

RÉUSSIR

LES
CONCOURS

...

D'ATTACHÉ TERRITORIAL (interne et externe / oral)

LES CENT QUESTIONS INCONTOURNABLES POUR RÉUSSIR LES ORAUX

Par Mesdames Mélanie BARBET, Adeline MUNIER,
Messieurs Alain-Simon CHAUTEMPS,
Georges PORTELLI, Pascal TUCCINARDI

Sommaire

Présentation de l'ouvrage	p 7
Partie 1 - Questions de culture générale	p 9
Fiche n° 1 - Histoire et mémoire	p 11
Fiche n° 2 - Histoire et patrimoine	p 13
Fiche n° 3 - Les questions de l'emploi	p 15
Fiche n° 4 - La valeur travail	p 17
Fiche n° 5 - Une nouvelle famille	p 19
Fiche n° 6 - Les femmes et l'égalité.....	p 21
Fiche n° 7 - Le livre et le numérique	p 23
Fiche n° 8 - Le monde rural aujourd'hui.....	p 25
Fiche n° 9 - Internet et citoyenneté	p 27
Fiche n° 10 - La télévision explose-t-elle ?	p 29
Fiche n° 11 - La démocratie se réinvente	p 31
Fiche n° 12 - Nation, nationalisme, nationalité.....	p 33
Fiche n° 13 - Une justice plus proche ?	p 35
Fiche n° 14 - Le sport spectacle	p 37
Fiche n° 15 - Sport et individu.....	p 39
Fiche n° 16 - Sport et violence, couple fatal ?	p 41
Fiche n° 17 - Comprendre l'art contemporain	p 43
Fiche n° 18 - L'utopie est-elle encore de ce monde ?	p 45
Fiche n° 19 - Vieillesse : vers un autre regard ?	p 49
Fiche n° 20 - Les jeunes aujourd'hui	p 51
Fiche n° 21 - La République inachevée	p 53
Fiche n° 22 - L'immigration, un enjeu intérieur	p 55
Fiche n° 23 - Immigration et intégration	p 57
Fiche n° 24 - Racisme et antisémitisme	p 59
Fiche n° 25 - Une société d'individus.....	p 61
Fiche n° 26 - Cent ans de laïcité.....	p 63
Fiche n° 27 - La construction européenne	p 67
Fiche n° 28 - Quelle identité pour l'Europe ?	p 71
Fiche n° 29 - Le développement durable en marche	p 75
Fiche n° 30 - Risque et précaution	p 79
Fiche n° 31 - École et modernité	p 81
Fiche n° 32 - Le progrès a-t-il de l'avenir ?	p 83
Fiche n° 33 - Un droit au logement	p 85
Fiche n° 34 - Délinquance, entre mots et réalité	p 87
Fiche n° 35 - Mondialisation, une voie contestée	p 89
Fiche n° 36 - La ville, avenir de l'homme	p 91
Fiche n° 37 - Des loisirs illusoire	p 93
Fiche n° 38 - Quelles valeurs aujourd'hui ?	p 95
Fiche n° 39 - Sciences et éthique	p 97
Fiche n° 40 - L'idéologie est-elle passée de mode ?	p 99

Partie 2 - Questions relatives à l'environnement institutionnel et professionnel

..... p 103

I • Fiches sur la gestion des ressources humaines (GRH) p 105

Fiche n° 41 - Les employeurs territoriaux p 105

Fiche n° 42 - Les agents territoriaux en chiffres p 109

Fiche n° 43 - L'attractivité de la fonction publique territoriale..... p 113

Fiche n° 44 - Le management public : notions..... p 117

Fiche n° 45 - Le management public : outils et pratiques p 121

Fiche n° 46 - Les relations élus-fonctionnaires p 123

Fiche n° 47 - Le cadre territorial : notions p 125

Fiche n° 48 - Le cadre territorial : enjeux et contraintes p 129

Fiche n° 49 - La gestion des ressources humaines p 133

Fiche n° 50 - Les enjeux des ressources humaines : un environnement en mutation..... p 137

Fiche n° 51 - Les enjeux des ressources humaines : une gestion en évolution p 139

Fiche n° 52 - La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC)..... p 141

Fiche n° 53 - La carrière p 145

Fiche n° 54 - La rémunération p 147

Fiche n° 55 - Le recrutement : cadre statutaire p 151

Fiche n° 56 - Le recrutement : procédures et enjeux..... p 155

Fiche n° 57 - La mobilité p 157

Fiche n° 58 - La formation p 161

Fiche n° 59 - La notation et l'évaluation..... p 165

Fiche n° 60 - La motivation p 169

Références bibliographiques et sources d'information p 171

II • Fiches sur les connaissances de l'environnement juridique territorial p 173

A - L'organisation administrative

Fiche n° 61 - Les collectivités territoriales p 173

Fiche n° 62 - La décentralisation : un triple transfert de l'État p 175

Fiche n° 63 - Consolider et parachever la décentralisation p 177

Fiche n° 64 - Les compétences des collectivités territoriales depuis 1982 p 179

Fiche n° 65 - La répartition des compétences entre collectivités p 181

Fiche n° 66 - Chronologie de la décentralisation p 185

Fiche n° 67 - L'administration centrale de l'État..... p 187

Fiche n° 68 - L'administration déconcentrée de l'État..... p 189

Fiche n° 69 - Déconcentration et décentralisation p 191

Fiche n° 70 - L'administration spécialisée de l'État..... p 193

Fiche n° 71 - L'administration spécialisée : des services personnalisés, institutionnalisés p 195

Fiche n° 72 - Les établissements publics de coopération intercommunale : statut..... p 197

Fiche n° 73 - Les établissements publics de coopération intercommunale : compétences et modes de financement p 199

Fiche n° 74 - Le bilan de l'intercommunalité p 201

B - Le droit de l'administration

Fiche n° 75 - La notion de service public.....	p 205
Fiche n° 76 - Le régime juridique des services publics.....	p 207
Fiche n° 77 - Les modes de gestion du service public.....	p 209
Fiche n° 78 - Service public et droit communautaire	p 211
Fiche n° 79 - Les sources de la légalité.....	p 213
Fiche n° 80 - Le système juridictionnel : principes d'organisation.....	p 215

C - La fonction publique

Fiche n° 81 – Le statut de la fonction publique territoriale : principes d'organisation	p 217
Fiche n° 82 - Le système de la carrière	p 221
Fiche n° 83 - La structure de la fonction publique territoriale : notions essentielles.....	p 223
Fiche n° 84 - La carrière des fonctionnaires	p 225
Fiche n° 85 - Les droits des fonctionnaires.....	p 227
Fiche n° 86 - Les obligations et responsabilités des fonctionnaires.....	p 229
Fiche n° 87 - La modernisation de la fonction publique territoriale	p 231
Fiche n° 88 - Service public et neutralité	p 233

D - Le droit communautaire

Fiche n° 89 - Le système normatif communautaire	p 235
Fiche n° 90 - Les institutions politiques décisionnelles	p 237
Fiche n° 91 - L'évolution de l'Union européenne	p 239

Partie 3 - Questions relatives à l'oral technique.....

p 243

I • Fiches de finances publiques

p 245

Fiche n° 92 - Quel avenir pour la fiscalité locale ?	p 245
Fiche n° 93 - L'avenir des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales.....	p 249
Fiche n° 94 - Quel avenir pour la taxe professionnelle ?	p 253
Fiche n° 95 - Les tendances pour les finances départementales et régionales en 2007.....	p 257
Fiche n° 96 - Le point sur la mise en œuvre de la loi organique relative à la loi de finances.....	p 259

II • Fiches de droit civil

p 263

Fiche n° 97 - La loi du 26 mai 2004 relative au divorce	p 263
Fiche n° 98 - La loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale	p 265
Fiche n° 99 - La loi du 4 juillet 2005 relative à la réforme de l'adoption.....	p 267
Fiche n° 100 - La loi du 4 mars 2002 en matière de dévolution du nom de famille.....	p 271

Présentation de l'ouvrage

Destiné aux candidats du concours d'attaché, cet ouvrage prépare en priorité à l'épreuve de conversation avec le jury.

Cette épreuve comporte deux temps distincts :

- un commentaire à partir d'un texte court et d'un sujet de réflexion sur un thème de culture générale ;
- suivi d'un échange avec les membres du jury portant sur les points abordés lors de l'exposé du candidat mais pouvant également à l'occasion évoquer l'environnement professionnel du futur cadre territorial.

L'ouvrage n'entend pas aborder les questions de méthode, ne propose pas de conseils de forme pour la prestation du candidat. Il est volontairement et exclusivement centré sur des questions de connaissance, sur des apports de fond.

Partant de l'expérience des auteurs, il recense 100 thèmes, questions susceptibles d'être proposées aux candidats lors de l'épreuve. Ce nombre arbitraire démontre, s'il en était besoin, que l'ouvrage ne prétend pas à l'exhaustivité, ce d'autant que les différentes fiches ont été rédigées sur un mode synthétique et ne traitent pas les différents sujets dans leur intégralité.

L'objectif est de fournir les éléments essentiels dans un cadre structure facilitant ainsi l'acquisition, la révision des connaissances.

Deux types de fiches sont principalement proposés :

- La première partie aborde les thèmes de culture générale : des thèmes classiques dont le candidat doit s'approprier les informations en pensant aux attentes du jury d'une prestation devant conduire le candidat à ne pas hésiter à donner une opinion personnelle tout en l'argumentant.
- La seconde partie doit permettre au candidat sinon de « maîtriser » du moins d'acquérir les informations qui lui permettront de démontrer au jury son intérêt, sa connaissance du monde territorial sous un double aspect : les données sur l'environnement juridique, les données relatives à la gestion des ressources humaines au positionnement comme cadre du futur attaché.

Cette seconde partie est fondamentale. Il suffit, pour s'en convaincre, de lire par exemple le rapport du jury du centre interrégional des concours Sud-Est. Ce rapport pointe en particulier deux champs d'« ignorance » des candidats :

- « l'ignorance de l'aspect managérial et du panel de métiers qu'offre le cadre d'emplois d'attaché... l'absence de projet professionnel... » ;
- « l'ignorance de l'environnement territorial, législatif et réglementaire de l'organisation politique et administrative de la France, des modes de gestion et de l'organisation des services dans une collectivité... ».

Une dernière partie plus sommaire est consacrée à l'épreuve orale de spécialité en droit civil et finances publiques. Il n'était pas question de refaire un manuel. Le choix a été fait de mettre l'accent sur quelques thèmes d'actualité par matière pouvant donner lieu à des sujets spécifiques ou à des questions lors de l'entretien suivant l'exposé du candidat.

Cet ouvrage a été réalisé par :

- Adeline MUNIER pour la partie « culture générale » ;
- Mélanie BARBET pour la partie « gestion des ressources humaines » ;
- Pascal TUCCINARDI pour la partie « connaissances de l'environnement juridique territorial » ;
- Alain-Simon CHAUTEMPS pour la partie « finances publiques » ;
- Georges PORTELLI pour la partie « droit civil ».

PARTIE 1

Questions de culture générale

Fiche n° 1 - Histoire et mémoire

AU FIL DE LA QUESTION

◆ Souvent confondues, sans doute du fait que l'histoire semble parfois un simple exercice de mémoire, les deux notions *histoire* et *mémoire* s'opposent en réalité. L'*histoire* est en effet recherche objective de vérité (le mot grec *historie* veut dire enquête) et discours critique, alors que la mémoire est par nature subjective, affective, sélective et plurielle. Certains événements, comme la torture durant la guerre d'Algérie, suscitent des débats passionnés entre des mémoires éclatées et antagonistes. Il y a autant de mémoires que de groupes.

◆ La mémoire a toutefois toujours nourri l'histoire, et le témoignage est indispensable à l'historien. Les sources subjectives, individuelles et collectives, constituent un matériau de choix pour l'enquête historique qui les collecte, les confronte, les recoupe et les valide. La mémoire est ainsi devenue aussi un objet d'étude florissant : lieux de mémoire, mémoires de groupes (professionnels, ethniques, religieux...).

◆ Le risque existe toujours de voir l'histoire instrumentalisée dans un souci mémoriel. Des mémoires plurielles partiales s'emparent de moments complexes de l'histoire : guerres mondiales, Résistance et collaboration, colonisation... Une « vague mémorielle » (Pierre Nora) qui s'enracine sans doute dans la fin d'une identité nationale homogène et objectivée par le haut (la science, l'histoire, l'État) au profit d'un modèle subjectif éclaté.

REPÈRES HISTORIQUES

◆ 1971 : le film « Le chagrin et la pitié » (Clermont-Ferrand sous l'Occupation), longtemps censuré, pulvérise la mémoire officielle sur la collaboration et la Résistance.

◆ 1995 : le président de la République, Jacques Chirac, reconnaît la responsabilité de l'État dans les crimes contre les Juifs, lors de la commémoration de la rafle du Vel' d'Hiv du 16 juillet 1942.

