



GOVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Rapport sur la formation au principe de laïcité des agents publics

Pierre BESNARD
Préfet

Isabelle de MECQUENEM
Membre du conseil
des sages du ministère
de l'Éducation nationale,
Agrégée de philosophie



Mai 2021

Sommaire

Introduction	3
I. Recommandations visant à structurer une offre de formation pour tous les agents publics.	10
1. Formation initiale.	10
1.1. Formation initiale statutaire des écoles de service public.	10
1.2. Formation initiale des fonctionnaires ne passant pas par une école de service public.....	11
1.3. Le cas des agents contractuels.	11
2. La formation continue.....	12
3. Modalités pratiques.	15
II. Identification du socle de connaissances et accessibilité.	16
1. Définition du socle universel dans une perspective résolument opérationnelle	16
2. Un référentiel pour la formation socle.	16
III. Déclinaison du à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière.....	19
1. Fonction publique territoriale.	19
1.1. État des lieux	19
2. Fonction publique hospitalière.	20
2.1. État des lieux.	20
2.2. Formation à la laïcité.	21
Conclusion	23
Liste des propositions par ordre d'apparition dans le rapport.....	24
Liste des auditions.....	27

Introduction

Par lettre de mission en date du 1er février 2021, la ministre de la Transformation et de la Fonction publiques et la ministre déléguée auprès du ministre de l'Intérieur chargée de la Citoyenneté nous ont confié la mission de formuler des recommandations visant à structurer une offre de formation pour tous les agents publics dans le domaine de la laïcité et, permettant à la fois :

- d'identifier un socle de connaissances et de réflexes communs ayant vocation à être maîtrisés par l'ensemble des agents publics ;
- de répondre aux besoins de formations spécifiques liés à l'exercice ou au lieu d'exercice de certaines fonctions ou métiers ;
- de s'assurer de son accessibilité à tous les agents publics, quel que soit leur statut, sur l'ensemble du territoire. Le caractère pratique et facilement appréhensible par les agents dans leur quotidien professionnel est déterminant.

Par ailleurs, il nous a été demandé d'identifier les éléments d'information et de connaissance devant figurer dans un futur guide pratique de la laïcité distribué à tous les agents publics.

Les recommandations devront s'appuyer sur la cartographie de l'offre de formation existante réalisée par la direction générale de l'administration et de la fonction publique identifiant les bonnes pratiques, et permettre, si possible, une mutualisation au niveau interministériel et une approche à l'échelle des trois versants.

La loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires du 20 avril 2016 a voulu marquer un tournant en formalisant, parmi les obligations des agents publics, non seulement la neutralité mais aussi le respect du principe de laïcité. Pourtant, force est de constater que l'appropriation effective du sens de ce principe et de sa mise en œuvre au sein des trois versants de la fonction publique reste d'actualité, comme l'atteste un sondage réalisé en décembre 2020 pour le ministère de la Transformation et de la Fonction publiques : seulement 15 % des agents ont reçu une formation à ce sujet depuis leur entrée en fonction. En écho à ce constat liminaire qui révèle une carence frappante, une demande de formation « meilleure et/ou nouvelle » était formulée par les intéressés eux-mêmes au premier rang des pistes pour assurer une meilleure diffusion dudit principe auprès de ses agents. La conscience des enjeux et des remédiations à apporter est donc partagée, ce qui conforte la légitimité de notre réflexion et de notre proposition de contribution.

Le projet de loi visant à conforter le respect des principes de la République comprend ainsi, à l'initiative de la ministre de la Transformation et de la Fonction publiques et de la ministre auprès du ministre de l'Intérieur chargée de la Citoyenneté dans son titre premier une obligation de formation des agents publics des trois versants de la fonction publique au principe de laïcité qui complète les dispositions de l'article 25 modifié de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.

Il pourrait être tentant de comparer mutatis mutandis cette disposition nouvelle avec l'instruction obligatoire instaurée par la loi du 28 mars 1882, mais elle s'en distingue toutefois par sa nature. En effet, les dispositions du projet de loi visant à conforter le respect des principes républicains explicitent la nécessité que chaque agent public soit formé à ce principe fondamental de notre pacte républicain, un principe rappelé à l'article 1er de la Constitution selon lequel « la France est une République (...) laïque », et dont il résulte « la neutralité de l'État ; (...) que la République ne reconnaît aucun culte ; que le principe de laïcité impose notamment le respect de toutes les croyances, l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction de religion et que la République garantisse le libre exercice des cultes »¹. Ce double principe, de neutralité de l'Etat, donc en premier lieu de tous les agents publics, et de respect de

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013.

l'égalité de tous les citoyens devant la loi, le Parlement et le Gouvernement souhaitent désormais lui assurer une traduction tangible dans les pratiques professionnelles des 5,5 millions d'agents que représente la fonction publique. Sa portée est celle d'un déploiement et d'une consolidation, non d'une création et d'une rupture comme l'ont accompli les lois de Jules Ferry pour l'école primaire sous la Troisième République.

L'enjeu d'une formation au principe de laïcité s'avère plus complexe et plus délicat, puisqu'il s'agira de combiner l'exigence d'une maîtrise du principe constitutionnel de laïcité et les spécificités de sa mise en œuvre judicieuse et adaptée aux conditions d'exercice dans chaque service public.

L'application du principe de laïcité dans la fonction publique ne peut s'accomplir, si l'on est lucide, que dans une certaine tension. En effet, comme le rappelle Michel Miaille, « c'est dans les services publics que la séparation entre la sphère privée (société civile) et la sphère publique (l'État pris dans ses services) est claire ». Cependant le juriste rappelle que la situation des agents et des usagers est « par certains côtés antagoniques », par exemple en matière d'expression des convictions religieuses. Et pour complexifier le tableau, il ne saurait être fait silence sur les droits que le fonctionnaire détient par ailleurs, dans sa vie privée, comme tout citoyen.

Dans cette perspective, le présent rapport propose d'unifier l'offre de formation à la laïcité dans les trois versants de la fonction publique afin d'atteindre l'objectif de former tous les agents publics d'ici 3 ans.

Quelques éléments de contexte

Une récente étude d'opinion effectuée par l'Institut VIVAVOICE en janvier dernier démontre que 60 % des personnes définissent correctement la laïcité en droit et que 73 % sont attachées à la laïcité. Cependant, 41 % seulement considèrent qu'elle est plus ou moins bien appliquée et 18 % qu'elle rassemble.

L'étude montre que la montée des intolérances, l'absence de mixité sociale et la crispation vis-à-vis de certains signes religieux sont les trois principales difficultés auxquelles se confronte actuellement la laïcité.

Enfin, et c'est à remarquer, 80 % des sondés considèrent la laïcité comme un principe non partisan, essentiel et faisant partie de l'identité française.

Dans son dernier rapport adopté le 8 octobre 2020, l'Observatoire de la laïcité constatait, d'après une étude, que si la laïcité était plus ou moins respectée depuis quelques années et qu'elle était majoritairement considérée comme protégeant les pratiquants des différentes religions, une majorité estimait qu'elle était difficile à appliquer correctement sur le terrain, au quotidien, par les différents acteurs et constatait également une hausse de la remise en cause des exigences minimales de la vie en société et la réaffirmation de marqueurs identitaires religieux et cela dans toutes les religions.

