leur fonctionnement étant jugé trop lourd et peu opérationnel.

S'agissant de la coopération entre services de l'Etat, et en dépit d'une formalisation perfectible comme on vient de le voir, le travail partenarial a incontestablement progressé dans de nombreux domaines au cours des dernières années. La coopération entre l'institution scolaire et les acteurs de la prévention de la délinquance notamment, jadis difficile à établir et à faire vivre, est désormais une réalité dont on se félicite de part et d'autre. Cela se manifeste très nettement dans le champ de la prévention de la radicalisation, mais trouve aussi à s'appliquer à ces situations que l'on place au « bas du spectre » telles que les contestations et les manquements à la laïcité et aux valeurs de la République ou les phénomènes de communautarisme.

Du côté de la police, de la gendarmerie et du renseignement territorial, on observe également une amélioration sensible du partenariat avec les travailleurs sociaux et la prévention spécialisée, marquant une évolution sensible avec un historique de méfiance réciproque. Les directions des CAF confirment de leur côté une coopération dans l'ensemble satisfaisante avec les services de l'Etat, en particulier les services régaliens.

Plusieurs directeurs de CAF ont néanmoins soulevé, à juste titre semble-t-il, que la cohérence dans l'attitude envers les associations, notamment s'agissant de l'attribution de subvention et les procédures d'agrément, entre leurs services et celles des DRJSCS et DDCS, pourraient être améliorées : qu'une même association bénéficie de l'agrément CAF mais se voie refuser celui de l'Etat, ou l'inverse, peut s'avérer déstabilisant pour l'une et l'autre de ces institutions.

Enfin, plusieurs directeurs des services du renseignement territorial mentionnent une faible remontée d'information de la part du milieu médical, plus spécifiquement du milieu psychiatrique, où la notion de secret médical est parfois opposée de façon systématique. Même si les cas de radicalisation que les uns et les autres ont eu à traiter ensemble commencent à faire évoluer les perceptions et les pratiques, on constate en effet une moindre présence des autorités sanitaires dans les instances partenariales et des remontées d'information et une moindre sensibilité aux « signaux faibles » de contestation des valeurs républicaines, si on la compare à la communauté éducative ou au réseau « politique de la ville ». Des investigations approfondies seraient les bienvenues sur ce sujet, tant en milieu hospitalier que dans le secteur médico-social.

2.3. LA MISE EN PLACE D'UNE POLITIQUE DE FORMATION A LA LAÏCITE

2.3.1. Le cadre général

La formation à la laïcité et aux valeurs de la République constitue désormais l'une des pierres angulaires de la formation initiale et continue des agents publics. Cette exigence est rappelée par la circulaire Fonction publique du 15 mars 2017¹⁵. Elle repose sur des enseignements dispensés au sein du Réseau des Ecoles de la Fonction Publique (RESP) qui regroupe 37 établissements des trois fonctions publiques.

¹⁵http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2017/03/cir_41960.pdf

Le principe ayant été posé récemment, il est trop tôt pour juger de sa mise en œuvre. C'est néanmoins l'un des sujets d'attention pour les mois et les années à venir, comme l'a confirmé le secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique, qui fait de la mise en œuvre de cette circulaire une priorité.

Aujourd'hui, les ressources interministérielles reposent essentiellement sur un MOOC (massive open on-line course) « laïcité » de 3 heures est proposé aux écoles du réseau. Faute d'avoir pu interroger chacune des écoles et en l'absence d'information agrégée, on ne dispose pas d'information sur l'utilisation et la perception de ce module. Il semblerait qu'il n'ait pas été utilisé par certains établissements, à la fois pour des raisons de contenu et en raison du fait que le sujet, de par sa spécificité et sa complexité, réclame davantage de « présentiel » et d'interaction.

Comme le rappelle la circulaire « Girardin », il conviendra de s'assurer à bref délai que les plans de formation ministériels intègrent bien la laïcité comme un objectif prioritaire de la formation initiale et continue des agents des trois fonctions publiques.

2.3.2. Les formations « Valeurs de la République et Laïcité » (VRL) : un outil apprécié dont le déploiement doit être amplifié

Lancé par le ministre de la Ville dans le cadre des mesures du premier comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté en 2015, le plan de formation aux Valeurs de la République et à la Laïcité vise à la sensibilisation et à l'acquisition de connaissances des « acteurs de terrain », qu'il s'agisse des agents de l'Etat, des collectivités territoriales ou des acteurs de l'éducation populaire. Articulé sur trois niveaux de formation (niveau 1 : formateurs de formateurs ; niveau 2 : formateurs régionaux et départementaux ; niveau 3 : acteurs de terrain), ce plan repose sur un « kit de formation » de deux journées complètes, co-élaboré par le commissariat général à l'égalité des territoires, l'Observatoire de la laïcité, le CNFPT et le bureau central des cultes. Il présente à la fois le cadre général, l'histoire et les bases juridiques de la laïcité, et proposant un certain nombre de cas pratiques.

Les objectifs définis par le CGET, qui assure la maîtrise d'ouvrage du plan, étaient de parvenir à former 20000 personnes, tous publics confondus, à la fin de 2017. Le bilan actualisé à fin 2017, transmis le 1^{er} février par le CGET, faisait état de 20184 personnes formées au niveau III et 1970 au niveau II, soit plus de 22000 personnes formées. Néanmoins un bilan intermédiaire communiqué courant novembre faisait état de 16800 personnes (15000 + 1800) personnes formées au 1^{er} novembre.

Par ailleurs les chiffres relevés localement pendant la mission sont légèrement différents (plus bas ou, dans un cas, celui de la Bretagne, plus élevé) que ceux transmis par les directions régionales au CGET, et laissaient à penser que les chiffres étaient un peu plus bas qu'espérés. Les écarts, qu'il n'a pas été matériellement possible d'expliquer dans les délais impartis, invitent à considérer que, si l'objectif a été globalement atteint, il conviendrait de fiabiliser et de vérifier les données transmises.