◆ 2001-2005 : plusieurs lois dites « lois mémorielles » sont adoptées : « loi Taubira » (traite et esclavage reconnus comme crime contre l'humanité) ; loi reconnaissant le génocide arménien de 1915 ; loi du 23 février 2001 (droits des anciens harkis) ; loi du 23 février 2005 (affirmant « en particulier le rôle positif de la présence française outre-mer, notamment en Afrique du Nord »)

◆ 2005 : un collectif d'historiens demande l'abrogation de l'ensemble des « lois mémorielles », s'inquiétant d'une instrumentalisation du passé par l'intervention croissante du pouvoir politique dans des questions d'ordre historique.

NOTIONS

D = devoir (de mémoire)

Formule initiée par l'écrivain italien Primo Lévi, témoin de la Shoah. C'est une injonction à lutter contre l'oubli du passé et les tentatives d'étouffement de la vérité.

R = repentance

Ce terme désigne en particulier la démarche politique d'une autorité (chef d'État, Église...) reconnaissant ses torts dans des crimes passés. Repentance envers les Juifs, les Aborigènes, les Indiens d'Amérique, etc.

CITATION

◆ « Je reste troublé par l'inquiétant spectacle que donnent le trop de mémoire ici, et le trop d'oubli ailleurs. » (Paul Ricoeur, philosophe)

DÉBAT

◆ **La loi peut-elle dire l'histoire ?**

▶ La loi a vocation à établir une vérité pour lutter contre le négationnisme, notamment de certains états (génocide arménien réfuté par la Turquie) et dire publiquement des vérités qui dérangent (traite négrière).

▶ L'État n'a pas vocation à dire l'histoire, il doit « se limiter à sa propre sphère de compétence à savoir le présent et l'avenir du pays » (Pascal Bruckner, philosophe).

▶ La loi fige, elle empêche le révisionnisme historique, c'est-à-dire une nouvelle lecture critique à la lumière de faits nouveaux.

◆ **L'abondance mémorielle actuelle est-elle une bonne chose pour l'histoire ?**

▶ L'abondance de mémoires contribue à nourrir et à enrichir, par ses données sensibles, la complexité historique, et ainsi à étayer une vérité partagée.

▶ Cette abondance nourrit surtout une compétition et une instrumentalisation des faits historiques ; seul l'historien est à même, par le croisement des faits, des archives et des témoignages, d'établir une vérité par ailleurs toujours à construire.

ZOOM SUR

L'excès mémoriel qui se manifeste depuis une vingtaine d'années a été dénoncé notamment par le philosophe Paul Ricoeur. Inquiet devant cet envahissement de la mémoire, devant l'éclosion sans fin de lieux de mémoires, celui-ci avance au contraire l'idée suivante : il s'agit d'inventer aujourd'hui un certain « art d'oublier » dont le geste ultime serait le pardon. En somme une politique de la juste mémoire, à laquelle les politiques devraient être attentifs, au lieu de s'engouffrer, par opportunisme et calcul, dans la compétition mémorielle.

Fiche n° 2 - Histoire et patrimoine

AU FIL DE LA QUESTION

- ◆ Paradoxalement, c'est à une période marquée par des destructions massives que naît en France la notion de patrimoine. Celle-ci comprend initialement les monuments historiques, et notamment religieux, ainsi que les œuvres d'art. Le patrimoine entre ensuite dans une longue phase d'élargissement, intégrant les richesses naturelles (parcs nationaux, 1960), certains centres urbains et immeubles (1974), plus récemment d'anciens biens industriels.
- ◆ L'époque récente est marquée par une extension internationale (patrimoine mondial de l'UNESCO) et thématique de la notion de patrimoine. Aux biens matériels viennent en effet s'adjoindre des richesses immatérielles (savoir-faire, mémoire, culture orale, recettes culinaires, les rituels sociaux et religieux...).
- ◆ L'engouement populaire actuel pour le patrimoine s'inscrit sans doute dans une inquiétude quant à l'avenir. Il nourrit des passions identitaires, des replis sur soi à travers des histoires locales largement édulcorées et folklorisées, sur un passé imaginaire. Au même titre que la mémoire, le patrimoine constitue ainsi un certain usage affectif, voire fantasmé, du passé. Le risque de sacralisation et de déformation est inscrit dans l'explosion récente de la notion de patrimoine et dans les manifestations spectaculaires (commémorations).
- ◆ Il existe par ailleurs une économie du patrimoine, et le transfert de l'État vers les collectivités locales (décentralisation) accentue l'explosion des patrimoines, dans le cadre de politiques territoriales. En même temps, le patrimoine devient la matière première d'une industrie culturelle qui tend à uniformiser les goûts et les comportements (exemple : la mode médiévale).

REPÈRES HISTORIQUES

- ◆ La Révolution française invente la notion de patrimoine : création des Archives nationales (1790), conservation des "chefs d'œuvre des arts" (1792), organisation de la Bibliothèque nationale (1794)...
- ◆ L'écrivain Prosper Mérimée est en 1830 le deuxième titulaire du poste d'Inspecteur général des Monuments historiques, une première liste des monuments protégés étant établie en 1840.
- ◆ De 1913 à 1930, série de lois et décrets sur le dispositif de protection, classement et inscription des monuments historiques et préhistoriques, élargis aux « monuments naturels et sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque ».
- ◆ L'année 1980 est déclarée Année du Patrimoine, tandis que les journées du patrimoine sont créées en 1984.

- ◆ Début du transfert de 300 des 442 monuments historiques appartenant à l'État vers les collectivités territoriales (novembre 2003)

NOTIONS

A = abus patrimonial

Expression calquée sur une formule du philosophe Régis Debray (abus monumental), pour signaler une patrimonialisation sans fin des éléments du territoire national, où tout devient patrimoine, de manière excessive et peu critique.

P = patrimonialisation

Action visant à intégrer des éléments de l'histoire locale dans un processus de protection et de mise en valeur.

CITATION

- ◆ Les hommes oublient plus facilement la mort de leur père que la perte de leur patrimoine. Nicolas Machiavel (in *Le prince*)

DÉBAT

◆ **Tout élément du passé peut-il devenir patrimoine ?**

- ▶ La conservation patrimoniale relève d'une protection des formes du passé contre les dérives consuméristes et destructrices de la société.
- ▶ Si tout peut devenir patrimoine, c'est qu'on a aboli les mécanismes de filtration lente et de tri qui désignent les vrais moments de rupture et d'avancée culturelles.

◆ **Le patrimoine exclut-il la création ?**

- ▶ La constitution du champ patrimonial est en soi une création continue, à la fois sensible et intellectuelle.
- ▶ Il faut veiller, notamment dans les villes, à ne pas établir de rupture entre l'histoire et la modernité : dans les sites patrimoniaux, il faut continuer à créer, à construire, à innover, non pas à figer dans une forme indépassable.

ZOOM SUR

L'internationalisation du concept de patrimoine s'illustre notamment dans la démarche de l'UNESCO. Depuis l'opération spectaculaire de sauvetage du temple d'Abou Simbel (Égypte, 1959), cet organisme issu de l'ONU s'est lancé dans une entreprise de classement de sites remarquables. Une liste, initiée par la Convention de l'Unesco en 1972, s'enrichit d'année en année. Elle compte aujourd'hui 830 lieux culturels et naturels. On a toutefois reproché à l'UNESCO son approche désordonnée et intuitive, sans vraies priorités ni critères scientifiques de choix. Le déséquilibre entre les pays et les continents (Afrique peu représentée notamment) est aussi pointé par les spécialistes.

Fiche n° 3 - Les questions de l'emploi

AU FIL DE LA QUESTION

◆ La France reste marquée par un chômage massif, plus élevé que dans d'autres pays de même niveau socio-économique, jamais inférieur à 8,5 % de la population active depuis bientôt 25 ans. À côté du non-emploi, dont les chiffres sont par ailleurs souvent contestés, il convient de garder à l'esprit une incertitude croissante des relations d'emploi : contrats à durée déterminée (CDD) majoritaires à l'embauche, travail partiel non souhaité, formes diverses de sous-emploi, individualisation et fragilisation des relations salariales. C'est la fin de l'emploi typique.

◆ Durant la même période, les politiques publiques en matière d'emploi se sont succédé, variant les approches et les méthodes. Les dépenses en faveur de l'emploi sont passées de 0,9 % du PIB en 1973 à 4,7 % en 2003. Deux directions dominent, se combinent ou prennent le pas l'une sur l'autre au gré des changements politiques et de l'évaluation des mesures : l'indemnisation et l'aide au retour à l'emploi. Récemment, « l'activation » des dépenses de lutte contre le chômage devient prédominante, visant à mobiliser fortement les dépenses pour des actions de réinsertion sur le marché du travail plus que pour l'indemnisation : Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) pour les chômeurs indemnisés ; Projet d'action personnalisé (PAP) pour tous les demandeurs d'emploi.

REPÈRES HISTORIQUES

- ◆ 1958 : création de l'assurance-chômage.
- ◆ 1988 : création du revenu minimum d'insertion (RMI), pour toute personne *qui s'engage à participer aux actions ou activités définies avec elle, nécessaires à son insertion sociale ou professionnelle*.
- ◆ 2006 : échec du Contrat première embauche (CPE), qui visait à permettre de licencier sans motif pendant une période d'essai de deux ans.

NOTIONS

A = activation (des dépenses)

Une politique active de lutte contre le chômage consiste à favoriser la réinsertion sur le marché du travail par rapport à la simple indemnisation : réduction du coût du travail, aide à la création d'entreprise par les chômeurs, création d'emplois dans le secteur non marchand par financement public (contrats aidés), politique de formation professionnelle pour adapter la main-d'œuvre au marché, flexibilité du travail (licenciement facilité, etc.).

D = déclassement

En 2004, les Français n'étaient que 34 % à être optimistes pour l'avenir de leurs enfants. Ce pessimisme dominant repose sur la crainte que le processus de promotion sociale ne s'inverse en un mécanisme de déclassement.

F = flexicurité

Néologisme forgé pour signifier un nouveau modèle social, inspiré de celui du Danemark, combinant flexibilité et sécurité par la sécurisation des trajectoires professionnelles. Un modèle de sécurité sociale professionnelle qui peine à émerger concrètement.

CITATION

◆ Le véritable remède contre le chômage est qu'il n'y ait plus de travail pour personne, mais pour chacun une place dans la société. Albert Jacquard

DÉBAT

◆ **L'État a-t-il sa place dans la lutte contre le chômage ?**

▶ Les lois du marché s'imposent au politique et à l'institution, ce sont elles qui guident non pas des décisions mais plutôt des adaptations, que l'État peut tout au plus accompagner.

▶ Il y a nécessité d'une gouvernance en matière de lutte contre le chômage, par l'intervention de l'État de droit, seul capable d'intégrer le marché dans un cadre durable (écologiquement et socialement).

◆ **L'emploi des seniors nuit-il à celui des jeunes ?**

▶ Seul le partage du travail entre les générations, donc l'effacement progressif des seniors de la sphère du travail est en mesure de remédier au chômage massif des jeunes.

▶ La cessation d'activité prématurée des seniors est une option intenable, qui pèse massivement sur les comptes sociaux, fige davantage le fonctionnement du marché du travail et ne crée donc pas d'emplois pour les jeunes.

ZOOM SUR

Le revenu minimum d'insertion (RMI) créé par la loi en 1988 marque le début des politiques actives d'aide sociale et notamment de lutte contre le chômage. Il s'agit en effet de permettre à la personne privée d'emploi de disposer d'un revenu minimal, mais aussi de travailler à son insertion sociale et professionnelle. Le dispositif inclut un contrat d'insertion établi entre le Département (depuis la loi de 2003) et l'allocataire. Le RMI est donc à la fois un droit à ressources et un contrat puisqu'il comprend une contrepartie : l'engagement personnel du bénéficiaire dans une démarche d'insertion. Le débat autour du RMI concerne ses effets désincitatifs qui pourraient être combattus par le maintien provisoire de la prestation lors de la reprise d'activité.

Fiche n° 4 - La valeur travail

AU FIL DE LA QUESTION

- ◆ Le travail hésite depuis toujours entre une face sombre et une face claire, une dépréciation et une valorisation. À l'origine, le « travail » (<lat. tripalium = lien pour entraver les bœufs) implique souffrance et absence de choix. Il faut attendre la révolution industrielle (XVIII^e siècle) pour que le travail manufacturé soit décrété source de la « richesse des nations » par les premiers économistes, Adam Smith ou David Ricardo. Karl Marx au XIX^e siècle a souligné cette bipolarisation : le travail qui élève l'homme au-dessus de l'animal ; le travail qui, dans le système capitaliste, dépossède le travailleur des fruits de son activité.
- ◆ Alors que les grandes institutions (famille, église, syndicats, partis...) nous lient moins qu'autrefois, le travail tend depuis plusieurs décennies à jouer un grand rôle pour les individus. Ceux-ci peuvent en effet se forger, par le biais du travail, une culture commune et une identité qui tendent à s'affaiblir par ailleurs. Les menaces sur l'emploi et le risque de déclassement nourrissent cette valorisation du travail.