Par ailleurs, dans un rapport rendu en février 2018 à la demande du secrétaire général du ministère de l'Intérieur, le préfet Gilles Clavreul constatait un haut maintien d'affirmation identitaire en identifiant trois cas de figure dans les territoires :

- des départements où la laïcité est sans problème ou avec une problématique seulement résiduelle ;
- des départements où la radicalisation est ancienne avec une forte poussée du communautarisme et un prosélytisme virulent ;
- des départements plutôt apaisés mais avec des poches de radicalisation et de tensions, souvent dans des quartiers « politique de la ville ».

Face à ce constat, les réponses et la mobilisation des acteurs publics ont été parfois inégales avec des incertitudes fortes liées à une doctrine de la laïcité peu précise. Il peut en paraître de même pour la neutralité de l'État. Comme le dit Marcel Gauchet dans son analyse parue dans le dernier numéro de la revue « Le Débat » : « si l'État est neutre vis à vis du religieux en ce qu'il ne privilégie aucune religion, cette neutralité ne vaut qu'une fois neutralisée la prétention des religions d'ordonner le domaine collectif. » Marcel Gauchet en conclut qu'il revient à l'État républicain non seulement de concrétiser l'autonomie de la communauté politique, son pouvoir de s'organiser, selon ses seules raisons partagées, mais aussi de garantir la même liberté aux personnes à tous les échelons de la vie collective. De tels enjeux qui peuvent paraître très globaux retentissent naturellement dans les services publics.

Le gouvernement a ainsi souhaité placer la laïcité au cœur des politiques de citoyenneté, et propose plusieurs dispositifs, notamment le renforcement du rôle des référents laïcité qui ont été créés en 2017 dans chaque administration et souhaite également systématiser la formation à la laïcité pour l'ensemble des agents publics.

Les jalons du projet de formation des agents publics aux principes républicains

À la suite de la publication de la loi du 20 avril 2016, la ministre de la Fonction publique avait confié la rédaction d'un rapport à un ancien ministre, Émile Zuccarelli qui s'est entouré d'une commission pour mener ses travaux.

La synthèse du rapport soulignait que les récentes mesures, dont faisait partie la mise en place de nouvelles formations, « n'épuisaient pas la problématique- ce d'autant plus qu'elles restaient souvent méconnues des agents publics ». Sur les 20 préconisations formulées, la recommandation n° 12 consistait déjà à « rendre obligatoire une formation initiale sur la laïcité pour tous les agents publics ». Le principe d'une formation systématique était alors non seulement posé, mais surtout déployé à travers une salve de préconisations subséquentes déclinant toutes des actions et des modalités de formation, attestant la part massive de cette problématique dans ledit rapport : préconisations n°14 (Accroître les capacités du plan de formation national du CGET en habilitant davantage de formateurs au niveau central); n°15 (Privilégier une approche concrète des situations dans les formations liées à la laïcité); n°16 (Former les encadrants de niveau supérieur à la gestion médiatique des situations problématiques liées à la laïcité); n°17 (Élaborer une offre de formation à destination des élus locaux); n°18 (Encourager les initiatives positives autour de la laïcité, notamment dans les établissements scolaires); n°19 (Consacrer la journée du 9 décembre comme journée d'échanges sur la laïcité), et, enfin, n°20 (Développer une formation en ligne ouverte à tous (MOOC) à destination des publics intéressés, notamment les journalistes).

Donnant son prolongement légitime au rapport Zuccarelli, la circulaire du 15 juillet 2017 relative au respect de la laïcité dans la fonction publique rappelle l'exigence de la formation initiale et continue des agents publics à la laïcité et plus globalement aux valeurs de la République. Cette circulaire se caractérise par sa volonté d'explicitation du principe de laïcité et son corollaire, la neutralité telle que définie par l'art 25 de la loi 83-634. La laïcité y est définie par l'articulation de trois principes : la liberté de conscience ; la liberté de culte et la séparation entre les autorités publiques et les organisations religieuses ; la neutralité de l'État, des collectivités territoriales et des services publics. Elle définit le cadre juridique de la laïcité en rappelant l'interdiction pour tout agent public de manifester une conviction personnelle, qu'elle soit de nature religieuse ou politique, dans l'exercice de ses fonctions en prévoyant un régime de sanctions en cas de manquement à cette obligation. Elle rappelle également le cadre des libertés reconnues aux agents en matière de convictions, notamment religieuses.

Par ailleurs, elle précise que les usagers peuvent exprimer leur conviction religieuse dans les limites de la loi et en l'absence d'un règlement contraire. Elle crée enfin, un référent laïcité clairement identifiée dans chaque administration.

Cette circulaire dessinait des pistes pertinentes en vue d'un plan de formation dont nous pouvons supposer néanmoins qu'il est resté en partie inchoatif. En tout état de cause, nous ne disposons pas

d'une étude d'impact qui nous permettrait de connaître l'état de sa mise en œuvre avec précision et certitude. Aussi convient-il d'envisager un cadre normatif plus contraignant assorti d'une actualisation des objectifs à atteindre à la lumière des arguments que ce rapport se propose de donner.

En 2018, il est constaté un changement d'approche et un assombrissement de la réflexion avec le rapport remis par le préfet Gilles Clavreul davantage axé sur le constat et la détection de situations problématiques, voire de dérives territoriales se développant dans différents secteurs de la vie sociale et publique et dans un contexte global de contestations de la laïcité et des principes républicains, de « raidissements identitaires » favorisés par l'affirmation de revendications religieuses émanant de diverses sources énumérées par l'auteur : « un islam rigoriste voire radical, mais aussi catholiques intégristes, mouvements évangéliques et juifs orthodoxes. » Notons cependant que le rapport Rossinot (2006) mobilisait déjà des grilles de lecture proches du rapport Clavreul, dont l'auteur déduisait la nécessité du renforcement de l'éducation civique et du rôle global de l'institution scolaire pour remédier préventivement à une problématique sociétale.

Au contraire, et alors que le contexte a changé du fait des attentats terroristes successifs, conférant au respect du principe de laïcité une signification symbolique d'agrégateur de la cohésion nationale dans un climat d'insécurité maximale, le préfet Clavreul souligne que « l'élan donné à la pédagogie de la laïcité et aux politiques de citoyenneté en général après les attentats de 2015, très fort dans la phase initiale, menace de retomber. » Si le mot de formation ne paraît pas constituer un mot clé pro-actif du rapport Clavreul, cette préoccupation forte intervient sous l'aspect d'un bilan des actions entamées dans le cadre du plan VRL élaboré pour le CNFPT en 2015.

Dans cette revue de littérature grise quoique fondée sur un corpus juridique qui aurait pu remonter plus en amont encore, nous avons choisi de nous limiter aux jalons les plus récents et les plus significatifs. S'en dégage cependant très nettement le fil conducteur d'une affirmation constante et réitérée de l'impératif de formation des agents publics. Aussi devons-nous constater que depuis le rapport Rossinot sur la laïcité dans les services publics remis au président de la République en 2006, la systématisation de la formation initiale et continue dans un continuum idéal n'a pas pu être atteinte. Celle-ci doit donc devenir un objectif transversal de formation et se traduire par une programmation énergique.

