

FICHES CONCOURS
INSTITUTIONS ET VIE POLITIQUE

Juillet 2017

La loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté



Fête de la Fédération, 14 juillet 1790

Le contexte

Après les attentats de janvier 2015, le Premier ministre de l'époque, Manuel Valls, avait évoqué « l'apartheid territorial, social, ethnique » qui rongerait le pays. Pour combattre « les fractures de la société française »¹, le gouvernement a alors annoncé une « grande loi » affirmant sa détermination à lutter contre le repli sur soi, le séparatisme social, les difficultés d'insertion des populations immigrées et les discriminations. L'objectif affiché était de valoriser l'engagement des citoyens et l'égalité, voire la fraternité, en tout cas un meilleur « vivre ensemble ». Deux Comités interministériels (6 mars et 26 octobre 2015) ont préparé la loi, adoptant une soixantaine de mesures dont certaines nécessitaient d'être inscrites dans la loi.

Le contenu de la loi : trois titres, avec une multitude de mesures d'importance inégale

La loi est longue : elle comporte 224 articles. Seules, les principales mesures sont reprises ici.

Le titre premier porte sur l'émancipation des jeunes, la citoyenneté et la participation.

La loi « pérennise » la réserve citoyenne, qui permet à tout volontaire de s'engager bénévolement sur une mission d'intérêt général. Elle en donne une définition transversale puisque les réserves existantes spécialisées (au titre de la sécurité civile, de la police ou de l'Education nationale) ont déjà été créées par la loi. Elle en précise certaines règles d'application. Le texte crée un congé d'engagement bénévole pour les salariés et les

¹ Les termes figurent dans l'étude d'impact de la loi

fonctionnaires qui exercent des responsabilités dans une association, une mutuelle ou un conseil citoyen.

Il ouvre quelques terrains supplémentaires au service civique existant (organismes HLM et services d'incendie et de secours), qui permet à des jeunes de s'engager dans une mission d'intérêt général temporaire de 6 à 12 mois avec une indemnisation. Les engagements bénévoles des étudiants seront validés dans leur cursus, de même que la durée du service civique est prise en compte dans l'ancienneté nécessaire pour accéder à certains concours ou à la VAE et pour l'avancement.

Les Régions sont nommées chef de file de la politique de la jeunesse (elles coordonnent l'action des collectivités, en particulier sur l'information des jeunes sur tous les aspects de la vie quotidienne), l'Etat gardant toutefois ses propres compétences. La participation des jeunes aux débats publics est encouragée.

Le titre II porte sur la mixité sociale et l'égalité des chances dans l'habitat

Le texte prône une meilleure répartition de la population pour favoriser la mixité sociale. Les mesures sont les suivantes :

- Les populations prioritaires pour avoir accès à un logement social sont redéfinies et précisées ;
- Dans certaines intercommunalités², qui doivent désormais être obligatoirement dotées d'une Conférence intercommunale de logement³, les réservataires de logements et les bailleurs s'agissant des logements non réservés sont tenus d'attribuer 25 % des logements sociaux disponibles en dehors des quartiers prioritaires au quartile de demandeurs les plus défavorisés. L'attribution d'un logement social à des personnes modestes doit donc désormais s'opérer, au moins partiellement, dans une zone ordinaire, en dehors d'un quartier relevant de la politique de la ville, pour « casser » les ghettos ;
- Les loyers dans un même immeuble peuvent ne pas découler du type de prêt qui a financé sa construction : un appartement dans un immeuble social financé par un prêt onéreux dont le loyer est normalement élevé peut bénéficier d'un loyer plus modeste et inversement. L'objectif est de mêler des populations socialement plus diverses. Le dispositif est facultatif ;
- Les critères d'attribution des logements sociaux doivent être transparents ;
- Le droit des locataires au maintien dans les lieux est réduit dans les zones tendues ;
- Enfin, pour la construction de logements sociaux, le préfet est autorisé à se substituer aux communes déclarées « carencées » au titre de la loi SRU (communes qui ne font pas

² Il s'agit de celles qui ont déjà une compétence « habitat », 375 en France : ce sont notamment les plus importantes, qui devaient déjà élaborer un « programme local de l'habitat » (PLH) pour veiller à une répartition « harmonieuse » de la population.