REPÈRES HISTORIQUES

- ◆ De 8,2 millions en 1984, soit 37,4 % des actifs, le « monde ouvrier » se situe aujourd'hui à 6.7 millions soit 26 % des actifs.
- ◆ La « disparition » du travail dans les sociétés occidentales dématérialisées a nourri une réflexion sur « partage » du travail et à la réduction du temps de travail (RTT). En France, cela a abouti à la loi Robien (1996), puis surtout aux lois Aubry sur les 35 heures, en juin 1998 et janvier 2000.
- ◆ « Travailler plus pour gagner plus » : le slogan a servi en 2007 de credo électoral au néolibéralisme à la française, rejetant dans l'ombre la volonté de partage du travail inscrite dans la philosophie des 35 heures.

NOTIONS

D = désaffiliation

La désaffiliation (Robert Castel) renvoie à la perte des solidarités – professionnelles, syndicales, sociales – et au sentiment d'inutilité qui frappe les personnes exclues du monde du travail. La déstabilisation de la condition salariale fait qu'aujourd'hui cette désaffiliation menace des populations autrefois bien intégrées.

D = division (du travail)

Pour Durkheim (1858-1917), elle rend les individus complémentaires, alors que selon Georges Friedmann (1902-1977), qui a pu mesurer les effets du taylorisme, elle réduit le « travail en miettes » et désunit les hommes, favorisant les comportements déviants (agressivité, violence...).

I = identité (par le travail)

Le sociologue Renaud Sainsaulieu a insisté, dans un contexte de déclin des grandes institutions (école, famille, église) sur le rôle clé du travail comme source d'identité pour l'individu par la culture d'entreprise, la contribution à une « œuvre », la trajectoire individuelle ainsi que la résistance syndicale.

CITATION

- ◆ L'homme occupé est un homme heureux. Claude Helvétius (XVIIIe siècle)

DÉBAT

◆ **Le travail est-il émancipateur ?**

- ▶ Le travail ne devrait servir qu'à assouvir des besoins, en soi il n'est pas source de plaisir ni d'émancipation (Henri Laborit), l'homme étant avant tout un être de désir.
- ▶ Le travail est en soi émancipateur par l'autonomie financière qu'il procure, il satisfait surtout un besoin supérieur de réalisation et de créativité, il est l'espace social privilégié de l'initiative et de la promotion de l'individu.

◆ **Le travail est-il intégrateur ?**

- ▶ Le travail permet à la personne de vivre dans un même espace social avec d'autres, de partager de l'expérience, de vivre un lien social qui sans le travail ne trouve pas d'expression dans une société où les institutions intégratrices sont en perte de vitesse.
- ▶ Le travail aujourd'hui montre les limites de sa capacité intégratrice, du fait de l'isolement de la personne dans un rapport de travail de plus en plus individualisé, et d'une lutte pour les places génératrice de souffrance et de solitude.

ZOOM SUR

La fin du travail a été théorisée notamment par l'Américain Rifkin, comme aboutissement de la révolution technologique. Pour le philosophe André Gorz, cette raréfaction du travail au sens classique signe l'avènement des activités quaternaires (coopératives, associatives...). Cette pensée aboutit à la déconnexion travail / revenu, et à l'instauration d'un revenu d'existence, indépendant de l'emploi. Grâce à une économie plurielle, une monnaie de consommation servirait à financement ce revenu.

Fiche n° 5 - Une nouvelle famille

AU FIL DE LA QUESTION

◆ Depuis quarante ans, le modèle inégalitaire, hiérarchique et autoritaire de la famille patriarcale est battu en brèche : émancipation féminine (formation, travail, sexualité...), déclin du mariage et augmentation des divorces, accroissement des familles monoparentales (20 %) et des familles recomposées (10 %). Pas de déclin de la famille mais une « nouvelle famille » fondée sur la fusion de deux individus, centrée sur le couple et les enfants, sur les valeurs de la réalisation de soi et de l'avenir, non plus sur la lignée et la transmission.

◆ Le droit de la famille a accompagné ces évolutions, notamment en marquant les changements importants intervenus dans les rapports de couple et la famille comme institution éducative. L'autorité parentale partagée s'est ainsi substituée à la « puissance paternelle et maritale » qui organisait les rapports mari/femme depuis le Code civil napoléonien. Rendu plus facile et moins culpabilisant, le divorce est pour sa part venu marquer la volatilité du mariage, aventure transitoire ou durable, mais certainement plus institution d'airain.

REPÈRES HISTORIQUES

◆ 1970 : disparition du « père de famille » et apparition de l'autorité parentale partagée.

◆ 1999 : création du PACS (pacte civil de solidarité) qui permet l'union de deux personnes sans considération de sexe. En revanche, le mariage homosexuel est toujours illégal en France.

◆ 2005 : entrée en vigueur de la loi sur le « nom de famille » : la transmission du seul nom du père devant une parmi trois options possibles.

NOTIONS

B = biologique

La famille comme système de relations choisies, comme affinités électives, semble mettre en cause la légitimité du biologique, de la filiation par le sexe. Certains n'hésitent pas à revendiquer une priorité du lien d'amour sur le lien biologique. Paradoxe, puisque dans le même temps, la recherche des origines est très forte par exemple chez les enfants nés sous X.

D = désaffiliation

Effacement de la tradition familiale centrée sur la lignée, au profit d'une aventure unique qui ne concerne plus que deux personnes. La « désaffiliation » atomiserait la société en multitudes d'individus centrés sur eux-mêmes.

N = nucléaire

La famille au sens moderne est un noyau (nucleus) limité au couple et ses enfants. Dans les sociétés anciennes, la famille était plus vaste, élargie à des cercles plus nombreux, incluant parents éloignés, « clients », serviteurs, l'ensemble regroupé autour de l'autorité d'un père patriarche.

CITATION

◆ « Le discours sur la famille semble ignorer qu'il n'y a pas de famille idéale (...) Il faut prendre le droit, le courage, le risque de nommer de nouvelles figures relationnelles » - Sabine Prokhoris, philosophe et psychanalyste.

DÉBAT

◆ Le mariage homosexuel est-il inéluctable ?

▶ L'égalité des dignités des unions hétérosexuelles et homosexuelles rend aujourd'hui inéluctable la légalisation du mariage gay, d'ailleurs adopté par plusieurs pays d'Europe, dont la Hollande, la Belgique et l'Espagne.

▶ L'existence du PACS rend sans objet la nécessité d'étendre le mariage aux couples homosexuels, le mariage restant dans son principe l'union d'un homme et d'une femme.

◆ L'homoparentalité est-elle souhaitable ?

▶ L'adoption pour des couples homosexuels a donné lieu à quelques études, certes à petite échelle, mais qui notent un développement comportemental et psychologique identique à celui des enfants de couples hétérosexuels.

▶ Le risque principal réside dans le regard des autres (Jean-Claude Kaufman, sociologue) et la société n'est pas prête à accepter ce bouleversement des repères habituels.

ZOOM SUR

La famille élective, choisie librement, est en train de remplacer la famille imposée. Selon le sociologue François de Singly, le primat de l'affection et de l'autonomisation des individus explique cette évolution conforme aux attentes des sociétés. Les hommes et les femmes d'aujourd'hui seraient en effet « plus sensibles aux relations qu'aux cadres formels. » Le lien est désormais affaire « d'élection » et non d'imposition. La famille contemporaine est relationnelle : le lien avec les origines peut être rompu, on peut s'inscrire dans une désaffiliation positive, et ainsi, plus qu'avant, « choisir » sa famille.

Fiche n° 6 - Les femmes et l'égalité

AU FIL DE LA QUESTION

◆ Même si au cours de l'histoire quelques femmes ont occupé des fonctions politiques de premier rang, les hommes se sont toujours réservé le monopole de la chose publique. Il faut attendre les combats féministes du XXe siècle et l'événement que constitue l'adoption de la parité pour que l'égalité des droits politiques émerge enfin. Mais celle-ci reste en pratique limitée par des contournements de la loi qui entérinent la domination masculine. Si la France compte plus de 47 % de femmes dans les conseils municipaux, l'Assemblée nationale affiche un retard notable avec seulement 12,7 % de femmes.

◆ Libres seulement depuis 1965 d'exercer une activité professionnelle sans le consentement de leur mari, les femmes ont dû attendre la loi du 13 juillet 1983, dite loi Roudy, pour accéder à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, renforcée par la loi du 9 mai 2001 (loi Génisson). Mais les inégalités, voire les discriminations, subsistent. Les postes de responsabilité, les emplois de direction et d'inspection restent trustés par les hommes. Cette disparité touche les rémunérations. A travail égal, le salaire mensuel féminin est encore inférieur de 25 % au salaire masculin, même s'il tend à s'amenuiser lentement.

REPÈRES HISTORIQUES

◆ 21 avril 1944 : les femmes obtiennent le droit de vote, soit un siècle et demi après la Révolution à laquelle nombre d'entre elles avaient pourtant contribué activement.

◆ 1999 : réuni en congrès à Versailles, le Parlement ajoute à la Constitution un amendement affirmant que « la loi favorise l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux et fonctions électives. »

◆ 2007 : Ségolène Royal est la première femme candidate à l'élection présidentielle.

NOTIONS

P = parité

La loi sur la parité en politique vise à assurer une égale présence des femmes et des hommes au sein des instances délibératives et des exécutifs. L'accès aux mandats électoraux et aux fonctions électives doit concerner autant d'hommes que de femmes. Elle s'applique, avec des nuances, à tous les scrutins.

U = universalisme

C'est au nom de l'universalisme que les républicains « orthodoxes » se sont opposés à la parité. Selon eux, la nation est une entité abstraite et indivisible. Elle transcende de fait tous les groupes, classes, sexes, groupes religieux. La parité porte atteinte à cette unité et met en danger les fondements du régime.

E = essentialisme

En matière de genre, l'essentialisme repose sur l'idée que la sexuation des humains (essence) devrait se traduire par une différence de statut et de traitement. Les féministes y voient le noyau dur du sexisme, favorisant les stéréotypes de genre et les représentations normatives (éducation, enseignements, loisirs...)

CITATION

◆ Les femmes ont à se défier de ceux qui prônent l'égalité de l'avenir et qui, dans le présent, s'opposent à ce qu'elles apportent leur intelligence, leurs idées, leurs goûts dans l'arrangement de cette société future. Hubertine Auclert, 1879

DÉBAT

◆ La parité est-elle une incitation dangereuse ?

▶ Le risque est grand de voir des groupes revendiquer une représentation par quotas sur le modèle de la « discrimination positive » que représente la parité homme-femme.

▶ Les femmes ne sont pas un groupe minoritaire sous-représenté, mais la moitié de l'humanité et la parité ne vise qu'à effacer les effets d'une domination sexuelle qui transcende toute forme de discrimination.

◆ La parité change-t-elle la pratique du pouvoir ?

▶ En appelant des femmes aux postes de représentation politique, la parité laisse s'exprimer une autre façon de faire de la politique, plus pragmatique, plus concrète, plus proche du terrain.

▶ La parité n'empêche pas l'exercice du pouvoir de se pratiquer selon des schémas masculins perpétuant les stéréotypes, ainsi la plupart des femmes élues sont renvoyées à des rôles dits féminins, cantonnées à des délégations traditionnellement réservées aux femmes.

ZOOM SUR

Les violences faites aux femmes sont au cœur notamment de la première « marche des femmes contre les ghettos et pour l'égalité » qui se déroule en 2003. Prélude à la création d'un nouveau mouvement féministe, « Ni putes ni soumises », l'événement souligne la gravité des discriminations et des pressions sexistes dont sont victimes les jeunes filles et les jeunes femmes dans certaines cités. La lutte pour l'égalité se colore ainsi d'une nouvelle teinte, conforme aux non-évolutions de la société française, à la persistance des représentations infériorisantes et des violences physiques que les discours sur l'égalité et les campagnes dénoncent mais peinent à faire reculer.

Fiche n° 7 - Le livre et le numérique

AU FIL DE LA QUESTION

◆ Une nouvelle révolution du livre est en route avec le développement des technologies numériques. L'internet notamment vient bouleverser un modèle technique, intellectuel et social vieux de plusieurs siècles. Le livre, médium incontournable de l'écrit et plus largement de la pensée et de la communication, est aujourd'hui concurrencé par de nouveaux supports liés à l'écran de l'ordinateur : textes électroniques, bibliothèques numériques et encyclopédies en ligne... Le « world wide web » se transforme, par les interconnexions innombrables, en une vaste encyclopédie mondiale. Le patrimoine écrit en cours de numérisation est désormais consultable sans passer par l'objet-livre.

◆ Pour autant, la « mort du livre » ayant déjà été annoncée lors de l'avènement de la radio puis de la télévision, et même si les chiffres du lectorat sont effectivement en baisse, c'est sans doute un redéploiement qui s'annonce. En tant qu'objet marchand, le livre est en crise, ainsi qu'en témoignent faillites et restructurations dans l'édition et la librairie. En tant qu'objet culturel, le livre n'a plus le même pouvoir symbolique et doit aujourd'hui redéfinir sa place, notamment dans l'espace public qu'est la bibliothèque.