La laïcité : un point encore aveugle de la formation des agents publics selon un sondage de décembre 2020.

Un sondage IPSOS commandé par la ministre de la transformation et de la fonction publiques sur la laïcité dans l'exercice professionnel des agents de la fonction publique rendu en décembre 2020 témoigne de la sensibilité et de l'attention des agents publics « à la présence de la laïcité dans le débat public » puisque ses résultats montrent que, toutes catégories, tous secteurs publics et tous statuts confondus, la laïcité est considérée par les agents comme une « question prioritaire » pour 40 % d'entre eux et comme « une question importante, mais non prioritaire » pour 50 % des répondants, avec de faibles variations selon les catégories de différenciation suscitées.

Cette bonne appréhension globale de la laïcité comme norme de la fonction publique et, plus globalement, de la République française, s'accompagne d'une connaissance relativement correcte des règles s'appliquant dans les services publics, malgré quelques lacunes ou flottements sur des sujets très importants, comme le port de signes d'appartenance religieuse.

Par exemple, **11% des agents publics** dans leur ensemble pensent qu'un agent peut porter des signes religieux visibles dans l'exercice de ses fonctions ; chiffre qui monte à **14 % chez les contractuels** et autres statuts assimilés. Au regard du devoir d'exemplarité des agents publics figurant dans la loi de déontologie, ces résultats appellent une réaction forte en termes de formation initiale et continue.

Ce sujet est explicitement abordé dans ledit sondage à travers plusieurs grands items, et comme il a été précédemment souligné, il apparaît d'abord sous l'angle d'un constat alarmant : **15 % seulement des agents déclarent avoir reçu une formation sur la laïcité depuis leur entrée dans la fonction publique**, l'étiage (7 %) étant constaté dans la fonction publique hospitalière. De la même manière, 10 %

seulement des contractuels déclarent avoir reçu une formation contre 17 % chez les fonctionnaires. Ces seuls indices sont suffisamment éloquents pour permettre de suspecter un découplage paradoxal entre degré d'approbation manifeste et la vérification d'une connaissance intériorisée des applications concrètes de la laïcité.

Allant dans le sens d'une forme d'illusion de maîtrise par imprégnation, le besoin de formation à la laïcité n'est pas massivement reconnu, loin s'en faut. 70 % des répondants déclarent ne pas avoir besoin de formation à ce sujet. Au type de formation qui serait le plus utile, les répondants souscrivent à l'idée d'un continuum articulant formation initiale et continue, même si la formation continue recueille un peu plus les suffrages que la formation initiale. Le score le plus favorable à une formation initiale à la laïcité est exprimé par les contractuels et assimilés.

Ces différents résultats démontrent l'impérieuse nécessité de relancer les formations et ceux d'autant plus que plus de 30 % des agents estiment avoir été confrontés à des atteintes à la laïcité dans le cadre professionnel.

L'inscription temporelle optimale de la formation à la laïcité apparaît donc stratégique et doit faire l'objet d'une réflexion la plus éclairée possible, ainsi que d'un choix judicieux en fonction de la position de chaque agent et des modalités de son entrée dans la fonction publique.

En tous cas, au regard des conclusions assez homogènes du sondage à ce sujet, les enseignements à tirer plaident en faveur d'un continuum de formation, d'autant que les agents déclarent massivement ne pas avoir été sensibilisés ou informés des enjeux liés à la laïcité.

Au-delà de l'obligation statutaire, l'implication dans une formation initiale ou continue, présuppose une motivation personnelle de l'agent que l'on ne peut négliger dans la réflexion générale sur l'acceptabilité et l'adhésion au principe d'une formation aussi spécifique, d'autant que le sujet de la laïcité fait écho à des débats de société particulièrement animés voire à des polémiques véhémentes qui clivent l'opinion.

Ce contexte a nécessairement une incidence sur le fonctionnaire-citoyen. Il s'impose donc de prévoir des arguments en faveur d'une formation et de pouvoir apporter les preuves d'un bénéfice au suivi d'une formation du point de vue des agents eux-mêmes. Ces éléments conditionnent l'acceptabilité et la réception de toute formation, mais davantage encore au sujet de la laïcité perçue à juste titre comme un grand principe abstrait et une norme lointaine. Sur ce point déterminant, le rapport Clavreul suggère de relier les formations à la laïcité à la prévention des discriminations notamment religieuses dont on connaît par différentes enquêtes le ressenti très vif dans ce que la littérature sociologique a pris l'habitude de nommer « les quartiers de relégation ». La vigilance au sujet du principe de l'égalité de traitement des usagers d'un service public prend ipso facto une connotation plus concrète à la lumière du prisme anti-discriminatoire que nous proposons de remettre en avant.

Proposition :

L'obligation de formation à la laïcité doit être pleinement intégrée et valorisée dans la progression de carrière de l'agent public au titre des fondamentaux à maîtriser. Dans ce but, les référentiels métiers, quand ils existent, des agents publics doivent comporter un volet de connaissance et de compétences relatives à la laïcité.

Il conviendra, lors de l'actualisation des référentiels, de les modifier en conséquence.

Proposition :

Compléter la circulaire laïcité du 15 mars 2017 pour :

- Mieux faire connaître le rôle des référents laïcité
- Renforcer leur rôle dans la diffusion et la bonne application du principe de laïcité auprès des agents publics et à tous les niveaux
- Rendre systématique le suivi des atteintes à la laïcité
- Confier la responsabilité de sa diffusion large aux chefs de services, personnels encadrants et référents laïcité.
- Intégrer cette circulaire nouvelle à la fiche de poste des encadrants et chefs de service.

Un nouveau tournant avec le projet de loi « confortant le respect des principes républicains »

Il s'agit d'envisager aujourd'hui les conditions d'une **dévolution effective** du principe de laïcité à l'intégralité des agents des trois versants, depuis le « haut de la pyramide » jusqu'aux services publics de proximité se déployant au plus près des besoins quotidiens et concrets des usagers, ce qui passe nécessairement par une formation spécifique à la laïcité, que l'on ne saurait à réduire à la connaissance de l'obligation de neutralité incombant aux agents, par ailleurs plutôt bien ancrée chez ceux-ci.

En effet, si les agents publics expriment leur adhésion aux règles laïques s'appliquant dans les services publics, en cela à l'image des Français qui se montrent très attachés au principe de laïcité selon des sondages nationaux récurrents, des points de flottements affleurent dans le récent sondage cité supra réalisé, points de flottements qu'il est impératif de transformer à nos yeux en points de vigilance et en repères pour l'action curative.

Le projet de loi visant à conforter les principes de la République rend obligatoire la formation de tous les fonctionnaires et assimilés, une formation dont le premier acte consiste en la transmission à tous les agents de l'article 25 consolidé de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983. Notre réflexion s'inscrit dans une dynamique nouvelle qui va permettre de renforcer la connaissance et la mise en œuvre du principe de laïcité.

Le tournant politique et symbolique d'une première politique publique globale de formation obligatoire à la laïcité de tous les agents publics étant ainsi entériné et les conditions propices à la réception et à la prise en considération de nos propositions sont donc créées.