Par ailleurs et sous réserve que les chiffres soient stabilisés, on relève un déploiement inégal en fonction des territoires, Auvergne-Rhône-Alpes et PACA (hors Bouches-du-Rhône, où les formations ont été suivies par 1200 personnes) étant, toutes choses égales par ailleurs, un peu

moins dynamiques, alors qu'à l'inverse la région Nouvelle Aquitaine ressort avec un chiffre élevé rapporté à sa population :

Région	Nombre de formateurs (niveau 2) habilités en 2016 et 2017	Nombre d'acteurs de terrain (niveau 3) formés en 2016 et 2017	Objectif cible d'acteurs de terrain à former en 2018	Nombre connu de personnes sensibilisées en marge du plan en 2016 et 2017
Auvergne-Rhône-Alpes	146	1 450	1 200	1 000
Bourgogne Franche-Comté	90	1 173	800	692
Bretagne	68	470	370	350
Corse	9	171	100	0
Centre Val de Loire	65	538	500	0
Grand Est	202	1 450	1 000	0
Hauts de France	80	2 227	1 500	5 700
Ile de France	260	4 174	2 826	0
Normandie	82	758	500	621
Nouvelle-Aquitaine	200	1 900	1 000	1 200
Occitanie	293	1 628	1 200	60
Pays de la Loire	68	1 196	600	8 150
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	155	1 812	750	225
Guadeloupe	30	416	200	100
La Réunion	115	643	557	300
Martinique	73	110	200	0
Mayotte	34	68	120	0
TOTAL	1 970	20 184	13 423	18 398

SOURCE : CGET

En revanche, les retours qualitatifs obtenus localement sont assez voire très positifs. Le kit est non seulement jugé complet, à la fois riche en repères théoriques, historiques et juridiques, et utile par les mises en situation qu'il propose ; mais encore, et ce résultat doit être porté à l'actif de ses initiateurs, il semble avoir porté ses fruits auprès des ceux auxquels il était plus particulièrement destiné, c'est-à-dire des praticiens n'ayant pas ou peu de repères en la matière. « Les gens repartent sur le terrain réarmés », estime un formateur dans les Yvelines.

Ce qui sans doute témoigne le mieux du bien-fondé de l'entreprise, ce sont les témoignages enregistrés à Toulouse, à Marseille, à Nantes ou encore dans les Yvelines, de responsables associatifs ayant manifesté une réticence, voire dans certains cas une franche hostilité de départ, et ressortant de la formation avec une perception entièrement transformée de la laïcité. Un responsable du CRCM parle ainsi d'un imam « pour lui, la laïcité, c'était l'ennemi. Maintenant il fait du prosélytisme laïque ! ».

La formation « VRL » a donc suscité des « conversions laïques », cela mérite d'être salué, même si quelques critiques ont subsisté au terme de deux journées jugées « trop longues » où « on parle trop d'une religion et pas assez des autres » (Toulouse). De même et, si l'on peut dire, en sens inverse, des agents reconnaissent l'utilité de la prise de distance, telle cette cheffe de bureau des étrangers en préfecture, qui affirme : « la formation a complètement changé mon regard sur ma pratique professionnelle. Je regarde les usagers différemment, de façon plus sereine ».

En contrepoint, deux questions méritent d'être posées. D'une part, la stratégie de déploiement de la formation, volontairement très large au plan national, n'est pas forcément précisée au

plan local, même si certaines préfectures ont davantage mis l'accent sur la formation des adultes-relais (à Nantes et Rennes notamment). D'autre part, il est notable que certains acteurs échappent à la formation. Certains parce qu'ils s'en exonèrent, pour des motifs plus ou moins avoués, mais qui dans certains cas relèvent de l'hostilité idéologique (cas évoqués à Toulouse, de la part de responsables de centres sociaux), et dans d'autres, vraisemblablement, d'une insuffisante mobilisation du réseau.

On touche à l'une des caractéristiques du déploiement de ce plan : il touche davantage l'Etat que les collectivités locales, et (bien) davantage les quartiers situés en géographie prioritaire que les autres. En particulier, il a peu été question du déploiement de ce plan dans les petites villes et les zones rurales. Nul doute pourtant qu'il est également nécessaire d'y œuvrer à une connaissance plus approfondie de la laïcité.

En d'autres termes, parmi les éléments de stratégie locale, il conviendrait de définir plus précisément des publics-cible de la formation VRL. A titre d'exemple, il serait sans doute intéressant de les proposer davantage aux membres des conseils citoyens. L'une d'entre elles, rencontrée à Vaulx-en-Velin, rapporte un excellent témoignage de la session qu'elle a suivie ; mais c'est un cas isolé.

2.4. L'IMPLICATION DES DIFFERENTS PARTENAIRES EST TRES HETEROGENE

Si le cadre institutionnel de l'action publique en faveur de la laïcité et de la liberté des cultes est, comme on l'a vu, affecté d'un certain formalisme, l'implication des différentes institutions et leur collaboration au quotidien passent fort heureusement par bien d'autres canaux, soit par des initiatives propres, soit par des réalisations ponctuelles, soit par des actions partenariales.

Trois réseaux se distinguent par un niveau d'engagement élevé et un volume d'activité significatif sur la laïcité : le réseau de la politique de la ville, celui de l'Education nationale, et enfin celui des caisses d'allocations familiales, qui ont mis une politique active et innovante en matière de laïcité et de respect des valeurs républicaines.

2.4.1. Le réseau « politique de la ville » est au cœur du déploiement des politiques de promotion de la laïcité

Placé sous l'impulsion des préfets délégués à l'égalité des chances lorsqu'ils existent, des sous-préfets chargés de la politique de la ville, des directions régionales et départementales de la cohésion sociale et de la jeunesse et des sports, ce réseau peut compter sur l'animation de terrain particulièrement efficace et précieuse des délégués du préfet. A contrario, là où un tel réseau n'existe pas, hors de la géographie prioritaire, se pose clairement la question des « terminaisons nerveuses », étatiques ou associatives, qui pourraient être mobilisées – mais ce sujet excède de beaucoup la seule question de la laïcité.

2.4.2 Pour l'Education nationale, la laïcité et l'enseignement des valeurs de la République sont une priorité clairement identifiée

Engagé depuis 2014, avec la mise en œuvre de la loi de modernisation de l'école, dans une refonte des politiques tournées vers l'apprentissage de la citoyenneté, dont l'adoption de la charte de la laïcité et surtout la mise en place de l'éducation à la morale civique (EMC) sont les symboles, de même que les politiques de promotion de l'égalité filles-garçon, la lutte contre les préjugés homophobes et la relance de la semaine d'éducation et d'actions contre le racisme en 2016.

Même si, pour les raisons indiquées supra, les remontées départementales sur les actions entreprises en faveur de la laïcité sont assez partielles, celles réalisées dans le cadre éducatif, soit à l'occasion de l'anniversaire de la loi de 1905, soit tout au long de l'année, sont les plus denses et les plus significatives, si bien qu'il n'est pas excessif de dire que l'Education nationale et ses partenaires traditionnels (Ligue de l'Enseignement, délégués départementaux de l'Education nationale notamment) sont les principaux opérateurs de ces manifestations. Il n'est pas rare qu'ils soient même les seuls, ce qui est en revanche plus problématique.

L'engagement de l'Education nationale se traduit en termes de mobilisation de moyens humains dédiés au niveau des rectorats – où des inspecteurs pédagogiques régionaux « laïcité » ont été désignés-, et des services départementaux. Dans les Bouches-du-Rhône, 4,5 ETP sont dédiés à la laïcité, dont 2 chargés de mission détachés à la Fondation du Camp des Milles pour l'aide à la production de ressources pédagogiques.

