

LAÏCITÉ

BENCHMARK DES GUIDES ET DÉMARCHES SUR LA LAÏCITÉ



Rapport de Ludovic VIÉVARD
Juin 2016

Sommaire

I. BENCHMARK DES GUIDES PRATIQUES	5
I.1. Une diversité d'acteurs qui témoigne d'une préoccupation largement partagée dans le champ socio-professionnel.....	5
I.2. Des cadres juridiques opposés qui transparaissent dans le vocabulaire	5
I.3. Professionnels, élus, usagers : les destinataires des guides ne se trouvent pas tous à la même place	7
I.4. Cinq objectifs assumés des guides.....	7
I.5. Six stratégies d'action possibles	7
❶ Énoncer la règle générale et poser les fondamentaux.....	8
❷ Questions pratiques & situations courantes : la règle à porté de main	8
❸ Études de cas : éliminer les zones d'ombre	10
❹ Charte : outiller une démarche d'animation de la laïcité	11
❺ Préconisations : rassurer les élus et trancher les questions ouvertes	13
❻ Modèles et formulaires	14
I.6. Des guides qui ne disent pas toujours tous la même chose.....	15
II. QUELLES DÉMARCHES D'ACCOMPAGNEMENT POUR DÉVELOPPER UNE «CULTURE» DE LA LAÏCITÉ ?	17
II.1. Quelles étapes pour construire une démarche d'animation de la laïcité ?.....	17
II.1.1. Installer la démarche : sortir des tabous, débattre et partager une posture.....	18
❶ Confronter les positions : élargir le débat tout en l'ancrant dans l'institution	18
❷ Décider d'une ligne commune collectivement portée par l'institution et permettant la production d'outils	19
II.1.2. Animer la démarche : outiller, former, piloter et assurer un suivi dans le temps.....	20
❸ Diffusion et appropriation des outils pratiques	20
❹ Assurer la cohérence de l'application des règles.....	20
❺ Des formations pour les cadres et les agents.....	21
❻ Des séminaires pour l'encadrement intermédiaire et de proximité	22
❼ Un référent identifié qui anime la démarche dans le temps	22
❽ Un espace de régulation des difficultés d'applications pratiques de la laïcité.....	22
II.2. Où héberger une démarche laïcité ?.....	23
ANNEXE : Liste des guides répertoriés dans le benchmark	25

Avant-propos

La laïcité est à la fois un principe (séparation de l'État et des religions), une valeur (liberté de conscience religieuse) et un outil (neutralité de l'État). Elle reçoit des définitions philosophiques, sociologiques et juridiques qui portent des sens parfois concurrents, voire contraires, ce qui explique que des positions opposées soient revendiquées au même nom de la laïcité. Aussi on comprend aisément que la traduction pratique d'une notion aussi polysémique puisse poser des difficultés. Le fait que la règle applicable soit souvent donnée *a posteriori* par les jurisprudences en témoigne. Les organisations publiques ou privées ont donc tout légitimement travaillé à affiner la connaissance de la règle au moyen de guides pratiques. Certaines parce que cela ressort de leurs attributions, d'autres parce qu'elles ont besoin de sécuriser leurs décisions ou leurs processus de management. Toujours est-il que des guides ont fleuri en nombre ces dernières années et offrent une assez large variété de modes de faire.

On pourrait s'alarmer d'une certaine fragmentation du traitement des questions de laïcité. Mais si autant de guides voient le jour, c'est que l'application de la laïcité doit s'adapter aux contextes. Les problématiques ne sont pas les mêmes selon qu'on est un élu, un agent de la fonction publique, un salarié, un lycéen, un étudiant, un professionnel de l'action sociale, etc. Le CNCDH constate ainsi « *combien l'application du principe de laïcité touche tous les domaines de la vie sociale et combien les réponses doivent s'adapter à des réalités diverses.*»¹ Si l'application de la laïcité dépend fortement du contexte, c'est que la façon d'atteindre les finalités visées par le principe² diffère selon les situations.

Le présent benchmark repose sur un corpus de 24 guides pratiques réalisés entre 2009 et 2016, dont 11 en 2015 (voir annexe). Ce corpus n'est pas exhaustif. Nous avons collecté des guides disponibles, concernant tant les entreprises privées que les collectivités publiques, nous assurant d'une certaine diversité. De fait, si tous ambitionnent de donner des clés pour répondre aux difficultés concrètes posées par la mise en pratique du principe de laïcité, ils reflètent cependant une très grande diversité à la fois de contexte, de commanditaires et de méthodes. La présente note propose un tour d'horizon comparatif pour comprendre comment ces différents guides s'organisent, par qui ils sont produits, avec quelle intention spécifique, en employant quelles stratégies d'action, etc.

La plupart de ces guides sont le fruit de démarches collaboratives inscrites dans la durée. Il est illusoire d'imaginer qu'un guide suffirait, à lui seul, à régler les difficultés liées à l'application de la laïcité. Les freins à sa mise en œuvre *in concreto* sont nombreux et divers, et ne se limitent pas à l'ignorance de la règle à suivre. Aussi, si ces outils sont utiles, voire indispensables, ils ne peuvent tenir lieu de dispositif d'accompagnement au long cours et doivent être intégrés à des démarches plus larges. C'est pourquoi ce benchmark des guides comprend également un aperçu des démarches dont ils sont issus. Sans exhaustivité ni volonté d'élaborer une méthodologie idéale, la note relève les principales mesures ou étapes trouvées dans les différentes démarches ayant (eu) pour objet de produire et d'animer une culture partagée de la laïcité et de son application en situation professionnelle.

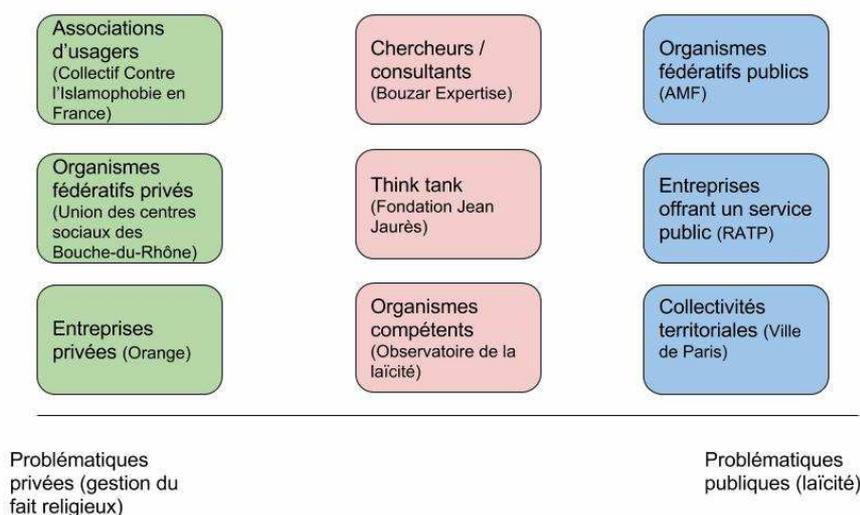
¹ Avis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) sur « les voies et moyens d'une bonne application du principe de laïcité, respectueuse des libertés fondamentales et du principe de non-discrimination », lettre du 6 juin 2013 au président de l'Observatoire de la laïcité. En ligne : www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=48E0CDF6D79642FC52989BF7E16BAD4.tpdjo1v_3?cidTexte=JORFTEXT000028048756&idArticle=JORFARTI000028048757&dateTexte=20131009&categorieLien=cid. Consulté le 19 juillet 2016.

² Que l'on pourrait résumer en « assurer la cohésion sociale tout en garantissant la liberté des personnes ».

I. BENCHMARK DES GUIDES PRATIQUES

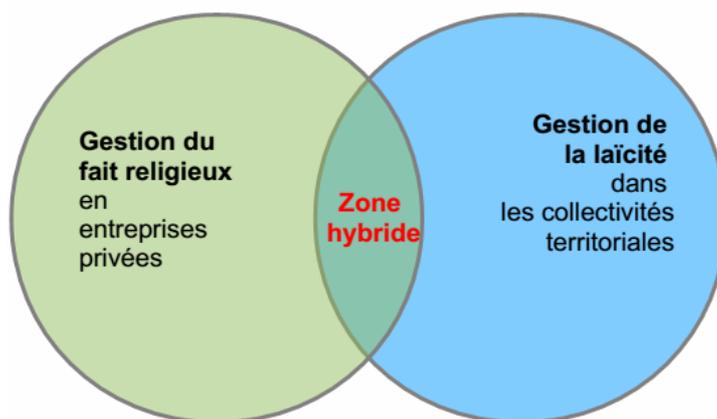
I.1. Une diversité d'acteurs qui témoigne d'une préoccupation largement partagée dans le champ socio-professionnel

Les guides sont produits ou commandités par des acteurs aux profils divers. Cette diversité rend assez bien compte de ce que les questions pratiques de laïcité et de gestion du fait religieux traversent la société, amenant de nombreux acteurs à s'outiller, à clarifier leurs positions et à sécuriser leur management. Sans aller bien loin dans la typologie des producteurs de guides, on note :



I.2. Des cadres juridiques opposés qui transparaissent dans le vocabulaire

Selon les situations, le cadre juridique qui s'impose n'est pas seulement différent, mais souvent opposé. Ainsi la règle applicable par défaut dans un cadre privé est celle de la *liberté pour chacun de manifester ses convictions religieuses*, liberté encadrée par un certain nombre de restrictions notamment celles touchant l'hygiène, la sécurité, etc. A l'inverse, la règle qui s'applique par défaut dans le cadre public est celle de la *stricte neutralité* qui interdit aux agents de la fonction publique ou aux salariés qui fournissent un service public de manifester leurs convictions religieuses. Cette opposition de situations est assez bien rendue par le vocabulaire. Les entreprises privées sont confrontées à des problématiques de *gestion du fait religieux*. À tel point que Orange, dans son guide explique que « *le débat sur la laïcité n'a donc pas lieu d'être dans l'environnement de l'entreprise* ». Les collectivités locales, elles, sont tenues à la neutralité et confrontées à des problématiques de laïcité.