Ladite loi consacre le rôle **des référents laïcités dans chaque administration publique en matière de diffusion du principe de laïcité. Ces référents sont chargés d'apporter tout conseil utile au respect du principe de laïcité à tout fonctionnaire ou chef de service qui le consulte.**

L'article 25 ainsi consolidé devient :

« Le fonctionnaire exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité.

Dans l'exercice de ses fonctions, il est tenu à l'obligation de neutralité.

Le fonctionnaire exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. A ce titre, il s'abstient notamment de manifester, dans l'exercice de ses fonctions, ses opinions religieuses.

Le fonctionnaire est formé au respect du principe de laïcité.

Le fonctionnaire traite de façon égale toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience et leur dignité.

Il appartient à tout chef de service de veiller au respect de ces principes dans les services placés sous son autorité. Tout chef de service peut préciser, après avis des représentants du personnel, les principes déontologiques applicables aux agents placés sous son autorité, en les adaptant aux missions du service. »

Proposition :

Après promulgation de la loi, transmettre cet article essentiel à tous les agents publics, ainsi que la nouvelle rédaction de la charte de la laïcité dans les services publics que nous suggérons.

Afin de donner une portée symbolique à cette mesure, une conférence de presse ministérielle pourrait être organisée, suivie d'un plan de diffusion par les secrétaires généraux des ministères pour la fonction publique d'État et par les instances décisionnaires pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière.

Dans la dynamique de la nouvelle plateforme dite « baromètre de l'action publique » mise en place par le gouvernement en janvier 2021 pour 25 politiques prioritaires (dont l'une porte sur l'amélioration de l'efficacité des services publics), il est également proposé de considérer la formation à la laïcité des agents publics comme une politique prioritaire et de créer en conséquence un instrument de suivi de la formation des agents publics, afin de pouvoir suivre les avancées concrètes de cette politique spécifique dans une logique d'efficacité et de reddition de comptes à la nation.

Proposition :

Création d'un instrument de suivi de la formation des agents publics afin de pouvoir vérifier les avancées concrètes et l'intégrer dans l'évaluation des politiques publiques prioritaires déterminées par le gouvernement.

I. Recommandations visant à structurer une offre de formation pour tous les agents publics.

Lors de réunions de travail avec la DGAFP, la DGCL et la DGOS, plusieurs problématiques ont pu être mises en exergue concernant la formation :

- les entrants dans la fonction publique passent, pour bon nombre, par des écoles de services publics et sont censés recevoir une formation sur la laïcité mais :
- de plus en plus de fonctionnaires sont titularisés quelles que soient les catégories, sans passer par lesdites écoles,
- les contractuels ne suivent pas une formation sur la laïcité.

1. Formation initiale.

1.1. Formation initiale statutaire des écoles de service public.

Une enquête de la DGAFP portant sur les valeurs républicaines a été organisée au cours du dernier semestre 2020 auprès des 38 écoles membres du réseau des écoles de service public.

Les écoles ont été interrogées sur les dispositions prises en matière de laïcité dans la partie relative à « la formation à la déontologie, à la lutte contre la corruption, à la laïcité et à la prévention de la radicalisation ».

Le module de formation à la laïcité, représente près de 30 % de la formation précitée et a été mis en place dans 85 % des écoles du réseau. Cette formation est effectuée à 80 % en présentiel et 20 % à distance (FOAD identique utilisée par l'ensemble du réseau).

Proposition :

Achever avant la fin de l'année, la mise en place de la formation « laïcité » dans l'ensemble des écoles.

Proposition :

Organiser cette formation avec un socle commun à toutes les écoles.

1.2. Formation initiale des fonctionnaires ne passant pas par une école de service public

Près de 50 % des fonctionnaires sont nommés directement sur leur poste sans passer par une école de service public (source DGAFP) et sans forcément appréhender les notions de laïcité et de neutralité.

Proposition :

Organiser un module de formation obligatoire avec une partie socle commun avant la titularisation des agents.

Ce module reprendrait celui déjà élaboré par les écoles du réseau.

1.3. Le cas des agents contractuels.

Les possibilités élargies de recrutement d'agents contractuels dans les fonctions publiques imposent également de trouver des solutions de formation pour ces nouveaux entrants.

Le décret n° 2019-1414 du 19 décembre 2019 relatif à la procédure de recrutement pour pourvoir les emplois permanents de la fonction publique ouverts aux agents contractuels prévoit, pour les 3 versants de la fonction publique, « **qu'une information relative aux obligations déontologiques et aux manquements sanctionnés par les articles 432-12 et 432-13 du code pénal est donnée au candidat présélectionné n'ayant pas la qualité de fonctionnaire.** »

Il semblerait que cet article soit peu appliqué et que ces informations ne soient pas toujours données avant le recrutement.

Proposition :

Rappel obligatoire de la laïcité et du principe de neutralité avant la signature du contrat, puis obligation de formation à la laïcité au cours de la première année du contrat.

Pour les contrats courts (moins de 6 mois), très présents dans la FPH et la FPT, il est illusoire de penser créer une formation. C'est pourquoi, le rappel des principes de laïcité et de neutralité est essentiel avant cette signature du contrat. Par contre, pour les contrats courts qui sont renouvelés à plusieurs reprises, la formation devra être obligatoire. Par ailleurs, et afin de promouvoir ce principe essentiel pour notre République.

Proposition :

Communiquer à chaque agent rentrant, quel que soit son statut, la charte de la laïcité ainsi que le fascicule « Qu'est-ce que la laïcité ? » élaboré par le Conseil des sages de la laïcité du ministère de l'Éducation nationale.

2. La formation continue.

Comme précité, le sondage IPSOS de 2020 fait apparaître qu'en ce qui concerne la formation à la laïcité, 15 % seulement des agents publics disent l'avoir suivie selon la répartition suivante : 19 % dans la FP d'État ; 15 % dans la FP territoriale et 7 % dans la FP hospitalière. Force est de constater que les préconisations de la circulaire de 2017 n'ont donc eu que des effets mesurés et que le plus gros des formations devront se dérouler en formation continue avec une ambition politique qui devra être forte pour réussir à rattraper le retard d'ici 3 ans.

Pour la fonction publique d'État, en dehors des formations internes des ministères, et de différentes et nombreuses offres de formations existantes relatives à la laïcité qu'il est difficile de répertorier dans le temps imparti à la mission, il existe, depuis 2019, dans le cadre du schéma directeur de la formation tout au long de la vie des agents de l'Etat pour la période 2018-2020, un marché interministériel de formation « diversité, égalité, lutte contre les violences sexuelles et sexistes et laïcité et neutralité des agents du service public » organisé en 4 lots **dont le lot 4 est précisément relatif à notre sujet.**

Cette formation s'adresse plus particulièrement aux cadres de proximité et aux services RH des ministères. Son objectif est de mieux comprendre la notion de principe de laïcité, d'adopter un positionnement adapté à la situation professionnelle et d'apporter des réponses aux demandes et situations rencontrées dans l'exercice de leurs fonctions. La plupart des ministères sont bénéficiaires de ce marché interministériel.