³ Ces instances définissent les orientations des attributions de logement

d'effort pour rattraper leur retard en matière de construction de logements sociaux). Pour les opérations de construction réalisés sous ce régime, le contingent communal relève du préfet.

- La liste des communes soumises à la loi SRU (avec obligation de se doter d'un pourcentage minimum de logements sociaux) est modifiée, en fonction non plus de critères démographiques mais de l'importance de la demande de logements sociaux.

Le titre III du projet sur l'égalité réelle contient des mesures sur les conseils citoyens, l'accès à la fonction publique et la lutte contre les discriminations.

- La loi permet aux conseils citoyens, dans les quartiers sensibles, de saisir le préfet d'une difficulté particulière pouvant aboutir à une modification du contrat de ville passé entre l'Etat et les intercommunalités et communes concernées.

- Pour l'accès à la fonction publique, elle généralise les concours dits de 3^e voie, ouverts aux candidats ayant travaillé dans le secteur privé ou ayant eu un mandat d'élu ou de responsable associatif. Par ailleurs, le dispositif du PACTE, qui permet d'accéder sans concours à des emplois de catégorie C, est étendu aux personnes de 28 ans (contre 25 aujourd'hui) et aux demandeurs d'emploi de longue durée de 45 ans bénéficiaires de minima sociaux.

A titre expérimental, un contrat de droit public en alternance est créé pour accompagner des jeunes chômeurs ou des chômeurs de longue durée pour passer des concours administratifs de catégorie A ou B.

- Enfin, le texte durcit la répression des injures et diffamations racistes ou discriminatoires, oblige à accueillir tous les enfants qui le veulent dans les cantines scolaires, prévoit un rapport annuel sur le sexisme et une expérimentation sur le déclenchement de caméras piétons portées par des policiers lors des contrôles d'identité.

La loi : intérêt et limites

▪ Intérêt

Les mesures importantes de la loi sont celles qui concernent l'attribution des logements sociaux. La volonté est d'éviter la concentration des populations en difficulté dans les quartiers sensibles eux-mêmes en difficulté, ce qui est positif. La loi contribue à rendre le dispositif d'attribution des logements de plus en plus contraignant pour les réservataires et les bailleurs, conséquences d'un faible respect des priorités déjà affirmées dans la loi et d'un durcissement progressif des textes.

▪ Limites

Les titres 1 et 3 de la loi apportent des améliorations mais sur des points de détail : les aménagements sur la réserve citoyenne et le service civique sont marginaux, la généralisation du 3^e concours ne peut pas vraiment être considérée comme un changement essentiel, enfin le texte ne contient pas de mesures vraiment nouvelles sur la lutte contre les discriminations. Certaines dispositions paraissent des mesures de communication, telle celle qui tend à valoriser l'engagement bénévoles des étudiants, ce qui, stricto sensu, n'est pas cohérent, ou celle qui demande un rapport annuel sur le sexisme. Et les textes autorisaient déjà le préfet

à se substituer aux communes pour la construction de logements sociaux...D'autres mesures ne sont pas à la hauteur des enjeux et leur multiplicité rend la loi très technique.

De manière plus générale, la loi a été présentée au départ comme un projet ambitieux qui apportait des réponses aux failles de la cohésion sociale : l'exposé des motifs invoque l'intégration républicaine, l'engagement citoyen, une France plus fraternelle, la lutte contre les ghettos et l'aménagement harmonieux des villes. Or la loi est constituée de mesures de portée inégale, dont certaines contribuent à améliorer l'égalité, dont d'autres sont des mesures d'affichage, dont beaucoup sont des aménagements ponctuels. Il est sans aucun doute difficile d'infléchir de lourdes politiques publiques (logement social, éducation nationale, politique de la jeunesse, politique de la ville...) mais ce sera d'autant plus malaisé si l'on procède par mesures isolées, comme ici. Il faudrait sans doute agir de manière plus forte : refonte des méthodes d'attribution de logements sociaux, réflexion plus vaste sur la mixité sociale, vrais pouvoirs aux habitants des quartiers, vraie politique de la jeunesse. La loi a été accusée d'être une loi fourre-tout et une loi verbeuse, voire vide : en tout cas, le renforcement de la cohésion sociale a sans doute besoin de mesures plus engageantes et de politiques plus cohérentes.