Il existe une zone hybride où l'on trouve des entreprises privées assurant un service public, des sociétés anonymes au capital totalement ou partiellement public, des établissements publics à caractère industriel et commercial (ou EPIC), etc., rendant eux aussi un service public. La Poste indique ainsi que l'obligation de neutralité du service est une « conséquence de l'existence des missions de service public » et est opposable « à l'ensemble du personnel de La Poste, qu'il s'agisse des salariés(es) ou des fonctionnaires »³. Les situations sont parfois complexes lorsque le statut des missions ne se laissent pas définir aisément. C'est par exemple le cas lorsque des entreprises privées sont en position d'assurer un service public et qu'une délégation de service n'en fixe pas précisément le cadre. Dans ces situations, la qualification du service public peut parfois s'avérer insuffisamment claire et il existe des cas pour lesquels « en dehors d'une qualification expresse de la part du législateur, la jurisprudence administrative recourt à « un faisceau d'indices » (CE, 28 juin 1963, Nancy) »⁴. La CNCDH précise « qu'il existe parfois des questions non clairement résolues par la jurisprudence administrative et qu'il existe un besoin d'explicitation des droits et devoirs de chacun en matière d'expression religieuse. Alors que la décision de justice intervient a posteriori et à l'issue d'un conflit, il faudrait pouvoir disposer d'outils permettant de prévenir ledit conflit et de réguler les rapports sociaux dans le respect de libertés et droits de chacun »⁵. Le Guide pratique d'application du principe de laïcité au sein des centres sociaux adhérents de l'Union des Centres sociaux des Bouches-du-Rhône illustre également ce point. Les centres sociaux sont des associations de droit privé, donc non soumis au devoir de laïcité, mais laïques de part leurs statuts. Le guide cherche ainsi un équilibre entre la liberté des salariés à exprimer leurs convictions religieuses et la neutralité nécessaire pour remplir les missions assimilées par le guide à un service public. Il préconise un traitement différencié selon que les salariés sont ou non en contact avec le public — différence qui n'est pas possible pour les agents de la fonction publique — et la rédaction d'un règlement intérieur qui précise bien la restriction de la liberté d'expression des convictions religieuses.

³ *Faits religieux et vie au travail, quelques repères*, 2010, p. 5.

⁴ *Avis sur la laïcité*, 26 septembre 2013, CHRDC. En ligne : http://www.cncdh.fr/sites/default/files/avis_laicite-ap-26_09_2013.pdf. Consulté le 31 mai 2016, p. 5.

⁵ *Op. cit.*

I.3. Professionnels, élus, usagers : les destinataires des guides ne se trouvent pas tous à la même place

Le préambule de nombreux guides insiste sur la difficulté, voire l'insécurité juridique, dans laquelle sont les managers, du public ou du privé, en position de gérer le fait religieux ou la laïcité. La plupart des textes leur sont donc destinés. Ils ont pour objectif de fournir des clés sur l'évaluation des situations de façon à ce que l'encadrement puisse donner la règle et décider si une pratique est conforme ou non au cadre fixé dans l'organisation. Ce sont des outils d'évaluation et d'aide à la décision. On y trouve par exemple comment répondre à un salarié ou un agent qui prierait sur son lieu de travail, qui refuserait de serrer la main à ses collègues femmes, etc.

Les guides proposés aux responsables directeurs d'établissement, présidents d'université, élus, etc., sont sensiblement différents. Ils rappellent le cadre légal à l'intérieur duquel leur action s'organise et proposent de dénouer les situations complexes que les responsables peuvent avoir à gérer. Pour les élus, par exemple, les demandes de financement d'associations culturelles, les demandes d'horaires de piscine séparés pour les femmes, etc. Ils visent à répondre à une certaine insécurité juridique des maires et à fournir des « *solutions concrètes aux problèmes qui surviennent dans la gestion locale* »⁶.

Enfin, certains guides sont proposés aux usagers. Ils font le point sur leurs droits et obligations. C'est en particulier ce qui ressort du *Guide pratique pour les étudiants*. Réalisé par les Étudiants musulmans de France / Collectif contre l'islamophobie en France, il a pour objectif d'outiller les étudiants musulmans à qui il est parfois demandé d'appliquer une neutralité que ne prévoit pas la loi. On peut imaginer que ce guide fait suite aux demandes voulant étendre aux étudiants du supérieur la loi de 2004 sur la neutralité à l'école⁷.

I.4. Cinq objectifs assumés des guides

Les objectifs des guides dépendent fortement des contextes. On note en particulier :

- **Corriger un manque général d'information** (CNPTF) et **fournir des repères** (guide de la laïcité à l'école pour les personnels de l'école, guide de la CPU), notamment dans un contexte où la laïcité voit des interprétations concurrentes se multiplier (Observatoire de la laïcité)
- **Assurer la sécurité juridique des élus et de leur administration** (AMF, guide de la Fondation Jean Jaurès)
- **Décortiquer les zones d'ombres en donnant la marge des choix politiques** (AMF, par exemple sur la question des repas scolaires)
- **Aider les citoyens à détecter d'éventuelles entraves à la loi** (par exemple pour les étudiants musulmans)
- **Répondre aux attentes des managers et responsables des services des ressources humaines** qui ont à gérer de plus en plus d'équipes multiconfessionnelles et se trouvent souvent pris dans des injonctions perçues comme contradictoires (IMS, La Poste, Orange, EDF)

I.5. Six stratégies d'action possibles

La quasi-totalité des guides comptent une partie (introductive ou annexe), dans laquelle ils rappellent les fondements de la laïcité et en (re)définissent le sens. Au-delà du rappel des fondamentaux, tous ne procèdent

⁶ *Laïcité – Le vade-mecum de l'AMF*, p. 3.

⁷ Le guide de la CPU indique ainsi que « *la question de la laïcité dans l'enseignement supérieur s'est invitée de manière très particulière dans les enjeux politiques des récentes campagnes électorales avec des propositions où les surenchères ont pu le disputer au populisme.* », p. 8. Acmé des nombreuses discussions, la proposition de loi du 18 février 2015 « *visant à étendre le principe de laïcité aux établissements publics d'enseignement supérieur* ». En ligne : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion2595.asp>.

pas de la même façon. La diversité des guides, de leurs auteurs et des intentions qu'ils poursuivent, permet d'accéder à une variété de modalités d'actions. Six stratégies, en particulier, sont notables :

❶ *Énoncer la règle générale et poser les fondamentaux*

Après avoir rappelé le cadre théorique, une partie des guides en énoncent les règles d'application. Pour la plupart, ce sont les textes les plus éloignés du format guide, proposés par les organismes compétents, comme le Conseil d'État ou la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) rendant avis sur « *les voies et moyens d'une bonne application du principe de laïcité, respectueuse des libertés fondamentales et du principe de non discrimination* ». L'Observatoire de la laïcité a adopté le même parti, en posant les éléments de droit et la façon de les traduire pratiquement.

La restauration scolaire :

- Selon le juge administratif, la création d'un service de restauration scolaire ne présente pas de caractère obligatoire car il ne s'agit pas d'une obligation liée au service public de l'enseignement. La fréquentation de la cantine par les élèves n'est pas non plus obligatoire.
- Ainsi, étant un service public facultatif, aucune obligation ne contraint la commune en matière de menus⁴⁶.
- Cependant, il est recommandé, comme c'est le plus souvent déjà le cas, que les cantines scolaires proposent une diversité de menus, avec ou sans viande, et que l'organisation des repas favorise le vivre ensemble

(*Laïcité et collectivités locales*, Observatoire de la laïcité, 2015, p. 13)

❷ *Questions pratiques & situations courantes : la règle à portée de main*

De nombreux guides sont construits autour de questions pratiques à partir desquels réfléchir et poser le cadre légal d'où tirer des règles d'action. Parmi ceux-ci, certains passent par l'exposé de situations allant parfois jusqu'à de véritables saynètes qui permettent de circonscrire les questionnements. Le guide de la Fondation Jean Jaurès, par exemple, procède par situations organisées thématiquement, autour des lieux de culte, des associations, des demandes de non-mixité, de la restauration scolaire, etc. Les situations sont ensuite traitées de façon systématique, en détaillant la problématique puis ce qu'il est possible de faire. Dans le cas du guide EDF, les situations, nombreuses et assez précisément décrites⁸, donnent lieu à une exploration systématique à partir de 7 critères justifiant ou non de la restriction de la liberté d'expression religieuse. Certaines visent la protection des individus (sécurité, sûreté, hygiène, prosélytisme), d'autres celle de l'entreprise (aptitudes professionnelles, organisation du travail, intérêts commerciaux de l'entreprise). Dédits de deux délibérations de la HALDE (n° 2008-32 du 3 mars 2008 et n° 2009-1 1 7 du 6 avril 2009), ils sont systématisés par Dounia Bouzar⁹, et largement repris dans la majorité des guides.

⁸ Par exemple : « Un salarié s'absente systématiquement le vendredi en fin de journée sans autorisation préalable. Convoqué par son manager, il explique que c'est une obligation due à ses croyances religieuses », p. 22.

⁹ *Laïcité Mode d'emploi, 42 situations*, éditions Eyrolles, 2010

EXEMPLE 1 Un salarié demande à finir plus tôt parce qu'il jeûne...

La question que VOUS NE DEVEZ PAS vous poser :

Que dit sa religion ?

Pourquoi ?