Parmi les différentes formations recensées, **une semble particulièrement intéressante** : « Valeurs de la République et laïcité » élaborée par l'agence nationale de cohésion des territoires, le CNFPT et l'Observatoire de la laïcité. À la lumière de l'évaluation de cette formation réalisée par une équipe de Sciences Po en 2018, elle semble faire l'unanimité de ceux qui l'ont suivie et qui sont généralement des acteurs de terrain. Son organisation pédagogique vise à donner des repères solides et à transmettre un corpus de connaissances fondamentales, notamment historiques et juridiques, tout en favorisant la participation et l'expression des formés comme de droit sur un sujet entouré du halo des représentations contradictoires ou erronées qui circulent dans l'espace public et médiatique. Cette formation, d'une durée deux jours, dispose d'un tronc commun et d'étude de cas pratiques, économie pédagogique qui nous paraît convaincante et répliquable.

Cependant cette formation s'adressant plus particulièrement au milieu associatif, elle mériterait, au sens des rédacteurs, une réécriture afin de la remettre à jour et de mieux l'adapter au public cible des agents publics. Tout en donnant une base, le kit pédagogique devra être également revu à notre avis. En effet, l'obligation fondamentale de neutralité appréhendée dans toutes ses dimensions (politique, religieuse, commerciale) n'y apparaît pas suffisamment importante, alors que celle-ci structure la façon de servir qui incombe aux agents publics.

Proposition :

Élaborer une formation unique, interministérielle, accessible aux agents des trois versants de la Fonction Publique, conçue sur le modèle pédagogique mis en œuvre par l'ANCT à travers « Valeurs de la République et laïcité ». Cette formation, d'une durée d'une journée, deviendrait le tronc commun auquel chaque administration pourrait ajouter un module « cas pratiques » liés à ses problématiques spécifiques.

L'encadrement de proximité et les services RH sont les plus sollicités par les agents en cas d'atteinte au principe de laïcité. Ils doivent recevoir un degré de connaissances suffisant pour répondre et traiter les problèmes.

Cette formation pourrait être celle déclinée dans les écoles du réseau et accompagnée d'un module « cas pratiques et mise en situation » en lien avec l'environnement professionnel.

Par ailleurs, les remontées du terrain, confirmées par le sondage IPSOS, démontrent que les atteintes au principe de laïcité ne sont pas anodines puisque **31 % des agents ont constaté ou vécu des atteintes à ce principe**. De plus, 60 % des agents ayant vécu un incident estiment qu'il y a eu une absence d'intervention de la hiérarchie.

Proposition :

Élaborer une formation unique, interministérielle à l'encadrement de proximité et aux services RH.

La masse des agents à former en formation continue impose par ailleurs une priorisation des publics et une organisation pluriannuelle. En effet, cette formation obligatoire impose la modification des plans de formation pour les trois prochaines années. Une priorisation doit être donnée en faveur des agents publics les plus concernés professionnellement par les risques d'atteintes au principe de laïcité. C'est pourquoi :

Proposition :

Prioriser les formations sur les référents laïcité, les agents recevant du public, l'encadrement intermédiaire et les ressources humaines.

Il paraît essentiel que les trois versants de la fonction publique agissent de manière coordonnée pour la mise en place tri-annuelle de cette formation.

Proposition :

Réunir la direction générale de l'administration et de la fonction publique, la direction générale des collectivités locales, la direction générale de l'offre de soin, la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, le CNFPT et l'ANFH pour coordonner la mise en œuvre du module commun pour les années 2021/2023.

À un niveau plus poussé de formation, lors d'un entretien avec le bureau central des cultes au ministère de l'intérieur, il a été rappelé que l'État soutenait un programme de formations dites civiles et civiques ouvertes aux cadres religieux, aux responsables administratifs, aux responsables associatifs et aux fonctionnaires ayant à traiter ces questions.

Ces formations universitaires réparties sur le territoire sont sanctionnées par un diplôme d'université, elles obéissent à un cahier des charges, comme un volume horaire d'au moins 125 heures, et présentent une organisation pédagogique compatible avec la poursuite d'une activité professionnelle. Leur contenu, qui donne une part importante au droit, à la philosophie et à l'histoire du principe de laïcité, fait l'objet d'un cadrage légal par le biais d'un décret et chaque DU est validé conjointement par le ministère de l'intérieur et le ministère de l'enseignement supérieur.

Proposition :

Valoriser la formation approfondie constituée par les DU laïcité et connaissance du fait religieux à destination des référents laïcité et leur faciliter son accès.

3. Modalités pratiques.

Des entretiens avec différents services ou de personnes ayant effectué ces formations, il ressort que le présentiel, surtout lors de discussions de cas pratiques, est essentiel.

Il ressort également qu'il faut naviguer entre temps de formation et intérêt du service et que se dégage un consensus **pour une durée courte de formation** ne devant pas dépasser une journée ou deux au maximum. **L'identification du socle de connaissance devra impérativement en tenir compte.**

Quelle que soit l'importance du « présentiel », il n'en demeure pas moins un besoin de développement des formations en ligne, dont la pertinence et la qualité ont été renforcées par les contraintes liées à la crise sanitaire.

A cet égard il est annoncé, par le ministère de la Fonction publique, l'ouverture d'ici le printemps, d'une plateforme interministérielle de formations en ligne dénommée MENTOR.

Cette plateforme dont le déploiement progressif est programmé jusqu'en 2022 sera à terme accessible à tous les agents de la FPE. Il est déjà prévu, dans cette plateforme, des modules sur les principes et la pratique de la laïcité.

Les formations proposées pourront pratiquer la co-modalité du « présentiel » et du « distanciel ».

Proposition :

Rendre systématique le recours à cette plateforme de sorte à y mutualiser les déclinaisons des différents ministères, ce qui confèrera visibilité et lisibilité de l'offre globale de formation.

Un travail de coordination devra également être fait avec les plateformes existantes des fonctions publiques territoriale et hospitalière.

Un point essentiel est également à relever et à traiter : pour atteindre l'objectif ambitieux de formation de tous les agents d'ici trois ans, il faudra massifier le « recrutement » de formateurs, les former et prévoir un maillage territorial fin.

Si les préconisations de la mission étaient retenues, un travail interministériel et partenarial avec les collectivités territoriales sera nécessaire pour coordonner cette montée en puissance des formateurs, qui ne sera pas sans conséquences budgétaires.

II. Identification du socle de connaissances et accessibilité.

1. Définition du socle universel dans une perspective résolument opérationnelle

Le temps d'une définition axiomatique de la laïcité comme norme politique et juridique de portée constitutionnelle n'est plus à l'ordre du jour. Ce travail a été fait à de multiples reprises, et nous considérons qu'il a été bien fait, que ce soit à travers les avis et études de l'Observatoire de la laïcité, dont nous avons auditionné le rapporteur général au cours de la préparation de notre rapport, ainsi que par le biais des publications du Conseil des sages de la laïcité, notamment à la source d'une récente et sobre plaquette synthétique « Qu'est-ce que la laïcité? » qui rappelle l'essentiel, ainsi que par toute la littérature grise des rapports publics relatifs à la laïcité qui ont constamment et pertinemment rappelé les différentes dimensions constitutives du principe de laïcité, sa généalogie philosophique, son histoire socio-politique, son institutionnalisation progressive corrélée à l'enracinement du projet républicain en France.