A Versailles, outre la désignation de proviseurs en charge de la vie scolaire, un centre académique d'appui aux écoles et aux établissements, initialement focalisé sur les violences, s'est emparé de sujets plus larges dont la prévention de la radicalisation et les dérives sectaires. Ce centre a organisé un séminaire avec le philosophe Henri Peña-Ruiz, spécialiste de la laïcité, après les attentats de Paris et Saint-Denis. A Rennes, un groupe académique « laïcité et mobilisation pour les valeurs de la République » a été mise en place en 2015. Piloté par une inspectrice d'académie-inspectrice pédagogique régionale (IA-IPR), ce groupe rassemble 30 professionnels des premier et second degrés.

La formation initiale et continue des enseignants à la laïcité est l'un des axes majeurs poursuivis depuis 2015 et la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) envisage désormais de porter l'effort sur la formation des personnels de direction.

La volonté de renforcer encore l'action de l'institution scolaire en matière de laïcité a été clairement affiché par le ministre de l'Education nationale, Jean-Michel Blanquer (entretien du 22 décembre 2017). Elle se matérialise par la création d'unités mobiles « laïcité » dans chaque académie, dont l'objet est d'intervenir auprès des établissements dans des situations conflictuelles. Un « comité des sages », présidé par la sociologue Dominique Schnapper, a également été installé auprès du ministre.

2.4.3. Le dispositif innovant mis en place par les caisses d'allocations familiales (CAF)

La caisse nationale des allocations familiales a engagé depuis 2014 une politique volontariste de respect et de promotion de laïcité. Sa matérialisation principale est l'adoption par la caisse nationale, le 1^{er} septembre 2015, d'une Charte de la laïcité. L'ancien directeur général de la CNAF, Daniel Lenoir, se réjouit d'avoir rencontré un assez large consensus des partenaires sociaux représentés au sein du conseil d'administration, la charte ayant été adoptée à l'unanimité moins une abstention. Cette charte rappelle notamment le principe de neutralité applicable aux personnels qui, bien que relevant du droit privé, sont chargés d'une mission de service public. Elle invite également les partenaires associatifs à proscrire le « prosélytisme abusif », formule calée en concertation avec l'Observatoire de la laïcité qui, pour être redondante, a le mérite de rendre les choses explicites.

L'originalité de la démarche engagée par la CNAF est double : d'abord, il a été institué un comité de suivi de la Charte, placé « auprès du directeur général » et présidé par un conseiller d'Etat. Le comité est donc hors ligne hiérarchique. Ce comité de suivi peut se réunir en formation restreinte pour examiner toute situation délicate transmise par un directeur de caisse, et rendre un avis. Au fil de la dizaine de cas soumis jusqu'à présent au comité¹⁶, une doctrine s'est peu à peu dégagée quant aux modalités selon lesquelles les caisses peuvent, le cas échéant, refuser l'agrément ou l'attribution de financements à un centre d'accueil.

La tenue d'activités culturelles n'étant pas proscrire par elle-même, les porteurs de projet doivent néanmoins garantir, d'une part, l'universalité et la mixité des inscriptions, et d'autre part proposer des activités de substitution dans les temps dévolus aux activités culturelles. Une activité qui serait exclusivement ou principalement religieuse n'aurait pas, en revanche, à être financée.

La deuxième originalité tient au fait que les CAF ont rendu la Charte opposable : elle est systématiquement annexée aux conventions attributives de financement. Les différents responsables de CAF interrogés ont mentionné très peu de contestations de cette nouvelle procédure, même si quelques nouveaux entrants ont renoncé à déposer un dossier de demande de subvention, ne voulant pas s'engager sur les termes de la Charte¹⁷.

2.4.4. Le mouvement sportif semble trop faiblement impliqué dans les initiatives de promotion de la laïcité

Le mouvement sportif apparaît peu, lorsqu'il apparaît, dans les initiatives de promotion de la laïcité, alors même que les services de renseignement territorial, les délégués du préfet, les DDSCS et les services municipaux font tous le constat d'une montée du communautarisme dans certains clubs sportifs. Il y a là une vraie difficulté, rencontrée sur tous les territoires – et également perceptibles pour la conduite d'autres politiques de citoyenneté, la lutte contre les discriminations notamment, qui appellent une action résolue. Quelques contre-exemples

¹⁶Dont quatre concernaient des associations chrétiennes, deux des associations musulmanes et deux des associations juives

¹⁷L'ensemble de ces dispositions, notamment la doctrine applicable en cas de tenue d'activités culturelles, a fait l'objet d'une circulaire aux CAF en date du 7 novembre 2017.

réussis (politique de citoyenneté par le sport à Vaulx-en-Velin par exemple), permettraient sans doute d'inspirer l'action au plan local ; mais il faut sans doute aussi qu'un cadre national soit posé via le secrétariat d'Etat aux sports, le mouvement olympique et les fédérations les plus concernées.

2.4.5. L'implication des collectivités territoriales est très variable mais elle est globalement insuffisante et l'articulation avec l'Etat est trop faible

En ce qui concerne l'implication des collectivités territoriales, délivrer une appréciation d'ordre général est difficile : c'est pour l'essentiel la volonté des élus et l'implication des cadres administratifs qui donne, ou pas, l'impulsion. La seule généralité qui peut être évoquée concerne la formation. Comme le reconnaît le directeur général du CNFPT Vincent Potier, « les formations à la laïcité connaissent un succès assez mitigé. La demande est variable selon les collectivités mais elle est dans l'ensemble plutôt faible¹⁸ ».

Selon cet interlocuteur, les formations à la laïcité souffrent de la concurrence avec des thèmes davantage demandés, en particulier la formation à la prévention de la radicalisation et celles portant sur la lutte contre les discriminations. L'arrivée récente sur le marché de la formation d'outils destinés à l'analyse critique des médias et à la déconstruction des « théories du complot » constitue une troisième offre attractive sur un thème de société non dépourvu de tout lien avec la laïcité et les valeurs républicaines. Sans doute cette profusion est-elle préjudiciable à la visibilité des formations sur la laïcité.

Quoi qu'il en soit, l'articulation avec les services de l'Etat est souvent insuffisante, sauf exception, sans qu'il soit possible d'en imputer les torts exclusifs à l'une ou l'autre partie. On l'a dit, les CDLLEC ne sont pas vraiment connues des élus, les initiatives prises par l'Etat, y compris dans le domaine de la formation, sont également peu suivies...Le maire d'une grande ville le déplore : « nous avons lancé des initiatives communes après Charlie, puis les choses se sont progressivement délitées, chacun déroulant son programme de son côté ». Là encore, la thématique laïcité souffre de la comparaison avec la prévention de la radicalisation.