Parce que le salarié ne peut vous livrer que sa propre interprétation subjective,
Parce que l'interprétation qu'il fait de sa religion relève de sa liberté de conscience,
Parce que peu importe ce que la religion dit, elle ne « fait jamais loi » au sein d'une entreprise

Les questions que VOUS DEVEZ vous poser :

1. Est-ce que finir plus tôt entrave la sécurité ?
2. Est-ce que finir plus tôt entrave la sûreté des installations ?
3. Est-ce que finir plus tôt entrave l'hygiène ?
4. Est-ce que finir plus tôt entrave son aptitude à réaliser sa mission ?
5. Est-ce que finir plus tôt entrave l'organisation de l'équipe ?
6. Est-ce que finir plus tôt entrave la liberté de conscience des autres salariés, donc correspond à du prosélytisme ?
7. Est-ce que finir plus tôt entrave les impératifs commerciaux liés à l'intérêt de l'Entreprise ?

✔ Sécurité ✔ Sûreté ✔ Hygiène ✔ Aptitudes professionnelles
❓ Organisation ✔ Prosélytisme ✔ Intérêts commerciaux

 **Commentaires :** Aucun critère légal ne permet a priori de donner une réponse négative ou positive. C'est au manager d'évaluer s'il y a incompatibilité entre l'aménagement souhaité et l'organisation du travail requise pour la mission de ce salarié.

(Repères sur le fait religieux dans l'entreprise, EDF, p.15)

C'est aussi le parti adopté par le guide de la Conférence des présidents d'université, où les réponses aux questions sont à la fois composées d'éléments de droit et de « conseils inspirés par les expériences menées et vécues dans tel ou tel établissement »¹⁰. Sans procéder de façon aussi systématique, le guide de la Poste reprend lui aussi les critères de la HALDE. Quant au guide de la RAPT, il procède de la même façon, mais ajoute un 8^e critère, celui de la non-discrimination. Sur le même principe, le guide de la SNCF ne retient, lui, que 7 principes, dont celui de non-discrimination mais pas celui du respect des intérêts commerciaux de l'entreprise. Sur les situations et les règles proposées, on trouve de nombreuses similitudes, les guides étant fortement inspirés les uns des autres.

À noter que dans les entreprises de service public, comme la SNCF ou la RATP, l'obligation de neutralité s'applique et est totale. Dès lors, « si la demande, la revendication ou le comportement d'un salarié est explicitement justifié(e) par des fondements religieux, il faut partir du constat que cette demande, cette revendication ou ce comportement ne peut être accepté(e) dans l'entreprise. ». Ce n'est que si la demande n'est pas explicitement justifiée par une conviction religieuse, mais peut l'être implicitement, que s'appliquent les 7 ou 8 critères listés.

Enfin, à côté des bonnes pratiques, on trouve également des mises en garde sur ce qu'il ne faut pas faire. Il est ainsi fortement déconseillé de s'interroger sur ce que dit la religion de la personne qui pose une demande confessionnelle et s'engager avec elle dans un débat théologique.

¹⁰ P. 11.

3 Études de cas : éliminer les zones d'ombre

Variation des propositions précédentes, l'étude de cas permet de creuser un questionnement pour l'envisager dans toute la complexité et la subtilité de ses développements. À titre d'exemple, on peut citer le guide de la Fondation Jean Jaurès qui propose des situations autour des demandes d'aménagement d'horaires non-mixtes. L'examen de quatre situations permet de présenter l'ensemble des motifs présidant aux demandes :

- pour motif religieux ;
- pour un cours de gymnastique douce pour personnes obèses dans un centre de santé ;
- pour un cours de gymnastique féminine en centre socioculturel ;
- demande de créneaux horaires séparés hommes-femmes à la piscine municipale pour motif lié au genre.

À chaque fois, les réponses varient et sont ramenées à l'examen des intentions. Le guide de la Fondation Jean Jaurès examine également le cas de la construction d'une mosquée et s'interroge sur les différentes possibilités d'accompagnement et d'intégration urbaine, notamment à partir du retour d'expérience de plusieurs villes françaises. Le guide fait également état de bonnes pratiques, comme la méthodologie lyonnaise de gestion de la restauration scolaire¹¹.

S'il fonctionne sur le mode de la stratégie ②, le guide de la Métro de Grenoble, parce qu'il traite en profondeur plusieurs sujets, s'apparente en de nombreux points à une revue d'étude de cas. L'exemple du port du foulard dans le cadre professionnel est à cet égard exemplaire. Il sépare et déconstruit les motifs relevant du cadre psychologico-religieux et du cadre juridique. Dans le cadre psychologico-religieux, il distingue les situations où le foulard est porté par tradition, par obligation ou par adhésion en examinant les difficultés que ces différentes situations posent ou non aux autres professionnels. Le cadre juridique est ensuite rappelé, faisant la part des obligations selon les lieux et la qualité des personnes.



CHAPITRE 1 : FINANCEMENT PUBLIC ET ASSOCIATIONS RELIGIEUSES

Une municipalité peut-elle subventionner un lieu de culte ? Une association à référence religieuse qui propose du soutien scolaire ? Des responsables associatifs peuvent-ils séparer les garçons et les filles lorsqu'ils utilisent une salle prêtée par la mairie ? Une association culturelle peut-elle enseigner l'arabe avec le Coran ? Une chorale peut-elle distribuer des tee-shirt où il est inscrit « I Love Jésus » ?

QUE DIT LA LOI ?

La loi du 09 décembre 1905 pose le cadre de la relation entre l'État et le culte en France.

Dans son article 1, elle énonce que la République Française assure la liberté de conscience (liberté de croire ou de ne pas croire) et garantit le libre exercice des cultes.

Dans son article 2, alinéa 1, elle explicite la séparation des pouvoirs entre l'État et l'Église. L'État ne financera plus aucun culte en France.

« Financer un culte » signifie verser des subventions directes ou indirectes pour la construction d'un édifice dédié au culte ou pour son exercice. Chaque communauté religieuse qui souhaite bâtir un lieu de culte doit pourvoir à son auto-financement.

Pour s'organiser, les communautés religieuses peuvent néanmoins se constituer en associations, relevant de la loi de 1901 ou de la loi de 1905.

La loi du 01 juillet 1901, dite de la liberté d'association, est régie par le droit commun. Elle consacre la liberté de l'humain, doit avoir son objet social limité à un but précis et admet ses membres par délibération. Une association loi 1901 peut être subventionnée par l'État si son objet n'est pas cultuel. Mais une association à but cultuel peut quand même être sous le statut de loi 1901 sachant qu'elle ne bénéficiera d'aucune subvention publique ni d'avantages fiscaux.

La loi du 09 décembre 1905, dite de la séparation des pouvoirs, prévoit un statut aux associations culturelles, c'est à dire aux structures dont l'objet exclusif est de subvenir aux frais, à l'entretien et à l'exercice d'un culte. L'État français peut faciliter la construction de nouveaux lieux de cultes, sans entraver le principe de non financement. Puisque « la République ne reconnaît, ni ne subventionne aucun culte », ce sont les articles 16 et 19 qui explicitent que « les associations formées pour subvenir aux frais, à l'entretien et à l'exercice public d'un culte doivent être constituées conformément aux articles 5 et suivants de la loi du 1901 ».

Une association culturelle :

- doit avoir pour unique objet l'exercice d'un culte donné ;
- doit être soumise aux règles de droit commun des associations ;
- peut recevoir des dons et des legs sur autorisation préfectorale du département ou l'association a son siège social ;
- ne doit pas avoir d'activités portant atteinte à l'ordre public sachant que l'ordre public aux conditions d'urbanisme peut être concerné.

Pour être reconnue association culturelle, il faut également :

- célébrer des cérémonies organisées en vue de l'accomplissement de certains rites ou de certaines pratiques par des personnes réunies autour d'une même croyance religieuse ;
- avoir pour unique et seul objet la réalisation de ce culte ;
- ne mener que des actions en lien avec cet objet : acquisition, location, construction, aménagement, entretien d'édifices servant au culte.

IL EXISTE PLUSIEURS MOYENS POUR LES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES D'AIDER LES ASSOCIATIONS CULTUELLES :

Le bail de droit commun

Ne pouvant subventionner aucun culte, les collectivités ont le droit de conclure un contrat de bail avec une association ayant pour objet exclusif ou non la pratique du culte.

Pour que ce bail ne soit pas qualifié en donation déguisée, il convient que le montant du loyer soit en proportionnalité avec les prix réels du marché et la qualité du lieu en question.

Le bail emphytéotique¹

Les collectivités peuvent également conclure des baux emphytéotiques avec les associations culturelles leur accordant à long terme la jouissance d'un terrain sur lequel l'association construit un édifice religieux.

C'est un bail de longue durée, de 18 à 99 ans, par lequel on acquiert un droit réel d'usage et de jouissance, garantissant une liberté dans l'utilisation et l'exploitation du bien.

Le loyer est en général très modeste parce que le locataire garde à sa charge la construction des bâtiments, sans pouvoir en tirer bénéfice à l'issue du bail.

Le bail peut être destiné à être renouvelé pour une seconde période identique en temps.

C'est une forme de financement pour le foncier qui respecte néanmoins les principes de la loi de 1905.

La garantie d'emprunt

Le législateur a reconnu par l'article 11 de la loi des finances du 29 juillet 1961, la possibilité pour les collectivités publiques, de garantir des emprunts contractés par des associations culturelles pour la construction d'édifices religieux. Ce dispositif peut être d'un grand soutien.

¹ Il a ce jour près de 800 édifices paroissiaux d'Île de France, construits après 1905, en vertu de ce type de bail. Le grand meuble de Lyon bénéficie également de ce système.