2. Un référentiel pour la formation socle.

Sans vouloir présenter les connaissances relatives au principe de laïcité comme une nouvelle forme de littéracie (i.e. aptitude à utiliser et à comprendre l'information écrite dans la vie courante), il s'agit de synthétiser les repères et les connaissances que nous estimons indispensables aux agents publics afin de les outiller précisément dans le domaine réputé sensible de la laïcité et de renforcer ainsi leur légitimité professionnelle à leurs propres yeux d'abord, dans le cadre des équipes du service ensuite, et, enfin, auprès des usagers, comme cela s'impose. Les agents sont les représentants des services publics et, quel que soit leur poste, les garants de l'application cohérente et constante du principe de laïcité. La perception de cette responsabilité individuelle contribue à constituer la dignité du fonctionnaire mentionnée dans la loi statutaire.

- L'article 25 consolidé de la loi statutaire 1983 : cet article est évidemment fondamental, il modélise les obligations statutaires en une épure dont se déduit l'éthique structurante que chaque agent doit s'approprier. Son explicitation soignée, sa communication rationnelle, comme disait Bourdieu, doivent faire partie intégrante de toute formation initiale comme de de tout entretien préalable à un recrutement.

Transversal à toute la fonction publique, il justifie des formations inter-catégorielles ou inter-secteurs qui peuvent s'avérer fructueuses sur le plan pédagogique. Nous préconisons donc ce principe dans toute la mesure possible.

Imprégner chaque agent de cette conscience des obligations statutaires est le point archimédien de toute formation initiale de tout agent public quel que soit sa catégorie, son statut, son métier.

- Les deux premiers articles de la loi de 1905 exprimant le caractère libéral de la laïcité française auxquels on peut ajouter l' article 31 sur la pénalisation des pressions en matière religieuse « sont punis... ceux qui, soit par voies de fait, violences ou menaces contre un individu, soit en lui faisant craindre de perdre son emploi ou d'exposer à un dommage sa personne, sa famille ou sa fortune, l'auront déterminé à exercer ou à s'abstenir d'exercer un culte, à faire partie ou à cesser de faire partie d'une association cultuelle, à contribuer ou à s'abstenir de contribuer aux frais d'un culte. »
- le préambule de la Constitution
- la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, la Déclaration universelle des droits de l'homme
- la loi de déontologie du 20 avril 2016
- La charte de la laïcité des services publics réactualisée

Proposition :

Élaborer un guide à destination des managers qui précise, sous forme de cas concrets, la manière d'assurer au quotidien le respect du principe de laïcité et de traduire la formation en acte.

Proposition :

Diffuser ce référentiel à tous agents sous forme d'une plaquette synthétique comme celle élaborée par le Conseil des sages « laïcité » en lien avec la plaquette élaborée par la DGAFP.

Proposition :

Décliner ce socle universel en un programme de formation des agents publics à la laïcité et planifier sa mise en œuvre méthodique ainsi que l'envisageait la circulaire Girardin.

Au cours de nos auditions, nous avons pu identifier plusieurs opérateurs (ou prestataires) potentiels pouvant répondre aux exigences d'une formation massive et déclinée selon les niveaux de responsabilité des agents et la spécificité des différents services publics.

- le CNFPT dont nos interlocuteurs nous ont relaté l'expérience et les gisements d'expertise du fait d'un dispositif éprouvé de formations de formateurs. Les outils élaborés par ou pour le CNFPT font aussi partie de l'environnement de formation mis à disposition des formateurs et des formés (le kit pédagogique VRL, les MOOC proposés sur la plateforme FUN)
- le CNAM dont nous avons rencontré l'administrateur général et son adjoint. Ce grand organisme bien identifié dans le secteur de la formation professionnelle a développé une pédagogie du projet à propos de la laïcité auprès de publics parfois très en difficulté scolaire. Par ailleurs la structure du CNAM offre l'atout d'une implantation territoriale qui en fait un organisme de proximité couvrant tout le territoire et au-delà par des implantations internationales. Un projet de chaire « laïcité » a été évoqué qui pourrait aussi représenter un moyen de massification des formations des agents publics.

- L'IESR (campus Condorcet) dont nous avons rencontré le directeur, Philippe Gaudin, établissement universitaire qui propose depuis sa création des stages et des sessions de formations à la laïcité et aux faits religieux adaptés à des publics très diversifiés, dont les agents des services publics, et assurés par des spécialistes au sens universitaire du terme. Les formations en ligne (anciens « cours du soir ») font partie des prestations courantes de l'IESR, auxquelles s'ajoute la mobilité de ses formateurs qui peuvent se déployer sur tout le territoire. L'IESR propose également un DU laïcité et faits religieux
- L'Institut des Hautes études de l'éducation et de la formation (Poitiers) qui a élaboré en partenariat avec le Conseil des sages de la laïcité un plan de formation de « grands auditeurs » (dont des hauts fonctionnaires) sur la thématique de la laïcité et du fait religieux, plan dont nous avons pu prendre connaissance.
- L'ANFH pour la fonction publique hospitalière.

Proposition :

L'IHE2F déjà opérateur d'un plan de formation à la laïcité des grands auditeurs du Réseau des écoles publiques propose systématiquement cette offre à toutes les écoles.

Le socle commun concernant la formation continue pour l'ensemble des agents pourrait s'inspirer du schéma global de formation suivant :

- les objectifs et le cadrage de la formation.
- représentations de la laïcité : explicitation des conceptions et prénotions des stagiaires ; identifier les zones grises et formuler les problèmes.
- histoire de la laïcité et terminologie : origines ; définition du principe ; autres principes « valeurs de la République.
- approche juridique ; textes de référence ; environnement juridique.
- cadre d'application de la laïcité articulé à la neutralité du fonctionnaire : textes, droits et devoirs du fonctionnaire, des usagers.
- analyse de cas : identification des situations problématiques concrètes, identification des solutions et des actions.

III. Déclinaison du à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière.

La plupart des propositions du I sont applicables aux trois versants de la fonction publique. Cependant des spécificités existent et ces dernières méritent quelques propositions particulières.

1. Fonction publique territoriale.

1.1. État des lieux

Concernant la formation initiale, il n'existe pas à proprement parlé d'école à l'exception de l'INET pour les administrateurs territoriaux, les ingénieurs en chefs territoriaux et les conservateurs territoriaux du patrimoine et de bibliothèques. En outre, la fonction publique territoriale est composée à plus de 70 % de catégories C.

La formation initiale existe seulement pour la prise de poste et est d'une courte durée (5 à 10 jours) et axée sur les compétences métiers.

Proposition :

Intégrer un module « laïcité » dans cette formation initiale.

La formation initiale et la formation continue sont essentiellement effectuées par le CNFPT et par des prestataires privés.

Pour la formation continue, le CNFPT s'est coordonné avec l'ANCT pour l'organisation du module Valeurs de la République Laïcité déjà évoqué. En 2019, le CNFPT recensait 200 formateurs territoriaux.

Par ailleurs, il existe un kit pédagogique avec module de formation à distance « clés de la laïcité, rôle des collectivités territoriales » suivi à ce jour par plus de 16 000 agents.

Proposition :

Intégrer rapidement le CNFPT et les grandes associations d'élus à l'élaboration d'un module commun pour les trois versants de type VRL.

Deux problèmes importants sont à relever.