REPÈRES HISTORIQUES

◆ 1455 : Gutenberg imprime *La Bible* à 180 exemplaires, c'est le premier livre imprimé.

◆ 1971 : début de la bibliothèque numérique (projet Gutenberg de publication gratuite des œuvres sur internet).

◆ 2000 : la British Library met en ligne la version numérique de la *Bible de Gutenberg*.

NOTIONS

C = chaîne (du livre)

C'est tout le processus de création qui conduit de l'auteur au lecteur, en passant par l'intervention des professionnels de différents métiers : éditeur, imprimeur, diffuseur, distributeur, libraire, bibliothécaire. Actuellement, chaque maillon de cette chaîne connaît une crise, liée pour partie à l'ampleur des logiques financières qui régissent le marché du livre, pour partie à la place croissante des NTIC.

E = e-book (livre numérique)

Plusieurs essais de livre électronique (e-book) ont déjà eu lieu depuis la fin des années 90 sans rencontrer le succès industriel et commercial attendu. Le prix élevé et les fonctions limitées de ces objets n'ont pas permis l'adhésion d'un public large. Une nouvelle génération de « papier numérique » s'apprête à relever ce défi technologique.

H = hypermédia

Alors que le livre propose au mieux du texte et des images, sans possibilité d'interaction entre le lecteur et l'objet (sauf tourner les pages), le numérique développe l'hypermédia, c'est-à-dire la possibilité de lire des documents numériques contenant à la fois du texte, des images ou du son, à parcourir de manière discontinue, en utilisant les liens entre les différents documents.

CITATION

◆ On lit comme on aime, on entre en lecture comme on tombe amoureux : par espérance, par impatience. Christian Bobin, écrivain.

DÉBAT

◆ La collection papier a-t-elle encore un avenir dans les bibliothèques publiques ?

▶ Les prouesses technologiques du livre numérique (immédiateté, mobilité, modularité, stockage) en font une concurrence sévère du livre papier, encombrant, fragile et rapidement obsolète.

▶ Le passage au tout numérique n'est pas pour demain, tant le « coût cognitif » et l'acculturation qu'il réclame ménage l'avenir du papier, ainsi que de persistantes faiblesses techniques (encombrement, résolution d'écran, pauvreté éditoriale...).

◆ Peut-on pronostiquer la « mort du livre » ?

▶ le numérique introduit une rupture culturelle aussi importante que le passage à l'imprimé, il a vocation à concurrencer le livre dans ses différents aspects, aussi bien dans la sphère privée que publique, et dans tous les domaines intellectuels.

▶ la technologie n'est pas toujours rupture, elle est cumul, une innovation vient se superposer à celle qui la précède, la télévision n'a pas supprimé le cinéma, ni plus tard le magnétoscope, certains prévoient en revanche une spécialisation esthétique du livre papier.

ZOOM SUR

Wikipédia, le projet encyclopédique numérique, représente un nouveau modèle de construction du savoir, coopérative, itérative et comparative. On reproche à cette élaboration sa dimension non-experte, sa neutralité et son refus de trancher, les écarts sur certains sujets entre les versions (francophone, germanophone, anglophone). Mais le phénomène a fait naître une communauté de contributeurs, les « wikipédiens », animés d'une volonté utopique de construire les connaissances sur la base de la passion des uns et des autres, en laissant le temps faire son œuvre, compléter, corriger, amender, préciser. Elle participe d'une démocratisation du savoir.

Fiche n° 8 - Le monde rural aujourd'hui

AU FIL DE LA QUESTION

◆ Le monde rural a connu des mutations radicales, touchant notamment à l'espace et aux activités pratiquées, à l'identité et aux usages sociaux. L'exode rural s'accroît dans la deuxième moitié du XXe siècle, et l'on passe d'une société rurale à un contexte où 80 % de la population vit aujourd'hui dans les villes. Au plan économique, les traits marquants sont les gains de productivité, les phénomènes de remembrement et d'agrandissement des exploitations, l'importance des productions intensives et du secteur de l'agro-alimentaire. La disparition du « paysan » au profit de l'exploitant agricole, chef d'entreprise soumis aux impératifs de la mondialisation traduit l'ampleur des transformations. La construction européenne a largement accompagné, voire accentué, ces mutations. La politique agricole commune (PAC), mise en place pour réduire les importations communautaires, pousse les exploitations dans la voie du productivisme et de la concentration, éliminant brutalement des milliers d'exploitants « non viables ».

◆ Aujourd'hui la question rurale est traversée de tensions et de contradictions. Tension entre le productivisme et l'exigence environnementale. Déclin et désertification se poursuivent, en même temps qu'une certaine renaissance rurale émerge. La concentration semble inéluctable pour les uns, les autres parlant de redéploiement et de diversification. La ruralité semble enfin prise entre résistance identitaire et adhésion au modèle social ambiant, dominé par la ville et ses usages.

REPÈRES HISTORIQUES

◆ 1962 : accord sur la politique agricole commune (PAC)

◆ 1999 : la population paysanne a été divisée par dix depuis 1850, passant de 20 millions d'individus à 2,2 millions qui ne représentent plus que 3 % de la population totale.

◆ 2005 : première loi spécifiquement dédiée à la ruralité, la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (LDTR) s'insère dans un dispositif plus global en faveur du développement local rural, dont les pôles d'excellence rurale (PER)...

NOTIONS

A = agritourisme

Néologisme qui illustre bien l'orientation touristique du monde agricole, incité à diversifier les activités pour assurer un complément de revenus. Aujourd'hui, l'agriculture est largement minoritaire dans les activités de l'espace rural, gagné par une tertiarisation croissante.

E = exode

Le XIXe et le XXe siècles ont été marqués par un exode rural massif et une désertification des campagnes. L'exode urbain marque la fin du XXe siècle, nourri par le rejet de la ville et de ses nuisances. Le mouvement est de grande ampleur. Environ 70 % des communes rurales françaises bénéficient à présent d'un solde migratoire positif.

P = pays

Les « pays » ont été créés en 1995 et renforcés par la LOADDT de juin 1999 (loi Voynet). Le pays est défini comme un territoire de projet, exprimant un sentiment d'appartenance, « une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale » ainsi qu'une solidarité entre ville et espace rural. Un commentaire critique indique qu'un « pays » c'est un « parc naturel régional » moins l'environnement.

CITATION

◆ Cette tempête est ce que nous appelons le progrès. Walter Benjamin (1892-1940)

DÉBAT

◆ La différence ville et campagne a-t-elle encore un sens ?

▶ La bipolarité rural / urbain s'organise autour de réalités et de représentations qui valorisent le rural (qualité de vie, sociabilité, espace, contact avec la nature) et dévalorisent la ville (stress, incivilités, pollution, déficit d'espace...).

▶ Dans les faits, le modèle urbain reste dominant et il imprime ses marques à l'espace rural et aux usages : on assiste de fait à une uniformisation des modes de développement et de vie (logique individualiste, rentabilité, concentration...).

◆ Le rural représente-t-il une utopie ?

▶ Après les néo-ruraux des années 70, le rural exerce aujourd'hui une fascination sur les citadins, nombre d'entre eux délaissent la ville au profit d'une installation active en milieu rural, utopie individuelle plus que politique.

▶ L'idéalisation de l'espace rural ne peut effacer une image moins limpide : pollution, catastrophes sanitaires, inégalités territoriales, formes d'exclusion sociale... à l'instar du monde urbain, le monde agricole est aussi une société du risque.

ZOOM SUR

Le « déménagement du territoire », signalé par plusieurs chercheurs et experts, désigne une dissociation croissante entre lieux de travail (la ville) et lieux de loisirs et de consommation (le rural, le périurbain), plus attractifs que les premiers dont le cadre de vie se dégrade. Le peuplement diverge de la productivité. Pour Laurent Davezies, « ce qui se passe aujourd'hui dans nos campagnes devrait d'abord nous inviter à nous attaquer à nos problèmes urbains. »

Fiche n° 9 - Internet et citoyenneté

AU FIL DE LA QUESTION

◆ L'internet tend à organiser de plus en plus les communications professionnelles, personnelles et médiatiques. En juin 2007, Médiamétrie dénombrait ainsi 30,6 millions de Français âgés de 11 ans connectés à Internet occasionnellement ou régulièrement, soit 58,3 % de cette population. Pour autant, l'usage régulier de l'outil hors lieu professionnel et scolaire reste le fait d'une minorité. La démocratisation des nouvelles technologies est un enjeu éducatif majeur, afin de freiner la « fracture numérique ». Au niveau international, le fossé est immense, plus de 90 % des ordinateurs étant situés dans les pays les plus développés.

◆ Parallèlement à ses usages liés au savoir, l'internet représente un grand espoir pour le débat citoyen et la démocratie. De fait la « toile » se prête de plus en plus à des formes interactives de communication (forums, chats, blogs) et vient ouvrir une nouvelle page dans la vie publique, cette nouvelle donne suscitant par ailleurs quelques interrogations.

REPÈRES HISTORIQUES

◆ **1969** : le Département américain de la défense crée un réseau reliant plusieurs gros centres de calcul et des systèmes radio et satellites, c'est l'ancêtre d'internet.

◆ **1999** : la mobilisation internationale pour la manifestation altermondialiste à Seattle se fait grâce au net.

NOTIONS

B = blog

Le blog (terme abrégé du mot skyblog) est un carnet de bord interactif, qui peut offrir plusieurs fonctionnalités : notes textuelles, photos, son, vidéo

F = fracture (numérique)

L'usage d'internet reste lié à des niveaux de revenu, de diplôme, d'âge et d'intégration socio-économique. Politiques publiques et éducatives ne suffisent pas à réduire une persistante fracture numérique entre ceux qui ont accès aux nouvelles technologies de l'information et les autres. De fait, 40 % de la population n'est jamais confrontée à l'informatique : plus de 60 ans, personnes peu diplômées, personnes vivant dans un foyer percevant moins de 1 500 euros par mois. (CREDOC, novembre 2006)

E = e-démocratie

L'internet favorise les interactions entre citoyens et élus. On peut imaginer des formes de démocratie directe via le web : forums parlementaires, propositions d'amendement... Le vote électronique à domicile est une déclinaison possible de cette e-démocratie.

CITATION

◆ Le peuple n'a jamais eu autant de pouvoir que sur internet. Valentin Lacambre (créateur d'Altern.org, hébergeur alternatif)

DÉBAT

◆ Internet est-il un espace d'avenir pour le débat public ?

▶ L'internet a d'ores et déjà inventé de nouvelles formes de participation et de mobilisation associatives, citoyennes et politiques. Il permet à des courants qui trouvent peu d'espace dans les médias traditionnels de s'exprimer largement, à peu de frais et très rapidement, c'est donc une voie pour vivifier le débat public.

▶ À condition que ce « plus » bénéficie au plus grand nombre, or dans l'état actuel d'une utilisation encore élitiste de l'outil, on assiste plutôt à l'émergence de cyber-citoyens actifs qu'à une démocratisation large du débat public via internet.

◆ L'internet renouvelle-t-il la vie politique ?

▶ L'internet peut en effet redynamiser le débat politique, favoriser la participation et les échanges avec les élus et les partis politiques, notamment en interpellant constamment les responsables et en limitant la tendance cyclique de la vie politique (périodes électorales).

▶ Débat en ligne et pression continue sur les responsables comportent le risque d'empêcher la réflexion en profondeur, de favoriser des décisions immédiates ; l'internet ne peut être que complémentaires des formes classiques du débat politique.

ZOOM SUR

Les blogs ont pris le pas sur les sites personnels, grâce à leur facilité d'utilisation et leur interactivité. Leur champ d'application ne fait que croître, bien au-delà de la sphère privée : vie associative, politique, institutionnelle. Outil d'information et espace d'expression, le blog a fait son entrée dans le débat public, notamment avec les blogs des journalistes, des hommes politiques, élus ou candidats. Le blog fait paraître plus humain, plus proche et plus réactif, il crée le sentiment d'une communication jamais interrompue et entre ainsi dans l'arsenal de la démocratie de proximité. Il renouvelle aussi, en la dépolissant, l'action de certains organismes et grandes associations. Toutefois, il semblerait que les internautes assidus des blogs politiques ne représentent qu'une minorité, plutôt masculine, quadragénaire et déjà très engagée dans la vie publique.

Fiche n° 10 - La télévision explose-t-elle ?

AU FIL DE LA QUESTION

◆ Aujourd'hui, 95 % des foyers sont équipés d'au moins un téléviseur. Médium populaire, elle constitue pour beaucoup la seule source d'information. La durée moyenne de consommation télévisuelle ne cesse d'augmenter depuis les années 80 (plus de trois heures et demi par jour). Si elle véhicule contenus documentaires, fictionnels, divertissement et variétés, la télévision reflète aussi l'état de la société française. Elle reproduit aussi massivement les stéréotypes et les représentations (femmes, homosexuels, milieux populaires) issus du discours dominant.