La prise en charge des réparations et de l'entretien

Le dernier alinéa de l'article 19 de la loi de 1905, ajouté par la loi du 25 décembre 1942 précise que si les associations loi 1905 ne peuvent recevoir aucun financement public, « les sommes allouées pour la réparation et l'entretien des édifices affectés aux cultes publics, qu'ils soient classés ou non monuments historiques, ne sont pas considérées comme des subventions ».

LES MODALITÉS DE CONSTRUCTION DES LIEUX DE CULTE

Devant les difficultés récurrentes de construction d'édifices de culte musulman, le Ministère de l'Intérieur a rappelé par une note écrite du 14 février 2005, que « la construction et l'aménagement des lieux de culte ne sont soumis à aucune formalité ou autorisation autre que celles prévues d'une façon générale par le code de l'urbanisme ». L'étude de l'attribution du permis de construire doit être effectuée « sans esprit d'exclusion ou de rejet ».

Le projet de construction doit remplir toutes les normes attendues et prédéfinies par le code de l'urbanisme, le code de la construction et de l'habitat, les plans d'occupation des sols...

La question du minaret est aussi réglementée par le droit français. Chaque mosquée peut construire un minaret, mais sa hauteur peut être limitée dans le cadre de l'autorisation de construire, pour respecter les préoccupations du plan d'occupation des sols et s'inscrire dans l'aspect architectural du quartier.

L'ATTRIBUTION DE SALLES ET D'ÉQUIPEMENTS MUNICIPAUX À DES ASSOCIATIONS CULTUELLES

De nombreuses demandes affluent auprès des services municipaux, ou d'associations gérant des locaux municipaux (centres sociaux, maisons de quartiers, patinoires laïques municipales, etc.), de location ou de prêt de salles de la part d'associations dites culturelles, mais avec une activité culturelle.

Peu d'éléments juridiques existent à ce jour pour aider la collectivité à se positionner néanmoins, il apparaît qu'une différence très nette peut et doit être faite entre ce qui relève du prêt gracieux et de la location payante.

Dans le cadre de la location payante et privative d'une salle communale par une association (loi 1901 ou 1905) ou par une personne morale, le maire ne peut refuser l'usage d'une salle municipale que pour l'un des deux motifs suivants :

- nécessités objectives de l'administration communale,
- trouble à l'ordre public.

(Laïcité, égalité. Guide à l'usage des professionnels, Métro de Grenoble, pp. 26-27)

¹¹ Détaillée aux pp. 146-147 du guide.

④ Charte : outiller une démarche d'animation de la laïcité

Au moins un guide, le *Livret laïcité à l'école* du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche prend la forme d'une charte. Là encore, le texte prend soin de rappeler les fondamentaux et traite d'une série de questions dans une partie juridique, comme dans la Stratégie ②. Mais, se voulant très opérationnel, il formalise un dispositif d'animation et de partage des règles. Ainsi les principes de la laïcité et les devoirs des élèves ou des personnels sont-ils formulés en 15 règles précises, regroupées sous le titre de « Charte de la laïcité à l'école ». La charte est l'élément de base de la mise en partage de la laïcité et un principe d'animation est proposé aux professionnels pour qu'ils puissent l'expliquer. Ainsi, au-delà de l'affichage dans les écoles, le livret encourage les équipes pédagogiques à la partager avec les élèves, avec les parents, mais également entre-eux. Si la charte de la laïcité de la Caisse nationale d'allocations familiales, les CAF et leurs partenaires ne propose pas de dispositif d'animation spécifique, elle indique cependant en son article 9 que « *La compréhension et l'appropriation de la laïcité sont permises par la mise en œuvre de temps d'information, de formations, la création d'outils et de lieux adaptés. [...La laïcité] fait l'objet d'un suivi et d'un accompagnement conjoints* ».

CHARTRE DE LA LAÏCITÉ À L'ÉCOLE

La Nation confie à l'École la mission de faire partager aux élèves les valeurs de la République.

•• LA RÉPUBLIQUE EST LAÏQUE ••

1 | La France est une **République indivisible, laïque, démocratique et sociale**. Elle assure l'égalité devant la loi, sur l'ensemble de son territoire, de tous les citoyens. Elle respecte toutes les croyances.

2 | La République laïque organise la **séparation des religions et de l'État**. L'État est neutre à l'égard des convictions religieuses ou spirituelles. Il n'y a pas de religion d'État.

3 | La laïcité garantit la **liberté de conscience** à tous. **Chacun est libre de croire ou de ne pas croire**. Elle permet la libre expression de ses convictions, dans le respect de celles d'autrui et dans les limites de l'ordre public.

4 | La laïcité permet l'exercice de la citoyenneté, en conciliant la **liberté de chacun** avec l'**égalité** et la **fraternité de tous** dans le souci de l'intérêt général.

5 | La République assure dans les établissements scolaires le respect de chacun de ces principes.

•• L'ÉCOLE EST LAÏQUE ••

6 | La laïcité de l'École offre aux élèves les conditions pour forger leur personnalité, exercer leur libre arbitre et faire l'apprentissage de la citoyenneté. **Elle les protège de tout prosélytisme et de toute pression** qui les empêcheraient de faire leurs propres choix.

7 | La laïcité assure aux élèves l'accès à **une culture commune et partagée**.

8 | La laïcité permet l'exercice de la **liberté d'expression** des élèves dans la limite du bon fonctionnement de l'École comme du respect des valeurs républicaines et du pluralisme des convictions.

9 | La laïcité implique le **rejet de toutes les violences et de toutes les discriminations**, garantit l'**égalité entre les filles et les garçons** et repose sur une culture du respect et de la compréhension de l'autre.

10 | Il appartient à **tous les personnels de transmettre aux élèves le sens et la valeur de la laïcité**, ainsi que des autres principes fondamentaux de la République. Ils veillent à leur application dans le cadre scolaire. Il leur revient de porter la présente Charte à la connaissance des parents d'élèves.

11 | Les personnels ont un **devoir de stricte neutralité** : ils ne doivent pas manifester leurs convictions politiques ou religieuses dans l'exercice de leurs fonctions.

12 | Les enseignements sont **laïques**. Afin de garantir aux élèves l'ouverture la plus objective possible à la diversité des visions du monde ainsi qu'à l'étendue et à la précision des savoirs, **aucun sujet n'est a priori exclu du questionnement scientifique et pédagogique**. Aucun élève ne peut invoquer une conviction religieuse ou politique pour contester à un enseignant le droit de traiter une question au programme.

13 | Nul ne peut se prévaloir de son appartenance religieuse pour refuser de se conformer aux règles applicables dans l'École de la République.

14 | Dans les établissements scolaires publics, les règles de vie des différents espaces, précisées dans le règlement intérieur, sont respectueuses de la laïcité. **Le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse est interdit**.

15 | Par leurs réflexions et leurs activités, **les élèves contribuent à faire vivre la laïcité** au sein de leur établissement.

5 Préconisations : rassurer les élus et trancher les questions ouvertes

Certains guides, peu nombreux, proposent de définir une position lorsque la règle de droit est soumise à interprétation. C'est en particulier le cas du guide de l'AMF. Globalement, *Le vade-mecum de l'AMF* associe plusieurs stratégies. Après avoir rapidement posé une définition de la laïcité et le cadre légal, il reprend les règles d'application à partir des compétences des communes. Complétant l'examen du cadre légal, les préconisations visent à sécuriser les élus dans leurs décisions. Une préconisation, cependant, va plus loin en tranchant une situation où existe une alternative. Dans le cas de la restauration scolaire, les menus sans porc ou sans viande ne relèvent ni d'une obligation de l'école ni ne constituent un droit des usagers. Plutôt que de laisser les maires décider, le guide prend position en indiquant : « [...] il n'est pas acceptable de proposer des « menus confessionnels » et il est contraire aux règles laïques de déterminer les menus en fonction de motifs religieux ou philosophiques »¹². Sur le sujet des crèches de Noël, par exemple, après avoir rappeler que la jurisprudence est discordante, le guide pose que « la présence de crèches de Noël dans l'enceinte des mairies n'est pas, du point de vue de l'AMF, compatible avec la laïcité »¹³.

LA NEUTRALITÉ DES BÂTIMENTS PUBLICS

Rappel des principes et du droit

Article 28 de la loi du 9 décembre 1905

« Il est interdit, à l'avenir, d'élever ou d'apposer aucun signe ou emblème religieux sur les monuments publics ou en quelque emplacement public que ce soit, à l'exception des édifices servant au culte, des terrains de sépulture dans les cimetières, des monuments funéraires, ainsi que des musées ou expositions. »

Arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 8 octobre 2015 (crèche dans l'hôtel de ville de Melun)

« ...que, contrairement à ce qu'ont estimé les premiers juges, une crèche de Noël, dont l'objet est de représenter la naissance de Jésus, installée au moment où les chrétiens célèbrent cette naissance, doit être regardée comme ayant le caractère d'un emblème religieux au sens des dispositions précitées de l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905 et non comme une simple décoration traditionnelle ; que, par suite, son installation dans l'enceinte d'un bâtiment public est contraire à ces dispositions ainsi qu'au principe de neutralité des services publics ; ... »

Arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes du 13 octobre 2015 (crèche dans l'hôtel du département de la Vendée)

« ...Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la crèche sur laquelle porte la décision contestée, installée dans le hall de

PRÉCONISATIONS DE L'AMF

L'AMF réaffirme la nécessité d'appliquer la règle définie à l'article 28 de la loi du 9 décembre 1905 qui proscribit « tout signe ou emblème religieux sur les monuments publics ou en quelque emplacement public que ce soit ».

La présence de crèches de Noël dans l'enceinte des mairies n'est pas, du point de vue de l'AMF, compatible avec la laïcité. Elle relève toutefois que la jurisprudence administrative est, encore à ce jour, discordante sur ce sujet.