- **Un mécanisme sera à trouver avec les associations d'élus pour régler le problème de la formation initiale à la laïcité des agents contractuels qui ne sera pas sans coût financier pour les collectivités locales.**
Par ailleurs, il existe plus de 200 000 agents titulaires, occupant des temps non complets avec un faible nombre d'heures.
Pour ces derniers, il faudra trouver une réponse appropriée tel qu'un rappel du principe de laïcité et de la neutralité au premier engagement.
- Si les préconisations du rapport sont facilement applicables aux « grosses » collectivités (Régions, départements, intercommunalités, communes importantes), elles sont beaucoup moins adaptables aux petites communes qui représentent la majeure partie de notre maillage territorial.
Là aussi, il faudra tenir compte du principe de réalité et des réunions devront être organisées avec les employeurs territoriaux et les centres de gestion pour trouver des solutions adaptées.

En tout état de cause, il est à noter l'adhésion du CNFPT à intégrer les formations « laïcité » et à participer, avec l'État, à leur élaboration.

Le maillage territorial du CNFPT sera un atout pour cette mise en place.

2. Fonction publique hospitalière.

2.1. État des lieux.

En 2020, dans le cadre de l'anniversaire de la loi 1905, ont été recueillies par la direction générale de l'offre de soins du ministère de la santé, des informations relatives à l'application du principe de laïcité dans les établissements publics sanitaires et médico-sociaux.

Le respect du principe de laïcité a fait l'objet de plusieurs circulaires, guides à l'attention des établissements de la FPH (sanitaire et médico-social) et de leurs agents, en plus des instructions interministérielles.

D'après la DGOS, ces instructions ont progressivement construit une doctrine et des outils méthodologiques que peuvent mettre en œuvre de manière autonome les établissements sans recours à l'administration centrale.

Pour rappel, les agents de la FPH sont pour la plupart affectés dans les établissements de santé qui sont des structures autonomes. Les directeurs d'établissement sont responsables de l'ordre public et du respect de l'état de droit au sein de leur établissement.

Selon une enquête menée par la Fédération hospitalière de France auprès de ses adhérents en 2015, il ressort que des questions liées à la laïcité se posent fréquemment dans les établissements et que ceux-ci parviennent avec les outils à leur disposition à apporter dans la plupart des cas une réponse satisfaisante.

Les règlements intérieurs des établissements, lorsqu'ils prévoient des dispositions sur le respect de la laïcité favorisent une position de fermeté quant au respect des obligations par les agents mais il faut noter que l'insertion de règles relatives à la déontologie et à la laïcité relève de l'initiative des établissements. Par ailleurs, ce règlement, s'il fait l'objet d'une obligation d'affichage et de communication, ne donne lieu généralement ni à une notification individuelle, ni à un engagement explicite de l'agent

Proposition :

Rendre obligatoire l'insertion des règles relatives à la laïcité et à la neutralité dans les règlements intérieurs des établissements.

Proposition :

Notification obligatoire du règlement aux agents.

2.2. Formation à la laïcité.

À la demande de la direction générale de l'offre de soins, une formation « laïcité, droits et obligations dans les établissements de la fonction publique hospitalières » a été déployée par l'Association Nationale pour la Formation du personnel Hospitalier (ANFH) et a été inscrite en tant qu'action prioritaire de formation nationale de 2017 à 2021 (fin : le 5 janvier 21).

L'objectif de cette formation est d'accompagner, dans le cadre d'une démarche institutionnelle, les professionnels de santé à la gestion de situations de conflits éventuels : maîtriser les principes fondamentaux de la laïcité, identifier les droits et devoirs des personnels et des patients en situation d'accompagnement et de soins, repérer les situations de conflits éventuels dans l'interaction entre principes républicains et convictions individuelles ; mobiliser des techniques de médiation adaptées aux situations rencontrées, appliquer des méthodes et outils adaptés dans l'établissement, améliorer ses pratiques sur la base des retours d'expériences.

Force est de constater que malgré l'intérêt de cette formation, seule une infime partie des agents se sont mobilisés puisqu'au 31 décembre 2020, seules 43 sessions de 3 jours ont été réalisées pour seulement **500 agents**.

Les freins à cette formation sont les mêmes que décrit pour la FPE ou la FPT, notamment les contraintes liées à l'organisation (durée de 3 jours, nombre minimal de participants pour débiter la formation...)

Par ailleurs, le HFDS, la DGOS et l'ANFH ont mis en place en mai 2018 et pour une durée de 4 ans, une formation sur la sécurisation des établissements publics sanitaires, sociaux et médico-sociaux incluant, entre autres, sur une journée, des éléments concernant la laïcité et la radicalisation. Son objectif est de former des professionnels de santé en matière de vigilance, de prévention, de protection et de réaction dans le cadre de l'amélioration de la sécurité globale de l'établissement de santé (incivilités, actes malveillants, accidents majeurs, prévention de la radicalisation, menace terroriste et attentats).

La DGOS estime qu'au vu du nombre d'agents ayant participé à cette formation, (environ 2 000 professionnels jusqu'à sa suspension en raison de la crise sanitaire en mars 2020) ; du taux de satisfaction dépassant les 93 %; qu'une formation courte (1 journée) abordant le respect de la laïcité sous le prisme de la sécurité des établissements et du risque lié à la radicalisation répond mieux aux besoins des personnels.

Cependant, la spécificité de la fonction publique hospitalière impose d'appliquer un principe de réalité du terrain.

La crise sanitaire qui dure depuis un an a entraîné un retard important dans nombre de formations « métiers » obligatoires, retard qui pourra être difficilement comblé en 2021 avec la poursuite de l'épidémie.

Les principaux services sont par ailleurs en tension, avec un fort taux d'heures supplémentaires.

Afin de tenir compte de cette réalité, et après avis de la fédération hospitalière de France, les rapporteurs proposent de bien cibler les publics prioritaires à cette formation à savoir :

- les agents en lien avec le public.

- les référents laïcité nommés dans les établissements.
- les cadres de santé, avec les écoles des cadres qui peuvent intégrer un module laïcité obligatoire.
- les internes en médecine.

Il pourrait également être utile, pour gérer en amont le flux des entrées dans la FPH, d'intégrer un module laïcité dans l'ensemble des écoles de soins (IFSI/IFAS).

Les formations « laïcité » existantes sont réalisées principalement par l'association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier-ANFH qui ouvre des appels d'offres pour des structures de formation privée. L'ANFH est présente sur tout le territoire et en 2019, les ANFH et le CNFPT ont signé une convention pour optimiser le service de formation.

Proposition :

L'ANFH étant répartie sur l'ensemble du territoire, lui confier le relai principal pour les formations laïcité de type VRL, avec un cahier des charges précis pour harmoniser celles-ci.

Proposition :

En lien avec les ANFH, développer, dans un cadre pluriannuel, une politique volontariste et déterminer les bassins de vie dans lesquelles ses formations sont encore plus nécessaires.

Conclusion

Dans le laps de temps laissé à cette mission flash, la volonté du gouvernement de rendre obligatoire la formation des agents public au principe de laïcité peut se traduire concrètement par les propositions du rapport conciliant des mesures symboliques comme la transmission aux agents de l'article 25 de la loi de 1983 et de la nouvelle charte de la laïcité et le développement de formations communes aux trois fonctions publiques aussi bien pour les entrants que pour les agents déjà en poste.

