



Analyse du rapport de Gilles Clavreul à l'usage des décideurs.

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

Des principes à l'action

Ce rapport s'appuie sur une étude qualitative dans neuf départements et recouvrant une large palette, d'élus et de hauts fonctionnaires, en lien direct avec le terrain. Il prend toutes les précautions d'usage lorsque les résultats ne sont pas corroborés par une véritable étude quantitative, mais permet d'exposer clairement les domaines sur lesquels il est nécessaire d'amplifier l'action de pédagogie entamée depuis quelques années.

Il s'inscrit dans la continuité des conclusions du rapport remis en décembre 2016 la ministre de la fonction publique, Annick Girardin, par la commission présidée par Émile Zuccarelli. Il dresse également le même constat que les enquêtes les plus récentes, à savoir celle de l'institut Montaigne (2016), celle d'Anne Muxel et Olivier Galland (non publiée encore), sur la radicalité chez les lycéens ainsi que les enquêtes Randstad-Ofre (2015 et 2017) sur le fait religieux dans l'entreprise.

Ce rapport qui comporte plusieurs mesures intéressantes pour un meilleur fonctionnement et une meilleure efficacité de mise en œuvre des politiques touchant à la laïcité ne dit cependant rien de ce qui pourrait être amélioré dans la formation des enseignants et des intervenants dans les activités péri-scolaires, dont on sait que les animateurs rencontrent souvent des comportements de rejet de la laïcité, ou qu'ils méconnaissent eux-mêmes les règles qu'ils doivent respecter...

Notre analyse des recommandations ne reprend pas l'intégralité de l'argumentation et des raisons pour lesquelles ces mesures sont préconisées. C'est pourquoi nous recommandons fortement de se reporter au contenu du rapport lui-même pour une meilleure compréhension.

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.

Ces constats recourent largement les informations qui nous remontent du terrain depuis de nombreuses années.

En particulier, les études Randstad-Ofre (2013, 2014 et 2016) faites au sein des entreprises montrent que les perturbations, toujours minoritaires, sont en augmentation constante. Elles montrent également que les situations qui restent conflictuelles sont minoritaires, ce qui pourrait être l'effet des diverses formations internes conduites par les entreprises pour que les cadres soient plus à même de gérer ces situations.

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

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

Il s'agit là d'un réel besoin qui permettrait d'adapter les actions à l'ampleur et aux types de ces incidents. On sait qu'aujourd'hui de nombreux faits sont recensés par les acteurs de terrain, mais ceux-ci ne remontent pas toujours vers les décideurs, ou encore sont parfois occultés par des responsables qui préfèrent nier leur existence pour ne pas avoir à les gérer ou à risquer de se faire déconsidérer par leur propre hiérarchie, par la crainte aussi de voir leur environnement stigmatisé.

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

Nos informations sont en cohérence avec les constats du rapport : il existe dans un certain nombre de services de l'État et de collectivités territoriales des cas de non-respect de la neutralité qui s'impose à tous les fonctionnaires. Des rappels de tous ordres doivent être faits régulièrement, afin que les nouveaux fonctionnaires arrivant ne les ignorent pas.

La question qui reste posée reste celle des sanctions encourues en cas de manquement.

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

Pour être cohérente, l'action publique doit s'inscrire dans un même cadre : celui des valeurs de la République. Pour avoir été trop longtemps implicite, ce cadre est négligé. On peut citer pour exemple le trop grand nombre de mairies dont le fronton ne mentionne pas la devise républicaine.

Il faut rappeler que c'est parce lorsque les valeurs et les principes s'inscrivent dans un cadre cohérent qu'il est aisé de valider les actions et les décisions.

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

Nous avons eu quelques exemples d'associations subventionnées par l'État dont la principale activité consistait à contester les valeurs de la République. La liberté d'association étant essentielle, elle n'est cependant pas une liberté-créance et n'implique pas que l'Etat ou les collectivités territoriales doivent les financer. Il est nécessairement judicieux de consacrer les deniers publics aux associations respectueuses des valeurs républicaines et dont l'action renforce le lien social.