Ce déficit de partenariat ne fait certes pas obstacle à ce que des collectivités prennent des initiatives en propre. Plusieurs réalisations témoignent d'un engagement fort, à la fois en direction de la formation des personnels et de l'action auprès des habitants :

- la ville de Rennes s'est dotée d'un comité consultatif laïcité en mars 2015. Pluraliste, composé de représentants des cultes, d'experts et d'associations laïques. Ce comité a élaboré une Charte, adoptée en conseil municipal. Un document « qu'est-ce que la laïcité ? » a été remis aux 5000 agents de la Métropole ainsi qu'à tout nouvel arrivant.

¹⁸Il s'agit des formations « Valeurs de la République et Laïcité » dispensées en partenariat avec le CGET, ainsi que des modules propres au CNFPT. Trois modules spécifiques à la fonction publique territoriale ont été développés : « laïcité et relation socio-éducative », « laïcité et usage des espaces publics », « laïcité et accueil des publics ». C'est le premier de ces trois modules qui suscite le plus d'inscriptions.

Le Conseil Consultatif Laïcité de la ville de Rennes (extraits de la délibération du 19/09/2016)

Créé par le Conseil municipal du 9 mars 2015, le Comité Consultatif Laïcité présidé par la Maire s'inscrit dans le projet municipal que les Rennaises et les Rennais ont approuvé en mars 2014. La laïcité après les épreuves que notre pays a traversées est placée au premier rang des chantiers de consolidation du pacte républicain et du vivre ensemble à Rennes.

Ce Comité réunit une quarantaine de personnes représentant la diversité de la ville : représentants des cultes - ce qui en fait sa singularité - associations, mouvements de pensée, acteurs engagés dans la vie rennaise, personnes qualifiées, élus de toutes les sensibilités politiques du Conseil Municipal.

Il s'est vu confié pour missions :

- De partager l'information sur l'exercice de la laïcité à Rennes. Partager des convictions et des expériences pour parvenir à une connaissance objective et une conscience mutuelle des enjeux liés à l'application du principe.
- De veiller, d'informer, de construire des repères face à des situations qui font débat, en s'inscrivant dans le cadre juridique existant, afin de permettre de rendre la notion de laïcité plus accessible, lisible et compréhensible par tous.
- De proposer, d'émettre des avis et de se saisir de toute question locale, dans une perspective de conseil et de soutien à l'action municipale.

La Métropole Européenne de Lille (MEL) a entrepris des actions de formation en direction des élus sur la radicalisation, la laïcité et les dérives sectaires. Ce plan doit désormais être décliné pour les personnels. Un module de stage de trois jours au Camp des Milles (Bouches-du-Rhône) a été organisé pour les agents accueillant du public. 200 agents sur 2500 ont déjà effectué ce stage. 200 autres le suivront cette année.

La ville de Toulouse a créé en centre-ville (quartier Saint-Aubin) un « Espace diversités laïcité » mis à la disposition des partenaires associatifs. Cet espace combine ressources pédagogiques, lieux d'exposition, auditorium et permanence d'accès au droit. Il embrasse l'ensemble des champs suivants : laïcité, genre, handicap, orientation sexuelle, droits humains et histoire de l'immigration.

La ville de Vaulx-en-Velin avait été la première commune à se doter en octobre 2014 d'un plan communal de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations, qui faisait mention de la laïcité. Plus récemment, la municipalité a souhaité développer davantage cet axe, constatant que, lors des stages organisés en partenariat avec le camp des Milles, « même si la laïcité n'est pas le thème de la formation, c'est la laïcité qui ressort », et que l'attention des citoyens se portait à la fois sur la connaissance et la compréhension du fait religieux, et sur le respect des règles de vie en société. Un festival « Arta Sacra » a été organisé en ce sens, la maire faisant remarquer qu'au-delà des formations, l'appropriation de la laïcité passe aussi par des temps de rencontre.

Enfin, dans les remontées départementales, certains préfets signalent des initiatives municipales à l'occasion de l'anniversaire de la loi de 1905, le plus souvent sous la forme de conférences ou de réunions publiques : Narbonne (11), Tarascon-sur-Ariège et Lavelanet (09),

Tarbes où une conférence avec le Président de l'Observatoire de la Laïcité a été organisée, ainsi qu'un rassemblement de 500 scolaires pour un « forum de la laïcité ».

2.4.6. Quelques initiatives partenariales réussies

Malheureusement trop peu nombreuses, les initiatives visant à promouvoir la citoyenneté et faisant une large place à la laïcité se concentrent pour l'essentiel autour de la date anniversaire de la loi de 1905. Les événements internes à l'institution scolaire et les conférences à caractère académique sont très majoritaires.

Quelques initiatives de plus grande envergure, par la continuité des actions, l'étendue géographique et le caractère multi-partenarial, méritent d'être distinguées :

- Le plan citoyenneté égalité Bretagne¹⁹ a été rendu public en octobre 2015. Il s'agit d'une initiative conjointe du préfet de région et du recteur de l'académie de Rennes, tournée vers la promotion des valeurs de la République, en articulation étroite avec toutes les politiques publiques déjà existantes et en association avec les initiatives des collectivités locales. Ce plan de mobilisation se décline en 5 axes :

- ✓ S'engager
- ✓ Communiquer et se comprendre
- ✓ S'insérer socialement et professionnellement
- ✓ Se former et former les acteurs
- ✓ Vivre ensemble

Plan régional égalité citoyenneté Bretagne (introduction)

« Tel qu'il est conçu, le plan encourage la mise en réseau des services de l'Etat et le travail conjoint avec le rectorat. Il favorise le développement d'une culture commune et l'approche interministérielle de traitement des dossiers, préalables nécessaires à la mise en place d'actions coordonnées dans les territoires. Il conforte enfin la mise en oeuvre de priorités déjà partagées dans le cadre de plans interministériels (Plan priorité jeunesse, Plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, Convention interministérielle pour l'égalité entre les filles et les garçons, Plan de lutte contre l'illettrisme) ou encore dans l'approche territoriale de la politique de la ville.

Cette mobilisation pour les valeurs de la République ne relève pas de la seule intervention ou du seul positionnement de l'Etat. Les collectivités territoriales, tout comme les réseaux associatifs, jouent un rôle décisif auprès de nos concitoyens pour promouvoir la laïcité et l'engagement citoyen. Le plan régional se nourrit donc également de leur engagement et de leurs contributions. »

La laïcité est évoquée dans plusieurs occurrences du plan, à la fois pour le volet éducatif, la formation des acteurs et l'affirmation des principes républicains dans la fonction publique. Ce plan présente l'avantage d'une démarche exhaustive, à multiples entrées, intégrant non

¹⁹http://cache.media.education.gouv.fr/file/reserve-citoyen/29/6/parEgalCitoyen_Bretagne_671296.pdf

seulement la promotion de la laïcité dans les politiques de citoyenneté, mais en reliant celles-ci aux politiques sociales et de lutte contre l'exclusion.