Plus largement, le projet de loi confortant les principes de la République consacre plus précisément le rôle des référents laïcité dans toutes les administrations publiques.

Le rôle de ces référents, en ce qui concerne les administrations déconcentrées, fait l'objet d'un rapport remis le 7 avril 2021 à la ministre déléguée auprès du ministre de l'Intérieur, chargée de la citoyenneté.

La réussite de des deux mesures ; formation obligatoire et nomination de référents, passera nécessairement par la mise en place rapide d'une coordination, d'un pilotage et d'animation au niveau central.

Liste des propositions par ordre d'apparition dans le rapport

Introduction

- L'obligation de formation à la laïcité doit être pleinement intégrée et valorisée dans la progression de carrière de l'agent public au titre des fondamentaux à maîtriser. Dans ce but, les référentiels métiers, quand ils existent, des agents publics doivent comporter un volet de connaissance et de compétences relatives à la laïcité.
- Organiser une réunion de service annuelle des agents dans chaque structure, par exemple le 9 décembre, date de la loi de 1905, pour rappeler le respect du principe de laïcité et les obligations qui en découlent.
- Actualiser la circulaire « Girardin » de 2017 et donner une portée contraignante au nouveau cadre normatif envisagé. Confier la responsabilité de sa diffusion large aux chefs de services, personnels encadrants et référents laïcité. Intégrer cette circulaire nouvelle à la fiche de poste des encadrants et chefs de service.
- Après promulgation de la loi confortant les principes de la République, transmettre le nouvel article 25 de la loi de 1983 à tous les agents publics, ainsi que la nouvelle rédaction de la charte de la laïcité dans les services publics que nous suggérons.
- Afin de donner une portée symbolique à cette mesure, une conférence de presse ministérielle pourrait être organisée, suivie d'un plan de diffusion par les secrétaires généraux des ministères pour la fonction publique d'État et par les instances décisionnaires pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière.
- Création d'un instrument de suivi de la formation des agents publics afin de pouvoir vérifier les avancées concrètes et l'intégrer dans l'évaluation des politiques publiques prioritaires déterminées par le gouvernement. Évaluation des politiques publiques prioritaires déterminées par le gouvernement.

I. Recommandations visant à structurer une offre de formation pour tous les agents publics.

Formation initiale

- Achever avant la fin de l'année, la mise en place de la formation « laïcité » dans l'ensemble des écoles du réseau.
- Organiser cette formation avec un socle commun à toutes les écoles.
- Organiser un module de formation obligatoire avec une partie socle commun avant la titularisation des agents.
- Rappel obligatoire de la laïcité et du principe de neutralité avant la signature du contrat, puis obligation de formation à la laïcité au cours de la première année du contrat.
- Communiquer à chaque agent rentrant, quel que soit son statut, la charte de la laïcité ainsi que le fascicule « Qu'est ce que la laïcité ? » élaboré par le Conseil des sages de la laïcité du ministère de l'Éducation nationale.

Formation continue

- Élaborer une formation unique, interministérielle, accessible aux agents des trois versants de la Fonction Publique, conçue sur le modèle mis en oeuvre par l'ANCT à travers « Valeurs de la République et laïcité ». Cette formation, d'une durée d'une journée, deviendrait le tronc commun auquel chaque administration pourrait ajouter un module « cas pratiques » liés à ses problématiques spécifiques.
- Élaborer une formation unique, interministérielle à l'encadrement de proximité et aux services RH.
- Prioriser les formations sur les référents laïcité, les agents recevant du public, l'encadrement intermédiaire et les ressources humaines.
- Réunir la DGAFP, la DGCL, la DGOS, la DLPAJ, le CNFPT et l'ANFH pour coordonner la mise en oeuvre du module de type VRL pour les années 2021/2023.
- Valoriser la formation approfondie constituée par les diplômés universitaires « laïcité et connaissance du fait religieux » à destination des référents laïcité et leur faciliter son accès.
- Accélérer la mise en oeuvre de cette plateforme et rendre obligatoire le recours à cette plateforme de sorte à y mutualiser les déclinaisons des différents ministères, ce qui confèrera visibilité et lisibilité de l'offre globale de formation.

II. Identification du socle de connaissances et accessibilité.

- Diffuser ce référentiel à tous agents sous forme d'une plaquette synthétique comme celle élaborée par le Conseil des sages « laïcité » en lien avec la plaquette élaborée par la DGAFP.
- Décliner ce socle universel en un programme de formation des agents publics à la laïcité et le planifier sa mise en oeuvre méthodique ainsi que l'envisageait la circulaire Girardin.

III. Déclinaison du I à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière.

Fonction publique territoriale.

- Intégrer un module « laïcité » dans les formations initiales.
- Intégrer rapidement le CNFPT et les grandes associations d'élus à l'élaboration d'un module commun pour les trois versants de type VRL.

Fonction publique hospitalière.

- Rendre obligatoire l'insertion des règles relatives à la laïcité et à la neutralité dans les règlements intérieurs des établissements de soins.
- Pour la fonction publique hospitalière, prioriser la formation pour :
 - Les agents en lien avec le public.
 - Les référents laïcité nommée dans les établissements.
 - Les cadres de santé, avec les écoles des cadres qui peuvent intégrer un module laïcité obligatoire.
 - Les internes en médecine.

- Il pourrait également être utile, pour gérer en amont le flux des entrées dans la FPH, d'intégrer un module laïcité dans l'ensemble des écoles de soins (IFSI/IFAS).
- L'ANFH étant répartie sur l'ensemble du territoire, lui confier le relai principal pour les formations laïcité, avec un cahier des charges précis pour harmoniser celles-ci.
- En lien avec l' ANFH, développer, dans un cadre pluriannuel, une politique volontariste et déterminer les bassins de vie dans lesquelles ses formations sont encore plus nécessaires.

Liste des auditions

- Bureau central des cultes (Intérieur) : 12 janvier.
- Direction générale de l'administration et de la fonction publique: 9 février.
- Agence nationale de cohésion territoriale : 14 février.
- Pierre Juston, doctorant, université de Toulouse : 22 février.
- Administrateur général du CNAM : 22 février.
- Directeur des libertés publiques et des affaires juridiques (Intérieur) : 23 février.
- Directeur de la modernisation et de l'administration territoriale (Intérieur) : 23 février.
- Maire de Montpellier : février.
- Délégué interministériel DILCRAH : février.
- Bureau du conseil national des villes : 1 mars.
- Préfète du Tarn et Garonne : 3 mars.
- Direction générale de l'offre de soins : 3 mars
- Jean Pierre OBIN, IGEN honoraire : 4 mars.
- SG du conseil des sages du ministère de l'éducation nationale : 4 mars.
- Cabinet ministère de la ville : 8 mars.
- Nicolas Cadène, observatoire de la laïcité : 10 mars.
- Directeur de l'institut européen de sciences religieuses et laïcité : 10 mars.
- Fédération hospitalière de France : 11 mars.
- CNFPT : 12 mars.
- Direction générale des collectivités locales : 15 mars.
- Secrétaire général UNSA Fonction publique : 17 mars.
- Association des maires de France : 18 mars.
- Association des départements de France : 22 mars.
- Association des régions de France : 25 mars