◆ La télévision a connu depuis 25 ans un mouvement continu vers la marchandisation et la privatisation, la disparition progressive de la télévision publique au profit de chaînes privées aux mains de groupes industriels et financiers. Le financement de la télévision relevant presque exclusivement des entrées publicitaires, la conquête de ressources met les grandes chaînes généralistes en concurrence, avec pour conséquence l'uniformisation et le conformisme des programmes. Enfin la diversification des techniques (hertzien, numérique, câble, satellite), des ressources (redevance, publicité, péage) aboutit à une profusion de chaînes et à une atomisation de la télévision.

REPÈRES HISTORIQUES

◆ 27 janvier 1926 : naissance officielle de la télévision.

◆ janvier 1971 : la publicité commerciale autorisée sur la deuxième chaîne de l'ORTF.

◆ 4 avril 1987 : la Commission nationale de la communication et des libertés (CNCL) attribue TF1 au groupe Bouygues et ses associés dont Maxwell et Tapie.

NOTIONS

A = audimat

L'audience des émissions est mesurée par un panel de 3 100 foyers représentatif de la population française, disposant d'un audimètre connecté au téléviseur. Les informations transmises aux chaînes influent sur le marché publicitaire et les contenus.

T = télé-réalité

Le concept recouvre des émissions de divertissement mettant en scène des participants en situation de compétition et donnant lieu à des procédures d'élimination. Les critiques adressées à la télé-réalité : voyeurisme, amoralisme, marchandisation des personnes...

Z = zapping

Étendu à divers comportements, le zapping désigne d'abord cette habitude télévisuelle où « zapper » signifie changer de chaîne avec la télécommande. Cette toute-puissance du téléspectateur n'est pas sans conséquence sur les contenus des programmes.

CITATION

◆ Il y a deux catégories de télévision : la télévision intelligente qui fait des citoyens difficiles à gouverner et la télévision imbécile qui fait des citoyens faciles à gouverner.
Jean Guéhenno

DÉBAT

◆ Que penser du procès pour violence intenté à la télévision ?

▶ Il semble totalement fondé, « depuis les années 60, (...) plusieurs articles méthodologiques indiquent que les émissions concernant des scènes violentes ne sont pas sans conséquences sur les téléspectateurs, notamment les enfants » (rapport Blandine Kriegel « La violence à la télévision »).

▶ Il semble excessif, « l'incidence des émissions violentes sur les conduites » est toutefois réduite et les processus à l'œuvre sont loin de se résumer à des automatismes mimétiques. Il est plus raisonnable de dire que pour certaines personnes et dans certaines situations, les émissions violentes ont un effet. (rapport Blandine Kriegel).

◆ Les programmes répondent-ils à la demande du public ?

▶ Les critiques faites à la médiocrité des programmes télévisuels (voyeurisme, conformisme, conservatisme) ne sont pas fondées puisque les émissions les plus controversées rencontrent un grand succès public, il y a bien donc prise en compte des goûts d'un large public.

▶ La demande du public n'existe pas, et l'audimat ne fait que mesurer la réponse à une offre, sans qu'on puisse dire ce que le public en pense (Éric Macé, sociologue).

ZOOM SUR

Un tiers secteur de l'audiovisuel tente de constituer une alternative aux grandes chaînes de la télévision publique et privée. Ce réseau se compose d'un certain nombre de télévisions libres et indépendantes, dans la lignée des « radios libres » des années 80. Les plus représentatives : Télé Bocal, TV Bruits et Zaléa TV. Non commerciales, non publicitaires, de forme associative, ces télévisions illustrent une démarche participative, où la construction des contenus fait appel à des contributeurs amateurs. Ces télévisions se présentent comme lieux de contre-pouvoir aux médias, outils de citoyenneté et de confrontation, espaces de pluralisme et de liberté d'expression, elles se proposent de donner à voir et entendre les exclus du droit à l'image.

Fiche n° 11 - La démocratie se réinvente

AU FIL DE LA QUESTION

◆ Doctrine et régime politique où le peuple exerce la souveraineté, la démocratie repose sur des principes fondateurs de liberté et d'égalité de tous les citoyens entre eux, sans distinction de naissance, de fortune, de sexe ou de religion. Ce pouvoir souverain du peuple est dans les faits le plus souvent délégué à des représentants par le vote, régi selon le principe « un homme égale une voix ». Le modèle originel de la démocratie est celui d'Athènes, mais le devenir et le développement de cette utopie réaliste passe par l'histoire du Royaume-Uni, des États-Unis et bien sûr de la France.

◆ La démocratie reste une construction fragile. En témoignent les différents aspects d'une crise du politique ou plutôt d'une crise de la représentation : montée cumulée de l'abstention, du vote sanction et du vote extrême. Ces manifestations traduisent-elles une désaffection pour la politique ou la demande d'une « autre politique » ?

REPÈRES HISTORIQUES

◆ - 500 avant J.C. : Athènes invente la première démocratie connue, où le pouvoir est en réalité exercé par un petit nombre

◆ 1791 : la première République marque l'entrée de la France dans son histoire démocratique.

◆ 2002 : présentée comme un remède à la crise du politique, la loi du 27 février introduit plusieurs instances de démocratie participative, pour favoriser le dialogue citoyens / représentants.

NOTIONS

C = citoyenneté

La citoyenneté se définit historiquement comme la participation, par la démocratie directe ou par le biais du vote, à la gestion des affaires publiques et à la prise de décision politique. L'originalité de la Révolution est d'instaurer le lien entre citoyenneté et nationalité. En revanche, le suffrage universel doit attendre 1945 pour s'appliquer pleinement. L'époque récente est marquée par l'élargissement européen de la citoyenneté (Maastricht, 1992), ainsi que la recherche d'une citoyenneté approfondie et plus active.

P = participative (démocratie participative)

De nouvelles formes d'intervention des citoyens dans la vie publique, complémentaires du système représentatif, ont été instaurées par un ensemble de lois, dont celle du 27 février 2002 : conseils de quartier (villes de + de 80 000 habitants), conseils de développement, conseils locaux de jeunes, commissions consultatives pour les services publics locaux, référendum local...

R = représentative (démocratie représentative)

Élément constitutif nécessaire mais non suffisant de notre système, la démocratie représentative repose sur l'élection par les citoyens de représentants. L'offre électorale, souvent réduite dans certains pays à un bipartisme, explique pour partie le discrédit dont souffre ce système, marqué notamment par l'abstention.

CITATION

- ◆ "La démocratie est d'abord un état d'esprit." Pierre Mendès-France (1907-1982)

DÉBAT

◆ **Faut-il plus de démocratie participative ?**

▶ C'est un souhait largement exprimé par les Français de voir s'institutionnaliser et se développer les formes participatives de la démocratie, en associant les citoyens aux décisions les concernant (services publics, aménagement du territoire, urbanisme...).

▶ Ce développement passe pour une sensibilisation et une formation la plus large possible, par un travail éducatif à l'école, par la connaissance des institutions : sans cela, les instances participatives sont investies uniquement par des super-citoyens qui finissent par former un cercle supplémentaire d'expertise.

◆ **Comment améliorer la « représentation » ?**

▶ En améliorant les pouvoirs des représentants, avec un Parlement doté d'un réel contre-pouvoir face à l'exécutif, bref en revoyant le fonctionnement institutionnel, celles de la 5^e République ayant montré leurs limites.

▶ Il faut d'abord élargir la base de la représentation, aujourd'hui encore une partie de la société n'est pas « représentée » parce que l'accès aux fonctions électives reste barré ou difficile, en l'absence d'un véritable statut de l'élu.

ZOOM SUR

La parité inscrite pourtant dans les textes n'a pas encore réussi à transformer la représentation. Alors que la France compte plus d'hommes que de femmes, seuls 11 % des maires et 12,7 % des députés sont des femmes. La féminisation de la représentation politique est en route mais elle avance lentement. Elle mérite d'être soutenue par une éducation à la citoyenneté active dès l'école, mais aussi par des mesures plus contraignantes comme l'application réelle et rigoureuse du non-cumul des mandats, qui obligerait à élargir la représentation démocratique.

Fiche n° 12 - Nation, nationalisme, nationalité

AU FIL DE LA QUESTION

◆ Une nation est une communauté ayant conscience d'une identité commune (historique, culturelle, linguistique et / ou religieuse), caractérisée par un territoire propre. S'y surajoute un ensemble de valeurs, exprimées par exemple par une devise, un emblème. En France, depuis la Révolution, le peuple, la nation et l'État se superposent.

◆ Nation et nationalité sont au carrefour d'enjeux sociaux et politiques. Ils nourrissent des confrontations idéologiques qui ont conduit à plusieurs « nationalismes » : catholique, monarchiste, bonapartiste, républicain... La nation demeure un concept ambigu, autorisant des visions divergentes et recourant à d'autres notions pour se définir (droit du sol vs droit du sang). Après avoir inventé l'attribution de la nationalité par le droit du sang (code civil, 1802) la France s'oriente au XIXe vers le droit du sol pour intégrer à la nation et à ses armées enfants et petits-enfants d'étrangers. Depuis, les questions de la nationalité et du droit du sol ont marqué des crises importantes : politique de l'État Français sous Vichy, période contemporaine avec des tentatives pour remettre en cause le droit du sol pourtant constitutif de l'identité républicaine.

REPÈRES HISTORIQUES

◆ 1789 : avant la Révolution, la distinction existe entre Français et étrangers (régnicoles vs aubains < « nés ailleurs »), mais le tournant révolutionnaire marque l'entrée décisive dans la nation, les « sujets » devenant des « citoyens français ».

◆ 1889 : la France réoriente sa politique d'attribution de la nationalité en mettant en avant le droit du sol, cet inflexionnement étant lié à la maîtrise de l'espace colonial et à la question du service militaire.

NOTIONS

C = carte (d'identité)

Invention relativement moderne, la carte d'identité complète l'état-civil et participe de ce mouvement d'institutionnalisation et de nationalisation du social décrit notamment par l'historien Gérard Noiriel. Y a-t-il un Etat-nation d'avant la carte d'identité ?

E = Etat-nation

Dans un Etat-nation, l'État coïncide avec la nation, elle-même produit d'une identité commune. La plupart des grands états européens se sont constitués sur ce schéma. À l'inverse, il existe des nations qui ne coïncident pas avec un seul État et des États non superposés à une nation.

S = souverainisme

Le souverainisme (< souveraineté nationale) est l'une des formes actuelles d'un nationalisme français rassemblant plusieurs groupes de la droite extrême à l'extrême gauche. Il se nourrit d'antieuropéanisme et d'antiaméricanisme.

CITATION

◆ "Frontières : En géographie politique, ligne imaginaire entre deux nations, séparant les droits imaginaires de l'une des droits imaginaires de l'autre." Ambrose Gwinnett Bierce - 1842-1914.

DÉBAT

◆ La nation, productrice d'exclusion ?

▶ L'histoire et l'évolution de l'Etat-nation à la française manifestent d'abord d'un rassemblement autour d'une langue, de valeurs et de signes partagés, un élargissement physique et symbolique, aujourd'hui encore l'espace national continue à intégrer de nouveaux Français.

▶ Toute intégration semble s'accompagner d'une exclusion, ainsi la constitution du droit national à la française s'est faite historiquement en écartant longtemps les femmes (en 1920, 150 000 Françaises étaient devenues étrangères par mariage !), les « indigènes ». Récemment l'acquisition de la nationalité a été soumise à de nouvelles restrictions.

◆ Les Français négligent-ils leurs symboles nationaux ?

▶ La Marseillaise et le drapeau tricolore nourrissent régulièrement une polémique sur le désamour des Français à l'égard de leurs symboles nationaux, auquel on pourrait opposer maintes occasions publiques, festives ou sportives démontrant le contraire.

▶ Ces thèmes sont de manière récurrente instrumentalisés dans les débats électoraux, dans une surenchère entre candidats, dans un contexte de soupçon envers les « mauvais Français » et de retour aux « vraies valeurs ».

ZOOM SUR

Devenir français aujourd'hui, une question compliquée ces dernières années par diverses péripéties législatives. On peut être français à la naissance, mais aussi le devenir à sa majorité et de plein droit (loi du 16 mars 1998 relative à la nationalité) si l'on répond aux conditions suivantes : être né en France à compter du 1er septembre 1980 de parents étrangers ; résider en France au moment de la majorité et avoir résidé en France pendant au moins cinq années, consécutives ou non, depuis l'âge de 11 ans. Il n'est plus nécessaire d'en faire la demande, comme cela avait le cas avant 1998. On peut enfin le devenir par déclaration au TI (ex. mariage) et par naturalisation à certaines conditions.

Fiche n° 13 - Une justice plus proche ?

AU FIL DE LA QUESTION

◆ Alors que la société se « judicialise » chaque jour un peu plus, les attentes des citoyens à l'égard de la justice se font de plus en plus pressantes. Or les critiques adressées au système actuel sont connues : obscurité du langage, complexité du dispositif, lenteur des procédures, sentiment d'inégalité sociale dans le traitement des justiciables. La distance (géographique, temporelle, culturelle) entre le citoyen et la justice reste à combler. Ces griefs ont nourri ces dernières années réflexions et actions autour d'une « justice de proximité » annoncée tout autant que malmenée par les projets de réforme de la justice.