- Les semaines de la Fraternité à Toulouse²⁰, autre initiative « post-Charlie », vise à promouvoir la laïcité, les valeurs républicaines et à faire connaître les différents cultes. Après la signature d'une charte de la Fraternité le 15 mars 2015, des semaines (s'étendant sur un mois entier) de visites et de conférences se déroulent en septembre-octobre

- En Eure-et-Loir, le sous-préfet de Dreux, chargé par la préfète d'une mission départementale de promotion de la laïcité, a conçu une semaine complète d'intervention et de manifestations dans plusieurs communes du département à l'occasion de l'anniversaire de la loi de 1905. Chaque réunion proposait une thématique particulière, « la laïcité et les associations » ou « la laïcité dans les collectivités locales », ou prévoyait des intervenants extérieurs. Cette semaine a bénéficié d'une large couverture presse et doit déboucher sur des initiatives de plus long terme, notamment en lien avec la politique de la ville et l'insertion professionnelle des jeunes.

- « Fraternité générale », une initiative nationale soutenue par plusieurs administrations, médias grand public et partenaires privés, organise partout en France, peu après la rentrée scolaire, des initiatives visant à la promotion du vivre-ensemble, des valeurs de la République et de la laïcité. Cette démarche, qui est à saluer, gagnerait en visibilité si elle pouvait être rapprochée des manifestations organisées pour la célébration de la loi de 1905.

²⁰ <http://www.haute-garonne.gouv.fr/content/download/23414/164944/file/plaquette.pdf>

3. DONNER PLUS D'IMPACT AUX POLITIQUES DE PROMOTION DE LA LAÏCITE IMPLIQUE UNE CLARIFICATION DES OBJECTIFS, UN PILOTAGE RAFFERMI ET DAVANTAGE DE TRANSVERSALITE ENTRE LES POLITIQUES DE CITOYENNETE

3.1 UNE CLARIFICATION DES OBJECTIFS

Le besoin de mieux identifier la ligne et les objectifs d'une politique de promotion de la laïcité et des valeurs de la République est nettement perceptible parmi les acteurs de terrain. Une attente de clarification s'est exprimée durant la mission, à laquelle il faut donner suite.

Un discours plus clair ne veut pas dire développer et encore moins imposer une vision monolithique de la laïcité, au contraire. Il conviendrait plutôt d'assumer plus ouvertement les divergences d'approches et présenter pour chacune d'entre elles, de la manière la plus distanciée possible, les présupposés théoriques qui les sous-tendent et les différences d'attitudes qu'elles peuvent engendrer dans la pratique.

Sans qu'il s'agisse d'une proposition à proprement parler, prendre acte de l'impossibilité d'arrêter une définition consensuelle et figée de la laïcité, et s'efforcer d'éclairer et de faire comprendre les divergences d'analyse et de posture sur cette notion plastique et polémique, ne serait nullement affaiblir sa pédagogie ni fragiliser la position de ceux qui sont en charge de la défendre, mais au contraire faire mieux saisir que les principes démocratiques tirent leur force du fait qu'ils sont accessibles au débat critique et à la pluralité des points de vue.

Pour autant, quelques points de repères stables et valables pour tous doivent garder de l'écueil du relativisme, et permettre d'agir au quotidien :

3.1.1. Poser et partager le diagnostic

Proposition n°1 : Disposer, au niveau national, de diagnostics fiabilisés sur les incidents relatifs à la laïcité, à la contestation des valeurs républicaines et au non respect des exigences minimales de la vie en société

Conflictuel par nature, le débat public sur la laïcité et sur d'autres thèmes connexes (le communautarisme, la radicalisation, le sexisme dans certains territoires, etc.) profiterait grandement du fait que tout un chacun puisse disposer d'éléments d'objectivation sur leur nombre, leur nature et leur gravité, permettant de sortir des exagérations polémiques ou médiatiques. Cela pose une double question :

- définir précisément le champ des « incidents » ou des « manquements ». Autant certains actes relèvent d'une contestation ou d'une violation de la loi et ne posent pas de difficulté de caractérisation, autant les plus nombreux sont de l'ordre de l'incivilité

voire de la simple tension interpersonnelle, et leur caractérisation laisse la place à une part de subjectivité, voire d'arbitraire (quelle est la frontière entre « critiquer » et « contester » les valeurs de la République ? Il y a un évident risque de « police de la pensée » qu'il faut absolument écarter) L'Observatoire de la laïcité pourrait mener des consultations, en lien avec le « Comité des sages » placé auprès du ministre de l'Education, pour définir une grille de lecture de ce type d'incidents qui soit suffisamment générique pour être appliqué à des champs très divers : l'éducation, le sport, les loisirs, la culture, le milieu hospitalier, la relation à l'utilisateur dans les services publics, etc. Il importe que le service central du renseignement territorial, dont les unités locales suivent avec attention les phénomènes de communautarisation et de radicalisation, soit associé à ce travail.

- arrêter une méthode de remontée des incidents qui réduise les marges d'interprétation et limite les phénomènes d'auto-censure (la minimisation des phénomènes que caractérise la phrase si souvent entendue : « il y a des problèmes, mais ils sont gérés »). Au-delà de l'enquête-questionnaire, des évaluations in situ, auprès des personnels au contact du public, paraissent indispensables. L'exemple du rapport Obin de 2004 dans le domaine éducatif reste à ce titre sans équivalent par la qualité et la richesse des situations rapportées.

A minima et compte tenu des « zones d'ombre » identifiées dans ce rapport, il est prioritaire d'enrichir la connaissance que l'on a des situations problématiques dans le secteur sanitaire et social d'une part, et dans le milieu sportif d'autre part.

3.1.2. Respecter, mais également promouvoir : deux exigences complémentaires

Le rôle des pouvoirs publics et de chaque fonctionnaire est bien évidemment de faire respecter la loi ; par ailleurs le principe de neutralité leur commande de ne pas prendre parti ni d'afficher leurs propres convictions. Ces principes sont d'ailleurs désormais rappelés par le code de la fonction publique depuis la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

Dans les politiques qu'ils conduisent, il leur revient aussi de promouvoir les valeurs de la République, c'est-à-dire de faire en sorte qu'elles soient à la fois mieux respectées et mieux comprises par les citoyens, et ainsi plus effectives dans la vie publique.