Saisine. L'AMF a interpellé le ministre en charge de l'Intérieur sur l'hétérogénéité actuelle des jurisprudences, en particulier concernant l'installation des crèches de Noël en mairie ou dans des bâtiments publics, qui nuit à la compréhension de la règle par les élus et par les citoyens. Une clarification législative lui semble en effet souhaitable.

¹² P. 10.

¹³ P. 16.

⑥ Modèles et formulaires

Un guide au moins, celui de l'AMF propose des modèles de chartes à adapter ou de clauses types à insérer dans les conventions d'objectifs, les conventions de mise à disposition de locaux communaux (ou intercommunaux) ou les conventions de mise à disposition de matériel. Un ensemble d'outil créé sur-mesure et à adapter aux collectivités permet là encore aux maires et à leurs collaborateurs de sécuriser leur action.

ANNEXE 3

Modèle de clauses types à insérer dans les conventions d'objectifs, les conventions de mise à disposition de locaux communaux (ou intercommunaux) ou les conventions de mise à disposition de matériel

Par la présente convention, l'Association s'engage, à son initiative et sous sa responsabilité, à mettre en œuvre le projet d'intérêt économique général (1) suivant : ...

L'Association s'engage à mettre en œuvre tous les moyens, à travers notamment des statuts adaptés ou les dispositions de son règlement intérieur, permettant de garantir la liberté de conscience de ses membres et usagers, l'absence de prosélytisme, la non-discrimination, la mixité homme-femme, un fonctionnement démocratique et la transparence de sa gestion.

La commune de XX (ou l'EPCI de YY) contribue financièrement à ce projet d'intérêt économique général (conformément à la décision 2012/21/UE).

L'Association s'engage à mettre à disposition de la commune (ou de l'EPCI) l'ensemble des pièces comptables permettant d'identifier de manière claire et certaine l'affectation exclusive de la subvention au financement du projet répondant à l'intérêt général communal (ou intercommunal) qui a justifié son attribution, et ce, en particulier, pour garantir le respect du principe de laïcité qui interdit toute subvention à un culte.

(1) Ce terme de « projet d'intérêt économique général » est issu de la circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015. Il peut être remplacé par « projet d'intérêt général » dans le cas de subventions inférieures à 23 000 €.

I.6. Des guides qui ne disent pas toujours tous la même chose

Preuve de la difficulté à traduire la règle de droit dans les faits, les guides ne s'accordent pas toujours. Certes, beaucoup se ressemblent. Émanant des même experts, ils reprennent les mêmes cas types et les traitent de façon similaire. Ce n'est cependant pas toujours le cas. On note ainsi des divergences d'interprétations qui méritent d'être relevées car elles touchent les institutions publiques :

- Les élus

Pour le guide *Laïcité et collectivités locales*, de l'Observatoire de la laïcité, « *ni la jurisprudence, ni la loi n'étend aux élus [l']interdiction [de manifester leur croyance religieuse]* »¹⁴. Il les invite cependant à faire la part entre leurs positions personnelles et les fonctions républicaines qu'ils exercent. Par définition un homme politique élu porte des convictions, évidemment politiques mais pas uniquement, et ne saurait être neutre. C'est ce qui justifie que les députés puissent porter des signes religieux, y compris dans l'enceinte de l'assemblée nationale. Mais un maire, par exemple, comme chef d'un exécutif et d'une administration, doit s'imposer une plus grande réserve. Cet équilibre complexe n'est pas rendu par le guide de l'AMF qui se limite à « *invite[r] les élus] dans leur action publique, à s'abstenir de faire montre de leurs propres convictions religieuses ou philosophiques* »¹⁵ sans rappeler qu'ils sont par ailleurs libres de manifester leurs convictions religieuses.

- Les repas scolaires

L'AMF considère qu'il « *est contraire aux règles laïques de déterminer les menus en fonction de motifs religieux ou philosophiques* »¹⁶. D'autres guides, cependant, prennent acte de situations dégradées conduisant à une baisse de la fréquentation des services de restauration scolaire, pour proposer des solutions. Outre que la loi, sans l'imposer, le permet, une charte signée en 2002, par l'AMF, l'Assemblée des départements de France, l'Association des régions de France et l'Institut de la gestion déléguée, le prévoit : « *La circulaire n° 99-181 du 10 novembre 1999 du ministère de l'éducation nationale, modifiée par la circulaire n° 2003-135 du 08 septembre 2003, prévoit la mise en place d'un projet d'accueil individualisé (PAI) pour favoriser l'accueil et l'intégration des élèves et des adolescents atteints de troubles de la santé évoluant sur une longue période pendant le temps scolaire. [...] Sans relever de la circulaire citée ci-dessus la prise en compte de convictions religieuses ou éthiques est assimilée, dans le cadre du présent guide, à des PAI* »¹⁷. Ce texte est cité et repris dans le guide de la Fondation Jean Jaurès. Certaines collectivités sont allées loin dans leur réflexion et sa mise en œuvre concrète, comme la ville de Lyon. Celle-ci a en effet associé des religieux à une commission chargée de réfléchir à la meilleure façon de prendre en compte les prescriptions alimentaires culturelles dans les cantines sans créer ni situation de prosélytisme ni surcoût.

- Les missions de service public assurées par des entreprises privées

Si les fonctionnaires sont soumis à une stricte neutralité, la question de savoir quelle est la règle qui s'applique aux salariés de droit privé, est plus complexe. Pour certains guides, toutes les personnes participant à un service public sont, comme les agents de l'État, soumis à cette obligation de neutralité (Observatoire de la laïcité, fonction publique, p. 1). Mais pour le guide des centres sociaux de la Fédération des Bouches-du-Rhône, cette

¹⁴ P. 4.

¹⁵ P. 14.

¹⁶ P. 10.

¹⁷ *Indicateurs de performance pour le service public de la restauration scolaire*, p. 22

obligation ne s'applique pas si le salarié n'est pas en relation avec le public, ce qui n'est pas le cas pour les agents publics qui sont astreint à la neutralité quelque soit leur fonction (Observatoire de la laïcité, fonction publique). Enfin, pour d'autres, comme le guide de la Métro de Grenoble, les salariés sont libres et la question doit s'apprécier au coup par coup, à partir des critères de la HALDE. Le guide indique ainsi : « *Pourquoi ne pas appliquer l'obligation de neutralité à tous ceux qui effectuent une mission de service publique, de manière à garantir le traitement impartial et égal de tous les usagers ? La réponse est simple : le droit international et européen, ratifié par la France, considère la liberté de conviction (dont fait partie la liberté de religion) comme une liberté fondamentale.* »¹⁸

¹⁸ P. 35

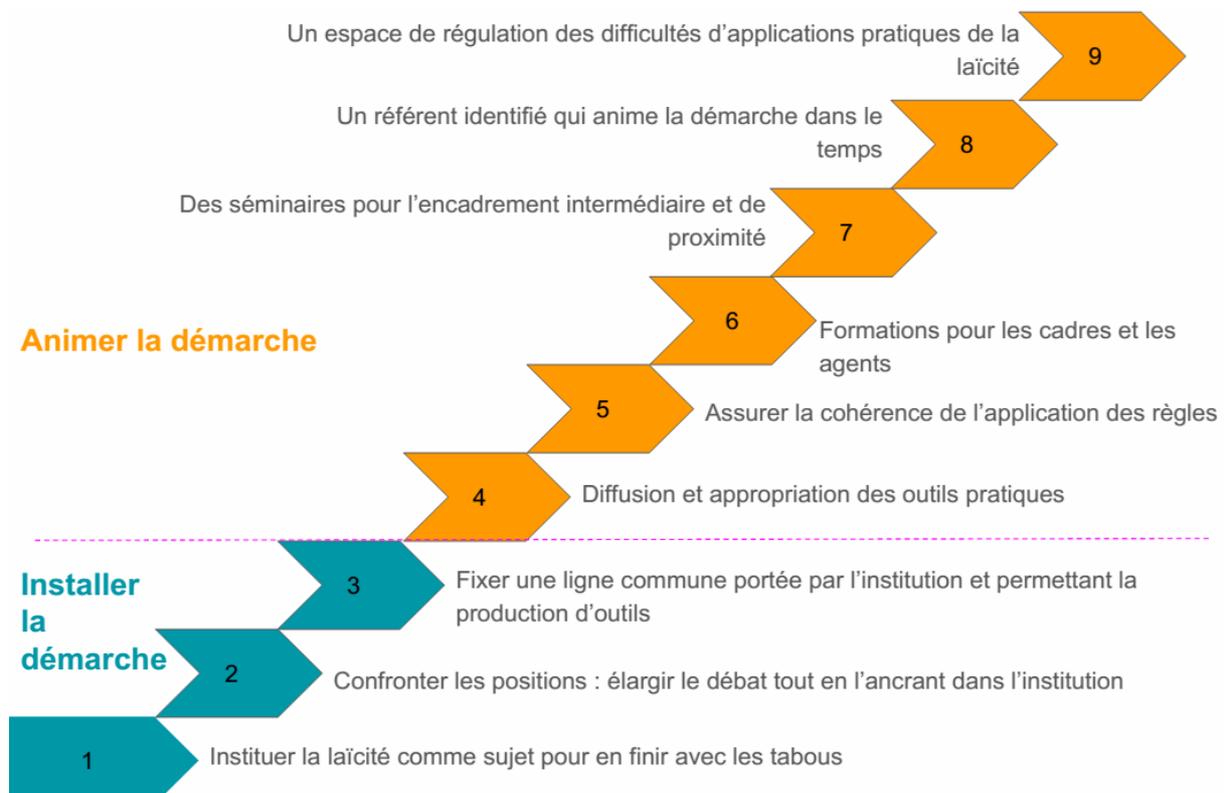
II. QUELLES DÉMARCHES D'ACCOMPAGNEMENT POUR DÉVELOPPER UNE «CULTURE » DE LA LAÏCITÉ ?