◆ Un autre écart sépare d'un côté la préservation des droits de la défense (et plus largement des droits fondamentaux) et de l'autre le discours politico-médiatique relatif à la répression de la délinquance. Entre l'instance démocratique et l'instance sécuritaire, la politique judiciaire des dernières décennies avance de manière parfois chaotique, dans le sens d'une orientation plus répressive que préventive, notamment en matière de justice des mineurs et de traitement de la récidive, alors que celle-ci ne concerne que 2,5 % des condamnés pour crimes et 1,1 % des condamnés pour viol.

REPÈRES HISTORIQUES

- ◆ 1958 : suppression des juges de paix, ancêtres des « juges de proximité ».
- ◆ 1998 : création des Maisons de Justice et du Droit (MJD) pour répondre de manière adaptée à la petite délinquance quotidienne et aux petits litiges d'ordre civil.
- ◆ 2001 : entrée en vigueur de la loi instaurant l'appel des décisions d'assises, conforme aux principes de la Convention européenne des droits de l'homme.

NOTIONS

A = appel

Voie de recours qui « tend à faire réformer ou annuler » un jugement rendu par une juridiction du premier degré, l'appel est souvent considéré comme un droit absolu et le fondement même de la justice, inclus dans les droits de la défense.

J = judicialisation

La judicialisation est définie comme un processus au cours duquel un traitement juridique se substitue à un autre mode de régulation sociale. Les institutions traditionnelles comme la famille, l'école, les syndicats ou l'État n'assumant plus totalement leur rôle régulateur, l'individu se tourne vers la sphère judiciaire.

M = médiation

Processus de résolution amiable d'un conflit dans lequel une tierce personne (le médiateur), intervient auprès des parties pour les aider à parvenir à des accords satisfaisants. Saisi d'un litige, le juge peut proposer aux personnes en conflit de résoudre à l'amiable leurs difficultés. Elle existe au civil et au pénal.

CITATION

◆ Le droit et la loi, telles sont les deux forces : de leur accord naît l'ordre, de leur antagonisme naissent les catastrophes. Victor Hugo

DÉBAT

◆ Que faut-il penser des juges de proximité ?

▶ La suppression des juges de paix avait privé les citoyens d'une justice proche, simple d'accès et efficace, capable de régler rapidement les litiges de la vie quotidienne : la création des juges de proximité a rétabli cette « seconde » justice.

▶ La proximité n'avait pas totalement disparu (tribunal d'instance, médiation), mais surtout face à la judiciarisation croissante et à la complexification du droit, c'est de moyens humains et matériels accrus, de magistrats compétents et plus nombreux que la justice a besoin.

◆ La judiciarisation de la société est-elle une fatalité ?

▶ Les espaces de régulation classique (travail, syndicat, église, famille) s'effaçant progressivement, l'individu est renvoyé de plus en plus à sa solitude et la seule instance capable de prendre en charge les conflits : la justice.

▶ Le développement de la médiation et l'éducation à la non-violence sont des alternatives sous-exploitées au recours à la justice, en réalité des espaces de régulation existent, peuvent exister, pour peu que la société s'en donne (leur) donnent les moyens.

ZOOM SUR

Les juges de proximité, recrutés depuis 2003, sont au nombre d'environ 300. Non-professionnels, ces juges censés seconder les magistrats en titre sont le plus souvent d'anciens avocats, policiers ou notaires. Héritiers de la justice de paix (loi des 16 et 24 août 1790), ils incarnent théoriquement un service de la justice plus proche des citoyens. La compétence très variable des juges de proximité, souvent peu formés à leur mission, suscite beaucoup de perplexité, d'autant que leurs décisions ne peuvent être frappées d'appel et que leurs compétences ont été par la suite étendues. Étant donnée l'ampleur des difficultés, l'objectif volontariste (3 300 postes créés) ne sera pas atteint.

Fiche n° 14 - Le sport spectacle

AU FIL DE LA QUESTION

◆ Le sport a plusieurs facettes. Sa dimension spectaculaire est sans doute ce qui l'ancre dans une tradition millénaire, avec des manifestations de masse où l'événement sportif réunit les individus dans un dispositif passionnel d'où le religieux et le politique ne sont pas toujours absents. Aujourd'hui, à une échelle mondiale, les règles du jeu sportif sont de plus en plus pensées pour en accroître la dimension spectaculaire, notamment télévisuelle, avec à la clé des enjeux économiques colossaux. Le spectacle informe et organise de fait le fait sportif.

◆ Au-delà des discours apologétiques du spectacle sportif, les approches critiques ne manquent pas. En effet, le versant spectaculaire du sport alimente d'une part une économie aujourd'hui mondialisée, où le corps du sportif devient lui aussi une marchandise. D'autre part, il nourrit à toutes les échelles des passions identitaires, nationalistes, parfois xénophobes et racistes.

REPÈRES HISTORIQUES

◆ 1896 : rétablissement des Jeux Olympiques, dont les formes modernes consacrent la dimension mondiale et spectaculaire, avec l'élargissement des disciplines et l'emprise du fait télévisuel sur l'organisation des épreuves.

◆ 1986 : le Comité International Olympique (CIO) autorise l'exploitation commerciale des Jeux Olympiques.

◆ 2007 : on estime à 3,1 milliards le nombre de téléspectateurs lors de la Coupe du monde de rugby.

NOTIONS

D = droits de diffusion

Au début des années 80, la privatisation des chaînes TV et la concurrence pour capter les recettes publicitaires convergent avec la professionnalisation grandissante du sport et son exploitation commerciale. La multiplication de coupes et de championnats s'accompagne d'une explosion des montants des droits de diffusion télévisuelle, qui alimente les salaires élevés des joueurs et leur starification.

S = supporterisme

L'émulation entre équipes, la spectacularisation du sport s'accompagne d'un autre phénomène, celui du supporterisme. Les clubs génèrent la formation de groupes de spectateurs très organisés, avec des dérives sectaires et violentes, et le supporter devient souvent l'image régressive de l'homo sportivus (Robert Redeker).

T = télégénique

La soumission du fait sportif aux impératifs télévisuels conduit à rendre le premier plus « télégénique », notamment en simplifiant certaines règles pour les rendre universelles et faciles à saisir, ou en allongeant les durées du mi-temps pour cause publicitaire.

CITATION

◆ « Avec le sport, activité incompatible en apparence avec l'illusion, nous nous retrouvons en fait avec une image inversée, compensation de la vie quotidienne. »
Henri Lefebvre.

DÉBAT

◆ **Lutter contre le dopage est-il illusoire ?**

▶ Le dopage est un phénomène complexe né à la croisée du spectacle qui exige toujours plus d'exploit et de la pression commerciale exercée sur les sportifs, la prévention du dopage ne peut être que de longue haleine et surtout elle doit viser tout un système (entourage professionnels, médecins du sport, organisateurs...).

▶ Toute politique de lutte contre le dopage suppose que soient déconnectés manifestations sportives et pressions spectaculaires et commerciales, or le retour au sport amateur relève de l'illusion.

ZOOM SUR

Les chiffres des revenus du sport en soulignent la part éminemment spectaculaire. En effet, les droits TV (retransmissions des compétitions) représentent 57 % des sources des revenus du football français, au lieu de 18 % au début des années 70. La part des sponsors et de la publicité représente quant à elle le deuxième poste avec 18 %. Viennent ensuite les spectateurs eux-mêmes. C'est donc bien l'image, le spectacle qui financent le sport. Les subventions, certes considérables ramenées à l'aune des budgets des villes, ne représentent au final que 3 % de la manne qui vient alimenter les caisses des clubs français de football.

Fiche n° 15 - Sport et individu

AU FIL DE LA QUESTION

◆ Né au milieu du XIXe siècle, le sport tel que nous le connaissons constitue une pratique sociale massive (15 millions de licenciés), encouragée par les normes sociales de culte du corps toujours jeune. Si l'on veut remonter plus haut, on notera que des sociétés humanistes ont mis l'éducation physique au cœur du développement de la personne, dans l'Antiquité ou lors de la Renaissance. Pour être massive, la pratique sportive des Français reste pourtant largement inégalitaire. Les femmes par exemple ne représentent que 32 % des sportifs de haut niveau, et les milieux populaires accèdent moins facilement aux pratiques encadrées et / ou commerciales.

◆ Depuis les années 80, un style de vie nouveau s'exprime dans le sport : désintérêt pour la performance, recherche de la détente et du bien-être, à travers des pratiques plus contemplatives (randonnée, raquettes, VTT, jogging), plus libres et plus informelles (skate, basket, bicross, snowboard...). La recherche de liberté (freestyle), de sensations extrêmes et de dépassement de soi nourrit une éthique individualiste.

REPÈRES HISTORIQUES

◆ 1534 : Rabelais publie *Gargantua*, dont le personnage éponyme reçoit une éducation nourrie de sport, dans une dimension mentale, individuelle et hédoniste.

◆ 1986 : au bout de 16 ans d'efforts et d'exploits, l'alpiniste Reinhold Messner est le premier à avoir gravi les 14 sommets de plus de 8 000 mètres. Ils sont 12 à ce jour.

◆ 2003 : Maud Fontenoy réalise en 117 jours la traversée de l'Atlantique à la rame.

NOTIONS

E = extrême

L'extrême est vécu par ses héros comme un arrachement à l'ordinaire, une reconquête du sens mis à mal par la vie quotidienne : « une fois la course finie, je sais qui je suis », affirme l'un de ses pratiquants.

F = fun

Le *fun*, substrat culturel des sports de glisse, est une morale du plaisir : recherche de sensations et d'émotions, à un moindre coût physique. Le gain doit être immédiat. Le refus de la persévérance fonde un comportement alternatif, voire anticonformiste, refusant la règle et la hiérarchie.

V = vertige

La recherche du vertige marque de nouvelles activités physiques (saut en élastique, canyoning, parapente, escalade libre...). Recherche du point de déséquilibre : le langage du vertige (s'éclater) rejoint celui de la défonce toxicomane.

CITATION

◆ C'est ce vide que l'on aspire à combler qui nous entraîne au jeu, au combat, au voyage, à toutes les recherches immodérées mais impérieuses dont le principal attrait est de nous plonger dans une excitation inséparable de leur réalisation. (Byron, écrivain anglais, XIXe siècle)

DÉBAT

◆ Le culte du corps sportif, une invention moderne ?

▶ Depuis l'Antiquité notamment, bien des sociétés ont vanté les vertus du corps sportif, tonique, bien proportionné, extériorisant une bonne santé mentale dans les épreuves et le dépassement de soi, et les époques se détournant de l'idéal sportif sont très rares.

▶ Ce culte du corps prend aujourd'hui une tonalité particulière, qui en fait la modernité : machine parfaite, objet de culte, le corps est là pour signifier la toute-puissance de l'individu contemporain, repoussant toujours plus loin les limites du possible.

◆ Les conduites à risque, un suicide déguisé ?

▶ Dans un contexte de désenchantement du monde, la prise de risque notamment dans les pratiques physiques, dont le sport, s'apparente à un flirt avec la mort, comme en témoignent certains jeux adolescents ou les prises de risques de certains sportifs.

▶ La prise de risque, notamment sportive, est une manière extrême de donner un sens à sa vie et de lui donner une valeur que le quotidien peine à proposer, elle est le contraire d'un suicide déguisé, car l'intention est de vivre plus et plus intensément.

ZOOM SUR

Les conduites à risque, de plus en plus étudiées par la sociologie, se manifestent entre autres dans certaines pratiques sportives contemporaines. Selon David Le Breton, l'individu moderne « risque » son corps dans l'exploit, dans l'extrême, dans des accomplissements apparemment impossibles et hautement dangereux. Dans un monde qui semble ne plus lui proposer d'enjeu à sa mesure, l'homme fait de la prise de risque une manière de « réenchanter » le monde. À travers l'épreuve personnelle, la mise en danger, l'exploit hors du commun, il s'agit de donner à la vie une plus-value de sens, de ne pas rester enfermé dans les limites étroites désignées par les rapports sociaux ordinaires.

Fiche n° 16 - Sport et violence, couple fatal ?

AU FIL DE LA QUESTION

◆ La violence est-elle inhérente au sport ou contraire à ses valeurs ? La réponse réside-t-elle dans l'origine du sport moderne ? Or d'un côté, celui-ci peut être relié aux jeux traditionnels villageois et à une dimension ludique. De l'autre, il puise son origine dans des affrontements rituels violents (tournois, joutes...), à dimension clanique, dont l'issue était souvent la mort. Il n'en demeure pas moins, toutefois, qu'au sport sont d'abord associées des vertus éducatives, de l'émotion positive partagée et du dépassement de soi. Le sport favorise en principe respect, solidarité, insertion et intégration. Or les incivilités, les violences verbales et physiques, les dérives racistes et xénophobes, le dopage et la maltraitance du corps sportif accompagnent depuis fort longtemps les pratiques de masse, notamment dans le football, disciplinaire planétaire. Loin des propos fatalistes ou moralisateurs, une certaine sociologie du sport s'efforce d'analyser les dérives violentes du sport et les moyens de s'en prémunir. Elle pointe surtout que loin de constituer une activité sociale à part, il est traversé par les maux qui touchent la société entière : compétition et concurrence, discrimination et racisme, rejet de l'autre et violence. Comment alors préserver au sport même de masse sa dimension conviviale, ludique et fraternelle ?