Si le cadre est clair sur le respect du droit, la légitimité des agents publics à promouvoir plus activement les valeurs républicaines, et plus encore à demander à leurs partenaires de le faire eux aussi, est souvent moins nette dans les esprits. Il s'agit pourtant d'un des éléments fondamentaux de leur mission, qu'une invocation abusive de la neutralité tend parfois à fragiliser. L'Etat, la puissance publique en général, ne sauraient être les seuls acteurs de la vie sociale à être privés de parole sur le terrain des valeurs.

Rappeler ce principe, en complétant la circulaire de la ministre de la Fonction publique du 15 mars 2017 relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique, serait sans doute de nature à sécuriser davantage les agents dans leurs relations avec leurs différents interlocuteurs et partenaires.

Proposition n°2 : Rappeler par circulaire de la Fonction publique les droits et obligations des fonctionnaires en matière de laïcité, de neutralité, de respect et de promotion des valeurs de la République

En complément des temps de formation, dont la vocation première est l'acquisition de compétences professionnelles, il serait intéressant de développer ²¹, comme certaines administrations commencent à le faire, des cycles de conférence ou des interventions ponctuelles sur des thèmes d'actualité, offrant aux agents un éclairage extérieur sur des problématiques qu'ils rencontrent au quotidien. La laïcité et le fait religieux, comme d'autres questions de société qui affectent aussi bien la relation à l'usager que la vie interne des services, se prêteraient particulièrement à ce genre d'exercice.

Proposition n°3 : Développer des « conférences d'actualité » sur les sujets de société dans les administrations publiques

Promouvoir les valeurs de la République, c'est aussi faire en sorte qu'elles irriguent l'ensemble des politiques publiques, y compris celles qui sont conduites en partenariat avec les collectivités locales, les organisations syndicales et professionnelles ou les associations.

Proposition n°4 : Conditionner le soutien de l'Etat (attribution de subvention, agrément, soutien à un événement) à l'engagement de respecter et de promouvoir les valeurs de la République

Cette proposition vise à étendre et à consacrer une pratique naissante dans plusieurs services publics, consistant à conditionner l'octroi d'une subvention ou d'un agrément à un engagement portant sur les valeurs de la République. Ces engagements peuvent revêtir plusieurs formes :

- faire signer une charte, comme le font désormais les CAF, et comme certaines préfectures le proposent (Charte de la laïcité dans un cas, charte des valeurs de la République dans l'autre) ;
- conditionner l'examen des demandes de subvention ou d'un emploi aidé à l'engagement de suivre une formation sur les valeurs de la République et la laïcité : c'est le cas de la préfecture des Bouches-du-Rhône et bientôt de celle des Yvelines pour les associations éligibles aux financements de la politique de la ville
- inciter le soumissionnaire ou le partenaire à conduire certaines actions, à contribuer à un événement ou à faire figurer la thématique « laïcité et valeurs de la République » dans un document partenarial (contrat de ville notamment).

Les initiatives prises jusqu'à présent ayant pu susciter des réserves ou des commentaires, notamment de la part de l'Observatoire de la laïcité à propos de la Charte adoptée par la Région Ile-de-France, un travail sur la mise à disposition de modèles-type devrait être engagé.

²¹Cette démarche a par exemple été engagée par la préfecture de police pour les personnels en service actif.

3.1.3 la formation, un objectif prioritaire pour diffuser la culture de la laïcité

La circulaire Girardin du 15 mars 2017 a fixé un objectif volontariste en matière de formation initiale et continue des agents publics à la laïcité. Sa mise en œuvre est une priorité ministérielle, qu'il s'agit de décliner en objectifs chiffrés. Aussi, il est proposé de fixer comme objectif que tous les agents de l'Etat, fonctionnaires et contractuels, en fonction ou nouvel arrivant, reçoivent une formation à la laïcité, et ce d'ici trois ans.

A l'aide des ressources récemment développées dans le réseau des écoles du service public, par les DRH ministérielles, par l'Education nationale via les ESPE, par le CGET, cet objectif, bien qu'ambitieux, peut être tenu.

Proposition n° 5 : Une formation laïcité pour tous les agents de l'Etat d'ici 2020

Dans un laps de temps assez court, le CGET a su déployer un plan de formation complet, efficace et apprécié des publics bénéficiaires. Il convient de capitaliser sur cette réussite pour

- établir une programmation et des objectifs pluriannuels. ;
- élargir encore l'assiette des publics formés pour l'année en cours. L'objectif 2018 (13000 personnes formées) pourrait être réévalué ;
- cibler davantage les publics à former en priorité. Tout en laissant une souplesse dans la définition des objectifs au niveau régional, on peut citer notamment : les adultes-relais, les membres des conseils citoyens, les agents des collectivités locales, les éducateurs sportifs, les intervenants dans le secteur péri-scolaire, les professionnels de la petite enfance, les acteurs de la prévention spécialisée, les agents du service public de l'emploi, les personnels de la fonction publique hospitalière.

Proposition n°6 : Mettre en place un plan pluriannuel de formation « Valeurs de la République et Laïcité » 2018-2020 avec des objectifs quantitatifs ambitieux et un ciblage des publics

Dans l'absolu, rien ne s'oppose à ce que cette formation, dont la qualité semble attestée, soit également proposée aux ministres des cultes.

Le cadre réglementaire applicable aux formations aux fonctions d'animateur et de directeur, vademecum pour tous les métiers de l'éducation populaire, a fait l'objet d'une réécriture récente, puisqu'il est fixé par un arrêté du 15 juillet 2015²².

Après avoir énuméré les fonctions auxquelles le BAFA prépare, l'article 9 évoque comme première des aptitudes requises des titulaires « de transmettre et de faire partager les valeurs

²²<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/arrete/2015/7/15/VJSJ1502790A/jo>

de la République, notamment la laïcité », exigence répétée à l'article 25 pour les directeurs. Le cahier des charges des organismes formateurs, joint en annexe de l'arrêté, omet curieusement cette référence à la laïcité, alors que sont rappelés avec précision et exhaustivité les critères de non-discrimination.

Indépendamment de cette discontinuité de rédaction qu'il conviendrait de corriger, le plus important semble de rendre effectif, dans les formations du BAFA et du BAFD et donc dans le cahier des charges que doivent respecter les organismes formateurs, cette exigence de transmission des valeurs de la République et cette référence explicite à la laïcité.

Proposition n°7 : Renforcer les exigences de formation à la laïcité et aux valeurs de la République du brevet d'aptitude à la fonction d'animateur (BAFA) et au brevet d'aptitude à la fonction de directeur (BAFD) ; conditionner l'agrément des centres de formation au respect de cette exigence

3.2. UN PILOTAGE RAFFERMI ET RESSERRE

3.2.1 Un pilotage local plus resserré pour plus d'efficacité

Pour que la laïcité trouve davantage sa place dans l'architecture institutionnelle et les politiques de citoyenneté au sens large conduites au niveau local, il faut réussir à trouver un équilibre entre un souci de mise en cohérence qui pousserait, dans l'absolu, à créer une instance unique, et la nécessité de garder à chaque thématique son identité et sa logique propres. C'est cet équilibre que les Commissions Départementales pour la Promotion de l'Egalité des chances et de la Citoyenneté, les COPEC, n'avaient pas réussi à trouver, en raison d'objectifs trop nombreux, d'ordres du jour trop lourds et de tours de tables trop longs.