Cette seconde partie repose sur deux types de sources. La description, souvent partielle, des démarches dont sont issus les guides examinés et inventoriés en annexe. Les entretiens conduits avec des chercheurs ou des acteurs ayant eux-mêmes conduit des démarches d'animation de la laïcité :

- **Dounia Bouzar**, sociologue et anthropologue du fait religieux, Bouzar Expertise¹⁹
- **André Friedenber**g, ancien président de l'Observatoire régional de la laïcité, Région Rhône-Alpes
- **Alexandre Kosak**, responsable de la Mission Égalité, Ville de Lyon
- **Mathilde Philip-Gay** : maître de conférence en droit public, coordonnatrice du Diplôme universitaire « Religion, liberté religieuse et laïcité », Université Jean Moulin-Lyon 3²⁰
- **Gilles Suignard**, rapporteur du Comité consultatif laïcité, Ville de Rennes

II.1. Quelles étapes pour construire une démarche d'animation de la laïcité ?

Sans exhaustivité ni volonté d'élaborer une méthodologie idéale, nous avons relevé les principales mesures ou étapes trouvées dans les différentes démarches ayant (eu) pour objet de produire et d'animer une culture partagée de la laïcité et de son application en situation professionnelle.



¹⁹ Entretien à lire en intégralité sur Millenaire 3 : www.millenaire3.com/interview/dounia-bouziar-qu-est-ce-que-cela-signifie-d-etre-un-professionnel-laic

²⁰ Entretien à lire en intégralité sur Millenaire 3 : www.millenaire3.com/interview/mathilde-philip-gay-mettre-en-pratique-la-laicite-au-travail

II.1.1. Installer la démarche : sortir des tabous, débattre et partager une posture

① Confronter les positions : élargir le débat tout en l'ancrant dans l'institution

Le flou autour de la laïcité est le reflet du débat national, un débat légitime dans la mesure où, durant l'histoire, le concept a reçu des contenus de sens différents. Ainsi demeurent des approches diverses, comme l'explique Jean Baubérot dans *Les 7 laïcités françaises*²¹. La laïcité apparaît comme un concept aux frontières variables et au contenu négocié : « *la laïcité dominante est le produit du rapport de forces entre les acteurs sociaux et les partisans des différentes représentations ; c'est « la définition socialement légitime de "la" laïcité à un moment donné, celle à laquelle chaque acteur doit se référer, même quand il la critique* »²². Le sociologue Philippe Portier, directeur d'études à l'École pratique des hautes études et directeur du groupe Sociétés, religions, laïcités, distingue quant à lui trois orientations différentes et successives depuis 1905 qui témoignent de trois façons de comprendre la laïcité²³.

La plupart des démarches laïcité ambitieuses ont ainsi commencé par se doter de structures dont les premiers travaux ont été d'organiser débats et / ou auditions. Le Comité consultatif laïcité de la ville de Rennes, par exemple, est constitué d'une quarantaine de membres. La ville a opté pour une ouverture très large puisque sont présents « *des représentants des associations, des mouvements de pensée, des cultes, des acteurs engagés, des personnes qualifiées, et des représentants de toutes les sensibilités politiques du Conseil Municipal.* »²⁴ De plus, elle a auditionné toutes les personnes qui le souhaitaient, dont des associations, des jeunes, etc.

Bien que la démarche ne soit pas la même puisqu'elle ne concerne pas une organisation unique, le guide de la Fondation Jean Jaurès témoigne lui aussi d'une démarche large, prenant appui sur le retour d'expérience de huit grandes villes de France. À la RATP, le guide est « *le fruit d'une démarche participative engagée depuis plusieurs mois par la direction, avec des managers de proximité, qui a permis de recenser les situations concrètes rencontrées sur le terrain, mais aussi d'avoir une analyse pratique de chaque cas* » (p. 5). À la Métro de Grenoble, la rédaction du guide a été précédée de deux formation-action et de séminaires. « *La métro a constitué des groupes de réflexion composés de professionnels de la jeunesse, des équipes « politique de la ville », Centres Sportifs, maison des Jeunes, Centres Sociaux, Centre SocioCulturels, Centre médico-sociaux, Conseil Général, etc. Ces groupes se sont réunis une fois par mois, et ont construit leur grille de lecture dans le cadre des balises légales, à partir des situations rencontrées sur le terrain. À chaque fois, des restitutions locales ont eu lieu pour croiser les regards avec les élus locaux* » (p.6). Il s'agit d'un processus lent, qui a pris deux ans, mobilisé une trentaine de professionnels autour des situations de terrain pour faire en sorte que « *la gestion de la laïcité devienne une compétence professionnelle et ne dépende pas uniquement de la subjectivité de chacun* » (*idem*).

« On privilégie la recherche-action avec des groupes de travail où sont associées des personnes au regard différent (syndicats, direction, salariés à des postes différents, etc.). Cela permet de faire émerger des problématiques qui ne remontent pas autrement. [...] On a donc pris l'habitude, de travailler avec un groupe, voire deux lorsqu'on sent que la présence de la hiérarchie peut entraver la liberté de parole. L'idée est de trouver des stratégies permettant la remontée de ce que vivent les professionnels sur le terrain, soit dans la difficulté à gérer les usagers, soit dans la difficulté à gérer une cohérence de posture professionnelle » (Dounia Bouzar)

²¹ Paris, Maison des Sciences de l'Homme, coll. « interventions », 2015.

²² CR de Matthieu Adam, « Jean Baubérot, Les 7 laïcités françaises. Le modèle français de laïcité n'existe pas », *Liens Socio*, 2015. En ligne : <http://lectures.revues.org/18666>. Consulté le 20 juin 2016.

²³ *Les trois âges de la laïcité française*. En ligne sur le site du Comité consultatif laïcité : http://metropole.rennes.fr/fileadmin/rrm/documents/Politiques_publicques/Elus_et_institutions/Fabrique_citoyenne/Docs/La_Laïcité_-_P._Portier_-_Rennes_juin_2015.pdf. Consulté le 20 juin 2016.

²⁴ *Comité Consultatif Laïcité de Rennes du 7 mai 2015, Point d'étape*. En ligne : http://metropole.rennes.fr/fileadmin/rrm/documents/Politiques_publicques/Culture_Education_Social/Egalite_et_acces_aux_droits/Docs/Point_d_etape_du_comite_consultatif_laicite_du_7_mai_2015.pdf. Consulté le 20 juin 2016.

En résumé, on peut dire l'importance de la constitution d'une scène locale où se construit le débat.

② *Décider d'une ligne commune collectivement portée par l'institution et permettant la production d'outils*

Aucune institution ne peut espérer voir un principe appliqué si elle ne s'est assurée, au préalable, qu'il est compris, voire accepté. Les travaux collectifs conduits autour de la laïcité permettent généralement d'établir une « doctrine maison », première étape vers une culture partagée. Cette doctrine maison a vocation à clarifier les principes, à indiquer la volonté et l'engagement de la direction, et à fixer l'esprit permettant l'application de la règle. Si, inévitablement, des interprétations concurrentes peuvent demeurer chez les cadres et les agents, au moins la ligne collective est posée.

La production d'un guide est alors possible. La première partie de celui-ci, qui redit les principes, a été préparée par les débats précédemment organisés. La seconde partie qui pose les règles d'application, est produite par une démarche collective.

À Rennes, c'est dans le cadre du Comité consultatif laïcité qu'est rédigée une charte de la laïcité, incluant des indications de mise en œuvre pratique, qui sera ensuite votée en conseil municipal.

À Lyon, le guide d'application de la laïcité est également le fruit d'une démarche collective :

« le guide, c'est une espèce de compte-rendu de tous ces processus de travail. Il aura eu ce mérite-là d'avoir été coproduit, pensé, problématisé et travaillé dans la durée, [...]. » (Alexandre Kosak)

II.1.2. Animer la démarche : outiller, former, piloter et assurer un suivi dans le temps

③ Diffusion et appropriation des outils pratiques

Une fois rédigé, un guide ne peut être diffusé aux agents et au management avec pour seule consigne d'être appliqué.

« Que ce soit une municipalité ou une entreprise, il ne s'agit pas uniquement de décider qu'à partir de tel moment, tel comportement est proscrit. Il faut aussi que chacun, à son propre poste, sa fonction, etc., mette cette belle notion en application, l'intègre suffisamment pour trouver la manière de la communiquer. Sinon ça ne fonctionne pas. Il faut vraiment que ce soit porté, intégré. » (Dounia Bouzar)

Il est indispensable de favoriser son appropriation, autant par les agents que par les encadrants. Cela peut passer par des temps d'animation, de formation, etc., de façon à ce que la règle ne soit pas livrée sans mode d'emploi, qu'il soit clair également que le guide prend place dans une démarche plus large et qu'il est porté par la direction.

« Il faut qualifier l'organisation. Je dis bien l'organisation et pas seulement les personnes. L'organisation doit aussi se responsabiliser, porter une intention managériale claire. On ne peut pas faire un guide en catimini et puis l'envoyer dans les boîtes mail ». (Alexandre Kosak)

Les guides sont des aides qui regroupent un certain nombre de cas pratiques : en face des situations les plus fréquentes, ils donnent la règle. Mais il est illusoire de penser que toutes les situations puissent être envisagées à l'avance et qu'il suffit qu'une règle soit connue pour être appliquée. Aussi les guides les plus pertinents sont-ils construits comme des outils de résolution de problèmes. Quelle est la règle ? Comment faire pour l'appliquer au mieux ? Comment aider un agent à évaluer une situation qui n'est pas répertoriée ? Quel conseil formuler ? Quelle aide mobiliser (instance dédiée, *hot line*, etc.). Dans tous les cas :

« Les agents ont besoin d'une position claire. Un comité consultatif ne peut pas accepter d'avoir une formulation qui laisse l'agent face à la difficulté sans solution » (Gilles Suignard)

Les guides ou les chartes utilisent parfois des stratégies différentes mais, d'un point de vu opérationnel, ce qui est souvent ressorti est qu'il faut rappeler le contexte: partir des obligations professionnelles permet de désamorcer les tensions liées au religieux et ainsi régler de nombreux problèmes.