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

Cette proposition a l'avantage d'être plus volontariste que ce qui se pratique aujourd'hui. La formation actuellement développée dont la qualité est unanimement reconnue doit être dispensée de façon plus intensive et achevée à court terme afin que tous les agents de l'État portent réellement le principe de laïcité.

On peut regretter qu'une politique aussi volontariste ne soit pas instaurée dans les trois fonctions publiques.

Il conviendrait de veiller à ce que les formateurs soient en harmonie avec les principes de laïcité. La pluralité des conceptions de la laïcité conduisent à la prudence car il ne suffit pas de déclarer une formation à la laïcité pour que celle-ci correspondent vraiment au principe de laïcité. Il y a des discours contradictoires y compris au sein des universités. Garantir cette cohérence pourrait être facilité par la mise à disposition d'un répertoire des bonnes pratiques dans l'exercice des métiers de la fonction publique.

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

Cette proposition vise à intensifier la formation à la laïcité auprès des publics susceptibles de la transmettre et de la faire vivre très directement en démultipliant la formation « Valeurs de la République et Laïcité » dont la qualité est reconnue.

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

Alors que l'arrêté du 15 juillet 2015 comporte bien l'obligation de voir figurer dans les aptitudes requises pour le BAF, de « transmettre et de faire partager les valeurs de la république, notamment la laïcité », le rapport met en évidence que cette exigence ne se retrouve pas dans le cahier des charges des organismes formateurs. En d'autres termes cette intention ne peut se traduire dans la réalité, puisqu'elle n'est pas intégrée à la formation des animateurs et des directeurs. On a là un exemple de ce qu'une bonne intention ne peut passer dans la réalité si elle n'est pas suivie jusqu'au bout de la chaîne d'exécution. C'est bien à cela que cette proposition vise à remédier.

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

Un tel regroupement du pilotage ne peut que contribuer à son efficacité et à la cohérence des contenus dispensés lors des formations auprès des différents publics

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

CORA : comité opérationnel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme. On reste dans la logique des regroupements des centres de décision et d'action, ce qui ne peut que conduire à plus de réactivité de la part des pouvoirs publics

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

Ceci permettrait aux acteurs de terrain de sortir de leur solitude actuelle et de se sentir épaulés par une autorité compétente quand ils sont confrontés à une situation difficile qu'ils ne parviennent pas à gérer. Peut-être cette préconisation aurait-elle pu être faite au niveau des préfets départementaux afin d'être au plus près du terrain.

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

Cette adresse renvoie actuellement vers le site officiel de l'observatoire de la laïcité : <http://www.gouvernement.fr/observatoire-de-la-laicite>. Alors que la proposition 11 recommande d'en faire un site plus ambitieux, interactif, au service d'un public plus large en recherche de documentation, pas seulement juridique, d'échanges, de recensement des actions en cours etc.

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

Il est surprenant de constater que la laïcité ne figure pas déjà dans les plans départementaux pour la promotion de la citoyenneté. L'intensification de l'effort de pédagogie est une nécessité compte tenu du retard pris et de l'urgence à achever la pédagogie concernant la laïcité.

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

Pour l'homogénéité des savoirs, il paraît indispensable que les territoires non prioritaires y participent aussi.

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

Une contribution qui aurait le mérite d'amplifier la cohérence des actions, mais qui risque aussi d'amoindrir la lisibilité du dispositif d'ensemble.

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

Cette mesure serait facile à mettre en œuvre, puisque la lettre, éditée par le bureau central des cultes existe déjà. Elle contribuerait à ce que l'administration soit mieux informée et à ce que les événements locaux soient mieux interprétés au regard de ce qui peut se passer ailleurs sur le territoire.