REPÈRES HISTORIQUES

- ◆ 1964 : à Lima (Pérou), lors d'un match de football qualificatif pour les Jeux Olympiques, une émeute fait 320 morts et un millier de blessés.
- ◆ 5 septembre 1972 : à Munich lors des JO, une prise d'otages par des terroristes palestiniens décime la délégation israélienne.
- ◆ 29 mai 1985 : au stade du Heysel (Belgique), la finale de la Coupe d'Europe se solde par des violences et un mouvement de foule qui fait 39 morts.

NOTIONS

F = fair play

L'idée de fair-play mêle le respect des règles, le respect de l'autre et la non-violence. Le mouvement olympique s'est doté en 1963 d'un Comité International pour le Fair-Play (CIFP) qui décerne chaque année des prix internationaux à des athlètes.

H = hooliganisme

Le hooliganisme désigne les phénomènes de violences des foules sportives à l'intérieur et à proximité des stades. Il concerne essentiellement des publics juvéniles, dans une logique d'affrontements inter-groupes et de construction identitaire.

S = supporteur (ou supporter)

Dans les spectateurs qui soutiennent un club, on distingue les occasionnels, les fidèles et les passionnés, ces derniers étant parfois organisés en groupes officiels ou non-officiels. Quant aux ultras ils sont parfois rapprochés des hooligans, la violence en moins.

CITATION

◆ En changeant les peuples en meutes supportrices, le sport, loin de civiliser, décivilise. Robert Redeker, philosophe.

DÉBAT

◆ Y a-t-il une hiérarchie des responsabilités dans la violence sportive ?

▶ Il existe une chaîne des responsabilités, qui commencent sans doute à l'école, avec l'assentiment des éducateurs, et se poursuit dans les clubs et les médias où le sport compétition est valorisé au détriment absolu du sport plaisir et des valeurs de respect.

▶ Les enjeux financiers pour la sphère des décideurs (clubs, fédérations, médias) entraînent des attitudes au mieux de passivité, au pire de complaisance et reviennent à encourager les pratiques de supporters notamment, et leurs dérives récurrentes.

◆ Comment rendre le sport moins violent ?

▶ Dans plusieurs pays, des mesures de sécurité visent à éradiquer la violence la plus spectaculaire, celle qui sévit dans les stades, pour redonner sa place à un supporterisme délivré de ses dérives.

▶ Les sanctions et la répression ne suffisant pas, la lutte contre la violence sportive passe par un lent travail éducatif, transversal, mobilisant tous les acteurs : parents, éducateurs, institutions (y compris européennes), mouvement sportif, sportifs eux-mêmes.

ZOOM SUR

Un vaste mouvement de dépolitisation des peuples, telle est la lecture que font plusieurs analystes du phénomène de supporterisme. Pour Robert Redeker, les supporters renvoient à un modèle de communauté, voire de secte, penchant vers le communautarisme, les guerres tribales parfois meurtrières. Le supporterisme mettrait le peuple dans une situation en deçà du politique, ce dernier relevant de la création volontaire d'un ensemble d'institutions. À l'inverse la généralisation du supporterisme fait émerger, pour le sociologue Jean-Marie Brohm, les « meutes sportives », produit de la décomposition du peuple.

Fiche n° 17 - Comprendre l'art contemporain

AU FIL DE LA QUESTION

◆ Le terme d'art contemporain constitue un paradoxe, puisqu'il désigne de manière large une époque qui va certes jusqu'à l'art du temps présent mais qui débute à l'aube du XXe siècle. Né avec le cubisme, il intègre une suite de révolutions plastiques promues par les avant-gardes successives : art conceptuel, action painting, pop-art, support surface, arte povera, land-art, minimalisme... D'une certaine manière, l'art contemporain ne se contente pas d'une pratique, il suppose aussi une activité conceptuelle, une réflexion sur le sens de l'art et une dimension militante, voire provocatrice. Plus largement, il met aujourd'hui plus l'accent sur des processus, des projets et des concepts que sur les contenus proposés. Loin de l'esprit muséal et des disciplines académiques, il se déploie souvent dans des dispositifs éphémères, s'ouvrant à une pluralité de média et les mélangeant (photo, texte, son, vidéo, matières industrielles).

◆ En réaction à une tradition bourgeoise et élitiste, l'art contemporain prône l'ouverture, la participation d'un large public novice, grâce à des dispositifs interactifs faisant appel à l'intervention, voire à l'interprétation et la co-création de l'œuvre par le spectateur. Une utopie souvent mal comprise, tant est fort le schéma traditionnel du regardeur en admiration devant un objet dans la valeur esthétique lui est imposée par des discours extérieurs.

REPÈRES HISTORIQUES

◆ 1907 : la première œuvre cubiste, " Les demoiselles d'Avignon " de Picasso révolutionne la représentation.

◆ 1910 : Marcel Duchamp expose sa « Fontaine », acte de naissance de l'art conceptuel.

◆ 1924 : publication du Manifeste du surréalisme, par André Breton, un mouvement qui accompagne les bouleversements de l'art contemporain.

NOTIONS

C = conceptuel

Depuis Marcel Duchamp, l'art est du côté du concept et fait passer au second plan les questions du savoir-faire et du beau universel. Jusqu'à remettre en cause la notion d'œuvre d'art au profit de l'expérimentation fondée sur une idée, de l'innovation, du sens et du mode d'emploi d'un objet parfois issu du quotidien.

S = signification

Plus que la beauté, l'art contemporain vise la signification de l'œuvre, étant entendu que le questionnement prime sur la démonstration, d'où le recours important à l'analyse pour percevoir la portée d'une forme, si insignifiante semble-t-elle.

T = technologie

L'art contemporain n'opère pas de rupture avec la sphère technologique. Délaissant les médias académiques, de nombreux artistes investissent le high-tech et génèrent de nouveaux supports interactifs et de nouveaux moyens de diffusion.

CITATION

◆ Le fait que je ne comprenne pas la signification de mes tableaux au moment où je les peins, ne veut pas dire qu'ils n'aient aucune signification. Salvador Dali

DÉBAT

◆ Que penser de l'art hors des musées ?

▶ Les musées et galeries pratiquent une sélection sur des critères d'intérêt esthétique, de portée du questionnement proposé par l'artiste, ils garantissent de ce fait une légitimité que les « non-lieux » (rues, squats, friches) ne sont pas à même d'offrir.

▶ L'art hors les musées traduit un désir de démocratiser la culture, de sortir les œuvres du cadre distingué (au sens bourdeusien) du musée, il garantit l'indépendance et la non-récupération, autorise des expérimentations que le cadre muséal ne permet guère.

◆ L'art contemporain est-il incompréhensible ?

▶ L'instabilité, la rapidité, le zapping, autant d'éléments qui augmentent la perplexité fréquente du public face à un art qui ignore les frontières, les catégories, qui se nourrit de toutes les technologies, est souvent immatériel ou virtuel : de cette hétérogénéité naît l'impression d'ésotérisme.

▶ Plus profondément, l'incertitude du public est pour l'art contemporain non un fléau mais un objectif : l'artiste n'est-il pas devenu aujourd'hui quelqu'un qui pose des questions et ne possède pas les réponses, un miroir de la complexité du monde moderne plus qu'un penseur affirmatif ?

ZOOM SUR

L'installation éphémère de l'œuvre remplace bien souvent l'exposition classique, y compris dans les lieux officiels de l'art. Par installation on entend la mise en scène d'un objet ou d'un dispositif, créé in situ par l'artiste, déménageable et retravaillé pour un autre lieu. Pensée pour un espace particulier, l'installation fait de l'espace lui-même un vecteur important du sens de l'œuvre. L'installation bouscule la conception académique de l'exposition, en soulignant la dimension temporelle, voire temporaire, de l'acte artistique, en le désacralisant.

Fiche n° 18 - L'utopie est-elle encore de ce monde ?

AU FIL DE LA QUESTION

◆ Au sens courant du terme, l'utopie désigne une construction purement imaginaire, dont la réalisation semble a priori hors de portée. De manière un peu paradoxale, la littérature politique depuis le XVI^e siècle en a élargi la signification. Est « utopique » ce qui représente un idéal à atteindre, un possible à explorer et tout rêve n'est donc pas chimère. De plus, les lieux imaginaires, les cités fictives décrites par des écrivains philosophes constituent une critique de l'ordre existant. Elles tracent des voies pour améliorer la société. Elles tentent de témoigner qu'une autre organisation est possible, que réformer le monde pour mieux le gouverner ne relève pas d'une visée irréalisable. Équivalent laïque des apocalypses religieuses, l'utopie représente une espérance : bâtir sur terre, dans un avenir plus ou moins lointain, un monde meilleur.

◆ Comme visée d'un idéal, l'utopie incarne une force positive, une démarche en faveur du progrès de l'humanité. Comme croyance et illusion, l'utopie porte en elle les germes du messianisme et de son image dégradée, le totalitarisme. Après les expériences barbares du XX^e siècle, comment réinvestir l'utopie de sa charge positive ?

REPÈRES HISTORIQUES

◆ - 380 : avec « La République », le philosophe grec Platon dessine les contours d'une cité idéale.

◆ 1516 : Thomas More publie *Utopie*, récit d'une société idéale mais humaine, tendant à démontrer que l'autre monde est de ce monde.

◆ 1949 : en pleine guerre froide, l'écrivain Georges Orwell, à travers son roman « 1984 » renvoie de l'utopie une image négative.

NOTIONS

◆ E = émancipation

L'utopie a une fonction émancipatrice. Elle tente de permettre à la pensée d'échapper à la norme des formes existantes. Elle projette de nouveaux rapports sociaux marqués par l'autonomie de la personne humaine et sa réalisation. Ramener l'utopie au totalitarisme est donc réducteur.

◆ M = millénarisme

Issu de la tradition chrétienne des prophètes et des messies, le millénarisme projette un monde débarrassé du mal, un monde de bonheur et de justice. Il prend au sens propre l'annonce d'un paradis terrestre fait pour durer mille ans.

◆ P = progrès

L'utopie suppose la possibilité du progrès comme principe de compréhension de l'histoire humaine. Elle devient ce vers quoi tend, de manière nécessaire, le processus historique.

CITATION

◆ La disparition de l'utopie amène un état de choses statique, dans lequel l'homme lui-même n'est plus qu'une chose. Karl Mannheim

DÉBAT

◆ Y a-t-il encore une utopie possible ?

▶ L'affaiblissement du politique, au profit de l'économie et de la finance, empêche de dégager une loi, un ordre qui s'impose et légitime les conditions d'existence personnelles et collectives, il empêche en même temps de projeter un contre-modèle : le règne de la marchandise tue l'idée même d'utopie.

▶ À prendre l'utopie en son sens d'exploration du possible, l'activité imaginaire permet encore de se risquer à construire ici et maintenant des formes d'organisation sociale innovantes, de tenter de corriger les rapports existants.

◆ L'internet constitue-t-il une nouvelle utopie ?

▶ À l'instar de l'imprimerie, qui a préparé la démocratie et que les pouvoirs ont cherché à contrôler, l'internet modifie les rapports humains, rendant les individus actifs, renouvelant le lien social, créant une communauté d'internautes qui bousculent les sphères politique et médiatique : l'internet a tout d'une nouvelle utopie humaniste.

▶ L'internet est à la fois une technologie, une pratique sociale et une philosophie, et ces trois composantes peuvent entrer en conflit entre elles ou se heurter à d'autres forces idéologiques, ainsi en va-t-il de la question des logiciels et de la course à la puissance des machines où l'emprise marchande vient contrer l'utopie du réseau libre.

ZOOM SUR

L'utopie de la communication a constitué une étape importante de la pensée occidentale au lendemain de la Seconde guerre mondiale, en opposition à la barbarie et aux techniques d'extermination de masse. Contre l'opacité du mensonge collectif, l'utopie de la communication serait à même de faire advenir un monde meilleur, grâce à la transparence. Le chercheur Philippe Breton, y voit une « valeur post-traumatique », une alternative potentielle à l'exclusion. Cinquante ans après, cette utopie est largement questionnée : la communication constitue-t-elle un progrès ? Garantit-elle plus de tolérance ? a-t-elle fait avancer les savoirs et leur partage ? A-t-elle pu contrer la concentration des réseaux physiques entre les mains de quelques médias ? N'est-elle pas, par la circulation ultrarapide de milliards d'information, un risque pour la démocratie ?

Fiche n° 19 - Vieillesse : vers un autre regard ?

AU FIL DE LA QUESTION

◆ Les questions liées au vieillissement relevaient avant la Seconde guerre mondiale de la sphère privée, dans un contexte de société rurale, de solidarité générationnelle et de moindre solidarité nationale. Depuis le début du XXI^e siècle, l'allongement de la vie et l'arrivée à l'âge de la retraite de la génération du baby-boom rendent ces questions prégnantes. Phénomène social, que l'on a vite fait de traiter en « problème », et qui interroge le rôle et la place des personnes âgées dans nos sociétés.