« En fait, ce sont des problèmes liés au travail, à l'organisation du travail, au champ d'expression et de pratiques professionnelles, avec tout l'imbroglio dans les représentations des uns et des autres, les avis, les idéologies ambiantes, etc. Personnellement, je me repose beaucoup sur le cadre d'exercice de la professionnalité de l'agent public dans lequel les choses sont bien balisées. Elles peuvent donner une certaine forme de stabilité et d'intelligibilité du discours : « Face à ces problèmes, réagissez en tant que professionnels. Si vous êtes un manager, prenez la question managériale qui est posée ; quand on vous demande un congé pour des raisons religieuses, c'est d'abord un congé qu'on vous demande, avant d'être pour raison religieuse » (Alexandre Kosak)

« On part vraiment de ces situations [professionnelles] et c'est pour cela qu'on tient énormément à avoir des salariés différents dans les groupes de travail. Selon la place professionnelle, la façon de nommer les questionnements ou les problématiques sera différente, de même que la façon de les traiter » (Dounia Bouzar)

④ Assurer la cohérence de l'application des règles

Comme pour toute autre règle professionnelle, le management doit veiller à ce que l'application de la laïcité se fasse de façon systématique, rigoureuse et cohérente. Cette nécessité d'un alignement des postures manageriale, à la fois vertical — le long de la ligne de management —, et horizontal, — dans les différents services et territoires —, doit permettre de s'assurer que les règles sont appliquées de façon justes et sans créer de discrimination. Ce n'est que dans la mesure de cette rigueur que l'on peut susciter l'adhésion des personnes.

« Il faut veiller à la cohérence dans leur application ; s'assurer qu'il n'y a pas de différence entre les services, et surtout, de différence qui tiendrait à la conception qu'un des encadrants pourrait avoir de la laïcité. Si la prière est autorisée dans un service et pas dans un autre, ce n'est pas en fonction de la règle juridique, mais seulement de la conception du manager. Ça ne peut pas fonctionner. » (Mathilde Philip Gay)

« On y gagne en termes de cohérence et d'efficacité. La laïcité s'applique à tous de la même façon. Si pour tel ou tel type de comportement vous avez une posture laxiste soit parce que vous ne savez pas comment ou avec qui parler des choses, soit que vous avez peur que votre attitude soit mal interprétée, etc., alors les problèmes s'accumulent, des usages s'installent... Ensuite, quand vous êtes forcés d'intervenir, les situations sont plus graves et leur traitement peut même créer des postures discriminatoires vis-à-vis d'autres personnes avec qui on aura été plus exigeant parce que plus à l'aise. Donc, pour moi, il faut essayer répondre avec une grille de lecture cohérente, visible, transparente, pour qu'ensuite elle soit appropriée par le plus de personnes possible. Cela permet de former ce qu'on pourrait presque appeler « une vision du monde », laquelle permet aux gens de gérer la laïcité au-delà de leurs propres convictions, affectivité, sentiments, etc. » (Dounia Bouzar)

⑤ Des formations pour les cadres et les agents

« La première demande, c'est la connaissance des règles. Je suis vraiment très étonnée du fait que, quel que soit le milieu dans lequel j'interviens, élus, agents des collectivités, agents de ministères, cadres d'entreprises, etc., il y a exactement les mêmes méconnaissances juridiques sur la laïcité. » (Mathilde Philip Gay)

Deux types de formations ont été observés avec des objectifs et des ambitions bien différents.

Les premières sont des formations professionnelles permettant un rappel rapide du cadre théorique et de l'application pratique des règles. Il s'agit de (re)présenter les droits et obligations de chacun dans le cadre de ses missions professionnelles, et pas seulement en général, comme fonctionnaire. De fait, au-delà des obligations communes, les problématiques sont différentes selon les services, les missions, les publics, etc. Si ces formations paraissent indispensables pour s'assurer que chacun a reçu et compris la règle, elles ne peuvent cependant tout régler.

« [...] on avait formé une équipe de manière intensive sur les questions de discrimination. Deux ans plus tard, je suis passé et il ne restait rien en termes de connaissances fondamentales. Il ne sert à rien de taper dans le cerveau, ça ne marche pas. Eux, ils répondent avec leurs tripes, il faut donc qu'ils aient des trucs, des repères déclics extrêmement pragmatiques » (Alexandre Kosak)

Plus ambitieuses, les secondes formations ont pour objectif de faire monter fortement en compétence certaines personnes volontaires de l'organisation qui pourront alors devenir des personnes ressources. A la Ville de Lyon, les formations sont allées jusqu'à la proposition du DU « Religion, liberté religieuse et laïcité » (Université Jean Moulin-Lyon 3 – Université Catholique). Les candidats ont respecté un accord passé avec la Mission égalité consistant pour elles à choisir un sujet de mémoire en relation avec la ville :

« Elles ont travaillé de façon très appliquée sur l'exploration du fonctionnement des services de la ville. C'était un peu le *deal* pour nous : la formation est un peu lourde puisqu'elle dure 6 mois, mais il y a des thèmes à explorer qui intéressent l'institution. Elles ont travaillé sur l'éducation, l'alimentation et la question des sports, petite enfance, un peu croisées, sur les analyses diagnostics des problématiques auxquelles elles étaient confrontées » (Alexandre Kosak)

« Après leur DU, la majorité des étudiants sont devenus des référents laïcité dans leur organisation ou des acteurs à part entière d'un processus qui a visé à pacifier le lieu de travail. » (Mathilde Philip Gay)

Cette exploration a permis à la Ville de Lyon de réaliser des diagnostics précis et de réfléchir à des solutions pratiques, en bénéficiant de l'expertise de l'encadrement universitaire.

⑥ Des séminaires pour l'encadrement intermédiaire et de proximité

Les séminaires doivent permettre d'installer des rendez-vous réguliers pour aborder les différentes situations, reprendre des cas, etc. Ces séminaires semblent importants pour aider à la mise en cohérence de l'institution, ce que Alexandre Kosak nomme l'alignement horizontal et vertical de la hiérarchie.

« Il y avait un problème d'harmonisation. A la fois d'alignement vertical, entre le top management et les personnels de terrain, et d'alignement horizontal, parce que dans les 500 établissements de la ville, on avait autant de postures et de manières de faire face et de répondre à ces phénomènes-là que d'établissements et de personnes au sein de ces établissements » (Alexandre Kosak)

⑦ Un référent identifié qui anime la démarche dans le temps

Un référent laïcité n'est pas un « Monsieur laïcité » en charge de régler les problèmes. C'est davantage un garant du processus mis en place, une personne qui incarne la démarche et l'anime dans le temps. Pratiquement, il peut s'agir d'un chargé de mission ou d'un salarié positionné sur des démarches englobant parfois d'autres enjeux (égalité, diversité, non-discrimination, etc.).

[...] un Monsieur Discrimination ou une Madame Laïcité, c'est une fausse bonne idée. Moi je suis plutôt garant du processus, pour bien tenir la démarche qui est étayée par des expertises ad hoc qui viennent construire des outillages » (Alexandre Kosak)

« [...] quel que soit le système retenu, il faut un organe de référence, soit un référent laïcité, soit, encore mieux, une commission laïcité. Elle peut avoir plusieurs champs d'actions identifiés, mais elle doit être compétente sur la question de la laïcité pour pouvoir vérifier la connaissance de la règle et la cohérence de son application. Il faut donc que cet organe soit formé pour venir en appui à ceux qui mettent en œuvre les règles » (Mathilde Philip Gay).

⑧ Un espace de régulation des difficultés d'applications pratiques de la laïcité

Même si les guides proposent souvent une méthodologie permettant d'aboutir à une réponse face à une situation inédite, il peut être difficile de l'appliquer, notamment lorsque les conflits autour de la laïcité recouvrent d'autres problématiques. Pour répondre aux conflits et aux situations nouvelles, de nombreuses organisations ont mis en place des espaces de régulation collective (comité d'éthique, comité laïcité, etc.) :

« Un comité ou un groupe ressource qui travaille sur ces questions — comme c'est le cas pour nous sur les 38 situations que nous avons — n'aboutit jamais à une réponse univoque. Ce n'est jamais le cas, chaque situation complexe demande mille manières, mille égards, mille précautions, mille ténacités pour arriver à retrouver de l'équilibre. Il y a des situations inextricables dans lesquelles il a fallu séparer, changer d'affectation, recadrer, sanctionner » (Alexandre Kosak)

Ces espaces de régulation peuvent être de plusieurs sortes et non exclusifs. Plus qu'une charte, le *Livret laïcité à l'école* que propose le ministère de l'Éducation nationale décrit une méthodologie de résolution de conflits construite sur le dialogue avec les élèves ou les parents. Dans ce cas, il ne s'agit plus d'agir à chaud pour faire appliquer une règle, mais de revenir *a posteriori* sur une situation pour la dénouer. D'autres collectifs peuvent tenir ce rôle, comme AVEROES à la Métropole, ou les Ateliers de l'égalité et de la laïcité, à la Ville de Lyon. Cette dernière formule est intéressante dans la mesure où les ateliers sont composés de directeurs. Ainsi, réfléchissant et décidant ensemble aux nouvelles situations, ils sont à même de répercuter rapidement le long de la chaîne de management les décisions prises. De son côté, la SNCF a travaillé à partir d'un groupe mis en place par la direction des Ressources humaines Rhône-Alpes et la direction Cohésion & Ressources humaines. Le guide explique que « pour faciliter la mise en application des principes énoncés dans ce guide, notamment, lorsque l'appréciation de certaines situations nécessite de faire appel à une aide externe, vous pouvez solliciter les acteurs clés que sont le responsable des ressources humaines d'établissement, les interlocuteurs diversité, juridiques ou des relations sociales de la région, de la branche ou du domaine. Au niveau central, la direction

juridique, la direction de l'Éthique ou encore le pôle diversité et le département relations sociales de la DRH peuvent aussi être mobilisés pour apporter appui et conseils à la ligne managériale » (p. 9).