Pour ne pas rééditer ce qui n'a fonctionné qu'un temps, il faut sans doute dissocier plus clairement une phase d'impulsion et de traitement opérationnel, qui ne peut concerner qu'un nombre relativement limité de décideurs ; et une phase de dialogue et de concertation, qui doit au contraire être très large et permettre d'irriguer l'information, l'échange et ultimement la prise de décision.

En pratique, il s'agit de mettre en place, en premier lieu, un comité de pilotage laïcité-citoyenneté autour du préfet, du procureur de la République, du recteur ou du DASEN, de l'ARS, du D(R)DJSCS, des services de renseignement, de police et de gendarmerie, du président du département, du président de l'association des maires et des maires et présidents d'EPCI des communes et de leurs groupements les plus concernés.

Cette structure d'état-major se saisirait notamment des questions de laïcité, de racisme et d'antisémitisme, de discriminations, de violences faites aux femmes, d'homophobie et de lutte contre les dérives sectaires. La question de son articulation avec les dispositifs de prévention de la radicalisation est posée.

Proposition n°8 : Mettre en place un comité de pilotage départemental laïcité et valeurs de la République, tourné vers le recueil des signalements et leur traitement opérationnel

Le facteur-clé de réussite d'un dispositif de cette nature repose sur l'engagement personnel des têtes d'exécutif. En d'autres termes, c'est la relation de travail préfet-maires-président de département-procureur-recteur qui imprimera – ou non – un mouvement à l'ensemble des services.

L'organe complémentaire de cet état-major est un comité d'orientation pour la promotion de la citoyenneté et des valeurs de la République, sur la base du comité d'orientation du CORA déjà institué, mais étendu aux représentants des cultes s'ils n'y sont pas déjà associés. Cette instance serait le lieu d'expression, de proposition et de prise d'initiative de la société civile engagés dans l'action citoyenne. Elle permettrait d'associer le monde de l'entreprise qui, s'il ne relève pas juridiquement de la laïcité, est néanmoins traversé par le fait religieux, et qui à ce titre se pose des questions et trouve parfois des réponses dont l'univers public pourrait à son tour s'inspirer.

Proposition n°9 : Transformer les comités d'orientation des CORA en comités départementaux pour la promotion de la laïcité et des valeurs de la République

Il a été relevé à plusieurs reprises le besoin de mieux établir un « corps de doctrine » s'agissant des atteintes à la laïcité et plus encore s'agissant des atteintes aux valeurs de la République et aux exigences minimales de la vie en société.

En s'inspirant de l'exemple du comité de suivi de la Charte de la laïcité de la CNAF, il est proposé de constituer, au niveau régional, une instance auprès de laquelle toutes les administrations pourraient évoquer des situations conflictuelles ou problématiques et solliciter de sa part un avis. Afin de distinguer cette instance de l'exécutif que représente le préfet, elle serait placée « auprès de », comme le comité de la CNAF, et présidée par un magistrat de l'ordre administratif.

Proposition n°10 : Placer auprès des préfets de région un « comité de veille de la laïcité et de la citoyenneté » chargée de rendre des avis et de formuler des propositions pour aider à la résolution des conflits

Ainsi pourrait se constituer une doctrine non pas « descendante », mais au contraire élaborée à partir de cas concrets. Ces entités régionales seraient également des relais et des points d'appui utiles pour l'Observatoire de la laïcité.

3.2.2 Agréger et développer les ressources sur la laïcité

L'information disponible sur la laïcité est abondante, mais elle expose à un temps de recherche particulièrement long tant elle est disséminée. D'une façon générale les sites

publics, en particulier celui de l'Observatoire de la laïcité mais aussi celui de la Fonction publique, dispensent toute l'information juridique nécessaire, ainsi que les différents supports de communication, plus accessibles, produits au cours des trois dernières années. Le site du ministère de l'Education nationale propose des ressources pédagogiques dont certaines sont déjà relativement anciennes.

En revanche, trouver des documents historiques, des études, et plus encore s'informer sur l'actualité de la laïcité et les actions conduites sur le territoire, nécessite d'entreprendre des recherches autrement plus longues, de consulter des blogs personnels ou des sites associatifs, etc. Un portail unique de ressources sur la laïcité constituerait un vrai progrès pour tous les praticiens qui, à des niveaux et avec des exigences diverses, veulent s'informer et à leur tour, transmettre.

Proposition n°11 : Créer un site internet public www.laicite.gouv.fr.

Le rapport de la commission Zuccarelli prévoyait la mise en place d'un portail pour les agents publics sur le site du ministère de la fonction publique. Puisque ce site n'a pas encore vu le jour, il pourrait être envisagé d'élargir encore la portée de l'initiative et créer une plate-forme tous publics, administrée par l'Observatoire de la laïcité, recensant toutes les ressources disponibles, c'est-à-dire non seulement les textes juridiques, mais également des documents de référence sur l'histoire de la laïcité²³, des ressources pédagogiques, un espace collaboratif, une cartographie des actions²⁴, des entrées spécifiques par type de public...

3.3. DECLOISONNER LES POLITIQUES DE CITOYENNETE, TOUT EN PRESERVANT LA SPECIFICITE DE LA THEMATIQUE DE LA LAÏCITE

Les politiques visant à fortifier la citoyenneté, à lutter contre les comportements discriminants de toute nature ou à faire face à des phénomènes de société ou des usages sociaux nouveaux comme ceux associés au numérique, n'ont cessé de se développer au cours des dernières années, avec un net effet d'accélération depuis la vague d'attentats de 2015, même si certaines de ces politiques (la politique de la ville en particulier) étaient plus anciennes. Entre le besoin bien légitime d'identifier un « objet » de politique nouveau, de lui donner un caractère et, le cas échéant, des outils propres, et la nécessaire mise en cohérence des politiques publiques, l'équilibre n'est manifestement pas encore trouvé.