Les instances collégiales sont solides parce qu'elles permettent de confronter les points de vue et diminuent le risque de subjectivité des réponses.

« Il y a également d'autres "trucs", comme ne jamais décider seul mais privilégier une réponse collégiale, pour éviter que la réponse ne porte les représentations d'une seule personne ». (Mathilde Philip Gay)

Toutefois, elles peuvent parfois manquer de réactivité. Aussi plusieurs organisations ont mis en place une *hot line* où toute personne confrontée à une situation peut trouver de l'aide. Elles sont alors reçues, soit seules si c'est un agent en difficulté, soit en groupe quand le conflit est plus large.

« Je ne suis pas forcément en *front office* et je n'interviens pas sauf si la présence d'un tiers peut apporter quelque chose. Je suis plutôt dans une posture de médiation, d'accompagnement à la médiation, à l'élaboration de solutions partagées par toutes les parties prenantes en investissant le cadre avec des règles de bienveillance. Donc, j'accompagne quand c'est à destination des encadrements, je repose l'alignement, c'est-à-dire que je mets tout le monde dans la boucle, avec rendez-vous obligatoire, on pose la situation, on détermine un processus de règlement de la situation, on verbalise les choses, on est sur la résolution de conflits » (Alexandre Kosak)

« [...] inévitablement, les situations complexes reviennent. Donc quand il y a un référent, quelqu'un dont c'est le rôle de répondre à ces questions, il peut être interrogé, on peut lui passer un coup de fil. » (Dounia Bouzar)

« Un référent laïcité, un comité d'éthique, peu importe, pourvu que le professionnel ou l'élu puisse avoir la liberté de poser une question sans être remis en question. Pour moi, c'est vraiment un des problèmes de base, d'où l'importance de disposer d'un espace qui soit un espace de confidentialité, de neutralité et de bienveillance. Car si les professionnels peuvent poser une question sur la laïcité, le problème est réglé aux trois quarts, la chose est communiquée et verbalisée. Les difficultés viennent quand on laisse les questions sans réponse parce qu'on n'ose pas en parler. » (Dounia Bouzar)

II.2. Où héberger une démarche laïcité ?

Les démarches laïcité ne sont pas toutes hébergées dans les mêmes services ou directions. Le plus souvent, il s'agit de services RH, appuyés par les services juridiques. Elles sont parfois associées à d'autres enjeux, formant ainsi un champ d'action plus large que la seule laïcité, comme l'égalité, la lutte contre les discriminations, la promotion de la diversité, etc.

Les guides et les entretiens montrent que plusieurs possibilités sont explorées.

La plupart des démarches sont portées par un collectif (par exemple le Groupe Laïcité de l'AMF), appuyé par un expert extérieur (cabinet ou chercheur) et/ou le service juridique. C'est par exemple le cas du travail de la CPU, réalisé dans le cadre de la Commission juridique par professeur d'université, référent laïcité de la CPU. Ce collectif est le plus souvent issu de la direction, par exemple les administrateurs et directeurs de centres sociaux, ou composé par des membres de la DRH. À la Ville de Lyon, les Ateliers de l'égalité et de la laïcité regroupent essentiellement des directeurs et des agents qui ont suivi le DU « Religion, liberté religieuse et laïcité ».

Plusieurs exemples témoignent de la mise en place d'un dispositif très ouvert, comme le Comité consultatif laïcité de la Ville de Rennes qui, on l'a dit, accueille des personnes extérieures à l'exécutif ou à son administration, et jusqu'à des religieux. Chez Orange, c'est la direction de la Diversité du groupe qui a hébergé la démarche. À la RATP, c'est le service Gestion et innovation sociales, Pôle qualité des relations humaines et sociales et de la vie au travail. Depuis 2015, une Délégation générale à l'éthique a été créée et rattachée à la direction générale et

désormais en charge des questions de laïcité. À la SNCF, le document est le fruit d'une volonté du Comité d'éthique du groupe, qui s'inscrit dans la continuité de la démarche de sensibilisation des managers – Tour de France de la diversité – menée par la direction Cohésion & Ressources humaines avec la contribution de toutes les directions régionales. À Grenoble, le dispositif s'intègre dans une démarche plus large de « promotion de l'égalité » : « *ainsi, dans le cadre de sa politique de solidarité et de cohésion sociale, la métro développe des actions en faveur de la diversité, de l'égalité et de la lutte contre toutes les discriminations, en particulier liées au sexe, aux origines et au handicap. Sa volonté est de les coordonner au sein d'une démarche d'ensemble de « promotion de l'égalité », qui s'est traduite notamment par une déclaration commune d'intentions et s'appuie sur un plan de lutte contre les discriminations [...]* » (p. 5). Enfin, l'une des clés du succès, selon Dounia Bouzar, est d'associer une diversité de salariés ou de fonctionnaires dans des groupes de travail, de sorte que la diversité des métiers et des fonctions soit représentée, et que les difficultés puissent remonter et s'exprimer.

Au-delà de ces quelques exemples, il est difficile d'aller plus loin dans l'analyse. Les possibilités d'hébergement d'une démarche laïcité dépendent certainement des formes déjà existantes de l'organisation qui souhaite la mettre en place. On le voit dans les exemples cités, où la réflexion autour de la laïcité a souvent intégré des espaces déjà existants. Une remarque cependant. Traiter de la laïcité avec les thèmes comme égalité, discrimination, promotion de la diversité, etc., a pour conséquence de l'associer à des enjeux qui sont certes liés mais pourtant différents.

ANNEXE : Liste des guides répertoriés dans le benchmark

titre	commanditaire	date	Pilote de la démarche ²⁵
Guide pratique pour les étudiants	Étudiants musulmans de France / Collectif contre l'islamophobie en France	ND > 2014	
note non titrée	Orange	ND > 2009	Direction de la Diversité du Groupe
Repères sur le fait religieux dans l'entreprise	EDF	ND > 2008	Centre d'expertise RH
Laïcité et gestion du fait religieux ans les établissements publics de santé	Observatoire de la laïcité	2016	
Laïcité et neutralité au sein des services publics de la Ville de Paris	Ville de Paris	2015	
Les fondamentaux sur la laïcité et les collectivités territoriales	Cnfpt	2015	
Livret laïcité	Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	2015	
Laïcité, un principe fondamental du travail social	Conseil supérieur du travail social	2015	
La laïcité dans l'enseignement supérieur	Conférence des présidents d'université	2015	
Laïcité et collectivités locales	Observatoire de la laïcité	2015	
Charte de la laïcité	Caisse nationale d'allocations familiales, les CAF et leurs partenaires	2015	
La gestion du fait religieux dans l'entreprise privée	Observatoire de la laïcité	2015	
Laïcité et gestion du fait religieux ans les structures socio-éducatives	Observatoire de la laïcité	2015	
Principe de laïcité et de neutralité au sein du groupe public ferroviaire	SNCF	2015	Ressources humaines Rhône-Alpes et la direction Cohésion & Ressources humaines
Laïcité – Le vade-mecum de l'AMF	Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités	2015	groupe de travail sur la laïcité
Laïcité, égalité : guide à l'usage des professionnels	Grenoble-Alpes Métropole	2014	Promotion de l'égalité / vice-président chargé du personnel et de l'éducation dans le cadre de la politique de la ville, président du GIP « Objectif Réussite éducative »
Le juge administratif et l'expression des convictions religieuses	Conseil d'État	2014	
Le fait religieux dans l'entreprise	Conseil économique et social	2013	
Avis sur la laïcité	Commission consultative des	2013	

²⁵ Les pilotes ont été identifiés à partir des indications trouvées dans chaque guide. Il est possible que des imprécisions se trouvent dans cette liste qui est donnée à titre indicatif.

	droits de l'homme		
Guide de la laïcité à l'usage des élus républicains et des citoyens	Fédération nationale de la Libre Pensée	2013	
Laïcité et neutralité dans l'entreprise	RATP	2013	Observatoire social et politique de diversité (OSD) et Conseil en droit social de l'unité Relations sociales et Droit Social (RDS)
Guide pratique d'application du principe de laïcité au sein des centres sociaux adhérents de l'Union des Centres sociaux des Bouches-du-Rhône	Union des Centres sociaux des Bouches-du-Rhône	2013	Groupe de directeurs et d'administrateurs appuyé par deux enseignants-chercheurs de l'IEP d'Aix-en-Provence
Le guide pratique de la laïcité	Fondation Jean Jaurès	2011	Groupe de travail appuyé sur la participation de 7 villes française
Fait religieux et vie au travail	La Poste	2010	Projet diversité et handicap
Gérer la diversité religieuse en entreprise – Guide pratique	IMS	2009	Promotion de la diversité, IMS-Entreprendre pour la Cité

WWW.
MILLENAIRE3.
COM

RETROUVEZ
TOUTES LES ÉTUDES SUR

MÉTROPOLE DE LYON
DIRECTION DE LA PROSPECTIVE ET DU DIALOGUE PUBLIC
20 RUE DU LAC
CS 33569 - 69505 LYON CEDEX 03