Cette question n'est pas spécifique à la laïcité, et le rapport relatif à la mise en œuvre du plan de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (PILCRA), qui paraît au moment où le présent rapport est rédigé, pose le même constat, en appelant à « une meilleure articulation entre toutes les politiques relevant de la citoyenneté »²⁵. Mais s'agissant de la laïcité, et plus encore

²³A mentionner à titre d'exemple, le site de l'association des professeurs de philosophie de l'enseignement public (APEEP) présente une page « la laïcité par les textes » complète et bien présentée : www.apeep.net/la-laicite-par-les-textes-anthologie/table-des-matieres/

²⁴La DILCRAH a mis en place un outil cartographique de ce type pour valoriser les actions des associations partenaires et celles conduites par les administrations et les collectivités : www.dilcrah.fr/partenaires/

²⁵<https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGA/Libertes-Publiques/Evaluation-du-plan-interministeriel-de-lutte-contre-le-racisme-et-l-antisemitisme-2015-2017>

des « questions frontières » sur lequel la lettre de la présente mission invitait à se pencher, le bénéfice d'une meilleure insertion dans les politiques de citoyenneté dans leur ensemble ne fait guère de doute et serait une réponse, certes insuffisante en elle-même mais notable, au déficit relatif de mobilisation qui a pu être constaté par endroits.

Placer la laïcité au cœur des politiques de citoyenneté, c'est aussi chercher à faire la démonstration – et cette mission montre que la démonstration doit être sans cesse recommencée – que la laïcité n'est ni un principe désincarné, ni un instrument coercitif destiné à empêcher l'expression des croyants en général et de certains croyants en particulier, mais qu'elle prend tout son sens dans un projet global et universel qui vise au respect des individus, à leur liberté, à leur émancipation, à l'égale considération dont ils jouissent au sein de la société, aux droits et aux devoirs que leur confère le fait d'être des citoyens, et que ces principes ne s'opposent, ni ne se substituent, mais au contraire se conjuguent pleinement, avec la recherche de la justice sociale, de la correction des inégalités et du combat contre toutes les discriminations.

De façon plus pragmatique, c'est aussi un moyen d'adosser les actions en matière de laïcité à des politiques dotées de moyens d'intervention, de relais de terrain et de capacité d'ingénierie pour les concevoir et les mettre en œuvre.

En termes de temporalité, il importe de définir des programmes d'action qui se déploient tout au long de l'année, plutôt que d'organiser des événements ponctuels dont la préparation est très chronophage, mais dont la trace s'efface vite. Au contraire, la durée est profitable à l'action pédagogique et à l'imprégnation des esprits. Les travaux les plus aboutis en milieu scolaire, que ce soit sur la laïcité ou sur d'autres champs comme l'histoire de l'immigration, de la Résistance ou l'égalité femmes-hommes, sont ceux qui se déroulent sur une année scolaire complète et qui impliquent plusieurs classes, les aînés jouant le rôle de tuteur.

Cela ne diminue en rien l'intérêt de célébrer la date anniversaire de la loi de 1905, mais au contraire en fait le point d'orgue d'un programme conçu dans la durée.

Proposition n° 12 : Insérer la thématique laïcité dans des plans départementaux pour la promotion de la citoyenneté

La conjonction assez forte qui s'observe entre politiques d'action pour la laïcité et territoires situés en géographie prioritaire s'explique certes par le fait que la majorité des situations délicates ou conflictuelles s'y rencontrent. Mais on ne peut négliger que l'offre de politiques publiques structure en partie cette sélection préférentielle : c'est aussi parce que la politique de la ville et les réseaux d'éducation prioritaire disposent des moyens humains et financiers propres que des actions relatives à la laïcité, ou sur la laïcité au sens large, y sont plus particulièrement développées.

Si la question des territoires d'action prioritaire de l'Etat excède largement le cadre de notre étude, il doit être au minimum possible de corriger partiellement le biais de sélection qui conduit à sous-investir les territoires ruraux ou suburbains hors géographie prioritaire en sollicitant davantage les politiques de droit commun, ou celles qui ne relèvent pas d'un

zonage, comme la lutte contre le racisme et l'antisémitisme et la prévention de la délinquance et de la radicalisation.

Proposition n° 13 : Mieux impliquer les territoires hors géographie prioritaire

Une démarche plus ambitieuse consisterait à dégager un budget propre « laïcité et valeurs de la République » sans affectation territoriale prédéterminée. Cette évolution paraît à terme cohérente avec l'idée de faire davantage converger les politiques de citoyenneté quels que soient les territoires et les publics.

Même si le pilotage interministériel des actions concourant à la laïcité n'entre pas dans le cadre de cette mission, il est évident « vu du terrain » que le relatif cloisonnement entre administrations sur ce sujet ou sur des champs proches – lutte contre le racisme, l'antisémitisme, la haine anti-LGBT, les discriminations, la prévention de la radicalisation, la lutte contre les dérives sectaires, l'égalité femmes-hommes.

A organisation administrative inchangée, il conviendrait à tout le moins d'engager deux améliorations :

Proposition n°14 : Mettre en place un organe informel et souple réunissant régulièrement l'ensemble des administrations et structures interministérielles intervenant dans le champ de la citoyenneté

Les – nombreux – administrations et organismes dont l'objet premier est de concevoir, de mettre en œuvre et de faire connaître les politiques et les actions conduites en faveur de la citoyenneté ne disposent paradoxalement pas de temps et de lieu de rencontre institués, même si la proximité des sujets dont ils connaissent les amènent régulièrement à se retrouver dans des configurations ad hoc. Sans alourdir excessivement leur plan de charge respectif, mettre en place une coordination souple et un partage d'information entre ces différentes instances ne paraît pas inutile, à condition toutefois de bien identifier des thèmes d'intérêt commun et un agenda propre à impliquer de manière effective le plus grand nombre d'entre eux.

Parmi les institutions les plus concernées, citons de manière non exhaustive : l'Observatoire de la laïcité, la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), la DILCRAH, la Direction de la Jeunesse, la Direction des Sports, la délégation générale à l'outre-mer, le comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR), la mission de vigilance et de la lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES), CGET, la Direction Générale de la Cohésion Sociale, la DLPAJ, la DGESCO, la Direction Générale de l'Enseignement Supérieur et de l'Insertion Professionnelle, l'Ambassadeur chargé des droits de l'Homme, institutions auxquelles devraient être associées le Défenseur des Droits et la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme.

Il conviendrait d'y associer en outre les directions juridiques et les directions des ressources humaines des ministères, en tant que de besoin, pour faciliter et faire converger les pratiques en matière de formation et d'information

Proposition n°15 : Diffuser largement et régulièrement, auprès de toutes les administrations, une lettre d'actualité sur la laïcité

Le bureau central des cultes édite mensuellement une lettre d'information précise et richement documentée faisant le point sur l'actualité juridique de la laïcité, signalant les événements, les fêtes religieuses ou encore les initiatives destinées à promouvoir les valeurs républicaines. Sous une forme et avec une direction éditoriale à déterminer, ce document gagnerait à être largement diffusé dans les administrations, via les correspondants laïcité, voire diffusés aux collectivités locales et aux établissements publics de santé.