◆ La vieillesse recouvre des réalités hétérogènes, désignées par des termes aussi différents que « retraité », « troisième âge », « personnes âgées dépendantes » ou encore « seniors ». La diversité ne parvient pas non plus à cacher une frontière sensible entre les retraités actifs, engagés, voyageurs, consommateurs (le troisième âge) et une vieillesse dépendante, isolée, socialement fragile (le quatrième âge). Les politiques publiques oscillent entre les attentes de ces deux pôles.

REPÈRES HISTORIQUES

◆ 1945-46 : ordonnances créant la Sécurité sociale et loi généralisant l'assurance-vieillesse.

◆ 1962 : le rapport Laroque, prônant une ambitieuse politique de la vieillesse, marque le début des politiques publiques en la matière.

◆ 1982 : l'âge légal de la retraite est fixé à 60 ans à partir du 1^{er} avril 1983.

NOTIONS

A = autonomie

Au cœur des politiques de la vieillesse, la lutte pour l'autonomie a pris la place de la logique de l'assistance. Elle suppose une prévention globale de la dépendance physique, sanitaire, sociale. Elle répond à une nouvelle image de la vieillesse, active et intégrée.

M = maintien (à domicile)

Le maintien à domicile est devenu l'arme paradoxale de la lutte contre les effets du vieillissement. Par une série de mesures d'accompagnement et d'outils (aide à domicile, téléalarme, portage des repas...), il s'agit de retarder le départ en institution spécialisée. Il induit a contrario des effets d'isolement que de récentes politiques d'accompagnement gérontologique tentent de corriger.

S = senior

Invention euphémisante du marketing, le « senior » représente une version à la fois activiste, light, acceptable du « vieux » ou du « retraité ». Ce dernier est en effet un marché et une cible comme voyageur, consommateur, résident.

CITATION

◆ « C'est merveilleux la vieillesse... dommage que ça finisse si mal. » François Mauriac (écrivain français, 1885-1970)

DÉBAT

◆ **Peut-on parler d'un nouveau regard de la société sur la vieillesse ?**

▶ L'allongement de la vie, les progrès dus à la médecine et une meilleure qualité de vie ont produit une vieillesse considérée non comme rupture et retrait mais poursuite de l'activité sous d'autres formes, y compris citoyenne.

▶ La société considère encore trop la vieillesse comme une communauté à part ; la personne âgée y est trop souvent pensée uniquement à travers sa maladie ou son niveau de dépendance, rarement comme individu singulier et citoyen ; l'espace, le temps, les activités relevant de l'intergénérationnel sont encore trop peu pensés.

◆ **La prévention de la dépendance va-t-elle dans le bon sens ?**

▶ De nombreuses initiatives et expériences impulsées par les collectivités locales, les mutuelles de santé et les caisses d'assurance-maladie ont mis le retardement de la dépendance au cœur des politiques publiques : maintien à domicile, animations et accompagnement, lutte contre l'isolement...

▶ Les ambitions de la Commission Laroque pour conduire chaque personne à une vieillesse épanouie sont loin d'être réalisées ; préparation à la vieillesse durant la vie active, adaptation des conditions de travail des salariés âgés, prévention (alimentaire, sanitaire, sportive) restent les parents pauvres des politiques actuelles.

ZOOM SUR

Sous le vocable « âgisme », il faut entendre toutes les attitudes de rejet et de discrimination à l'encontre des personnes âgées. Celles-ci trouvent leur expression extrême dans la maltraitance des vieillards, sujet encore tabou mais qui vient lentement percer le silence médiatique. Mais l'âgisme se manifeste dans une multitude d'attitudes, de paroles, de comportements et de représentations, dans la sphère privée, publique et professionnelle. Elle est le pendant et le contraire du jeunisme. Elle considère la personne vieillissante comme inutile, improductive, inapte, peu experte, dépassée. Elle nourrit par exemple les réticences des employeurs et recruteurs, l'absence de politique en faveur des salariés âgés, alors que les accords de Lisbonne ont fixé des objectifs ambitieux en matière d'emploi des seniors.

Fiche n° 20 - Les jeunes aujourd'hui

AU FIL DE LA QUESTION

◆ Phase de la vie marquée par l'accession à l'autonomie (travail, logement, vie personnelle...), la jeunesse est dans les sociétés contemporaines devenue problématique, et le « malaise de la jeunesse » renvoie à un ensemble de difficultés d'insertion sociale et professionnelle, voire un déclassement. Il signale aussi la perte des repères et l'incertitude des représentations qui affectent plus particulièrement les jeunes. Les chiffres du suicide, les conduites à risques et les états de dépendance sont quelques signes de ce mal être.

◆ Il existe dans le discours commun une représentation négative de la jeunesse. Elle repose d'abord sur une difficulté à cerner cet âge de la vie aux contours flous (allongement des études, lenteur de l'insertion socioprofessionnelle). Elle consiste surtout à voir dans les jeunes non pas une génération porteuse d'avenir mais une source de nuisances (chômage, incivilités, violences). A quelques exceptions près, les initiatives et les projets des jeunes sont globalement peu pris en compte. Leur rôle politique est moindre, malgré des mobilisations sporadiques, et leur participation instituée au politique (syndicat, partis politiques, fonctions électives) inexistante ou presque.

REPÈRES HISTORIQUES

◆ 1883 : la première marche des beurs marque le début d'une intervention publique de jeunes « issus de l'immigration », sans credo politique énoncé, fondé sur la

◆ 1986 : manifestations contre les lois Devaquet.

◆ 2006 : manifestations contre le projet de CPE.

NOTIONS

A = allongement

La précocité de l'adolescence et le retardement de l'entrée dans la vie adulte conduisent à tenir compte de cet « allongement de la jeunesse », et à définir les jeunes par la tranche d'âge 15-30 ans, voire 12-30 ans.

D = dévaluation

La dévaluation subie par la jeunesse s'observe notamment dans les diplômes. À la fin des années cinquante, le baccalauréat ouvrait directement les portes de certains métiers, là où une licence aujourd'hui ne suffit plus.

S = scarification (effet de) ou scarring effect (anglais) ou effet de cicatrice

Désigne en sociologie le fait que les générations ou les individus mal partis arrivent généralement mal. « Les jeunes impécunieux d'aujourd'hui seront les vieux pauvres du milieu du XXI^e siècle ». (Louis Chauvel).

CITATION

◆ « Les nouvelles générations nous permettent de lire par anticipation l'avenir que la société se prépare ». Louis Chauvel

DÉBAT

◆ La « jeunesse » est-elle une catégorie pertinente de l'action publique ?

▶ La jeunesse ne constitue pas une population spécifique, homogène, elle est largement une construction critiquable de la population en segments, et on a tort d'abandonner les analyses en termes de classes sociales : poids du chômage sur les milieux populaires, relégation urbaine, désaffectation scolaire... il y a des jeunesses.

▶ Cette catégorie reste pertinente si l'on observe que, quelque soit leur origine, les jeunes partagent des choix et donc des stratégies de parcours que les politiques publiques doivent accompagner : volonté de réussir ses études, avoir une vie de couple, vivre un rapport égalitaire homme / femme, etc.

◆ Autonomie et projet, les clés pour sortir les jeunes de leur mal-être ?

▶ Dans une société où l'individu prime, l'autonomisation précoce est une clé de réussite et les politiques éducatives doivent mettre le jeune en mouvement pour la construction de son projet individuel.

▶ L'injonction à l'autonomie a ses revers, en effet pousser l'individu à se motiver lui-même le renvoie souvent à ses insuffisances et à ses manques : la peur de n'être pas à la hauteur répond souvent à la demande d'initiative et de performance.

ZOOM SUR

Le rapport de la jeunesse à la politique offre un tableau contrasté. D'un côté, la jeunesse a cessé d'être un acteur politique important, susceptible d'infléchir le jeu social, comme ce fut le cas jusqu'à la fin des années 60. L'âge moyen des représentants syndicaux et politiques est très élevé : 57 ans pour un député en 2002. Le vote des jeunes ne se différencie plus de celui des adultes. Dans le même temps, les jeunes sont capables de mobilisations massives, ponctuelles et pragmatiques, plus autonomes et plus spontanées. Mais elles ne débouchent pas sur une revendication politique construite. Au pire, comme lors des révoltes urbaines de décembre 2005, les manifestations juvéniles s'enferment dans une violence désespérée et sans issue.

Fiche n° 21 - La République inachevée ?

AU FIL DE LA QUESTION

◆ La forme constitutionnelle de toute république s'oppose à la conception monarchique (pouvoir unipersonnel héréditaire, souvent « de droit divin ») puisque l'État tire son sens d'un bien commun (*res publica*) et du peuple qui en est le dépositaire et le destinataire. La conception française pose l'unité et l'indivisibilité de la République ainsi que la laïcité. Elle est indissociable du suffrage universel qui n'a cessé, notamment à la fin du XXe siècle, d'étendre son champ d'application, mais laisse encore des « oubliés » du vote, notamment les étrangers non européens. La République française méconnaît par ailleurs la collégialité de l'exécutif que d'autres républiques démocratiques mettent en œuvre.

◆ Inadaptée, inachevée, la cinquième République ? En tout cas, elle nourrit de régulières volontés de réforme, dont certaines ont abouti à des amendements, comme l'inscription de la parité. Plus récemment, une commission s'est penchée sur la réforme des institutions, tandis que des instances organisées militent pour un passage vers une nouvelle République.

REPÈRES HISTORIQUES

◆ 509 av. JC : début de la république romaine, marquée par l'annualité et la collégialité du mandat exécutif.

◆ 1792 : la première république française est proclamée.

◆ 28 septembre 1958 : l'adoption d'une nouvelle Constitution par référendum (79,25 % de oui) marque l'acte de naissance de la 5^e République.

NOTIONS

L = laïcité

La laïcité structure les institutions françaises et l'idéal républicain : humaniste et rationaliste, la République assure les libertés individuelles, dont la liberté de conscience. C'est en République que les appartenances religieuses sont les plus libres.

S = séparation (des pouvoirs)

Un des piliers de la République, la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, reste encore un idéal. Les exemples de concentration des pouvoirs au bénéfice de l'exécutif ne manquent pas, y compris dans la période récente où émerge la figure d'un « hyper-président ».

U = universalisme

Fondement du pacte républicain, l'universalisme affirme l'égalité et le principe de non-discrimination entre les individus, du fait qu'ils appartiennent avant tout à l'espèce humaine. Selon l'universalisme, c'est une loi abstraite universelle qui régit les rapports humains.

CITATION

◆ La 6^e République a déjà commencé, mais elle n'a pas de constitution. Dominique Reyné.

DÉBAT

◆ Le Parlement doit-il reprendre le pouvoir ?

▶ Les députés n'ont pas à reprendre un pouvoir qu'ils détiennent du peuple, tout au plus peut-on souhaiter un fonctionnement plus efficace, un frein à l'inflation législative actuelle, un Parlement plus démocratique parce que plus diversifié, grâce au non-cumul des mandats et une application réelle de la parité.

▶ La dérive présidentielle de la Ve République met à mal la séparation des pouvoirs et l'espace d'initiative propre à chacun, garantes de liberté : d'où la nécessité de « reparablementariser » le régime en redonnant plus de pouvoirs aux assemblées.

◆ De quoi la Ve République souffre-t-elle surtout ?

▶ La présidentialisation apparente du régime et l'autoritarisme du chef de l'État cachent mal une fragilisation régulière et une difficulté à gouverner (cohabitations, échec du référendum sur le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, crise du CPE...) : ces éléments plaident pour un équilibrage réel des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif.

▶ La Ve République est surtout paralysée par la superposition et l'imbrication croissantes des niveaux de décision, qui entravent l'efficacité institutionnelle, un des chantiers de réforme devrait porter sur une simplification, sans remettre en cause les acquis de la décentralisation.

ZOOM SUR

La Convention pour la 6^e République (C6R) est née des interrogations sur l'épuisement du modèle incarné par la Ve République du général De Gaulle. Ce mouvement principalement porté par des représentants de la gauche entend revenir aux fondamentaux de la république. Parmi ceux-ci, la séparation des pouvoirs et la revalorisation du parlement. Les animateurs de C6R insistent sur le nécessaire retour vers un pouvoir législatif enfin libéré de la tutelle étouffante de l'exécutif. Ils refusent radicalement toute extension des pouvoirs du Président de la République. Les trente propositions émises par la C6R visent en effet à dépasser ce que ses animateurs nomment une « monarchie républicaine ».

Fiche n° 22 - L'immigration, un enjeu intérieur

AU FIL DE LA QUESTION

◆ Pays d'immigration depuis un siècle et demi, la France a connu plusieurs vagues mais pas de politique d'immigration jusqu'à une période récente. Elle a su intégrer les nouveaux venus : des millions de Français (23 % de la population en 1999) ont ainsi un ascendant étranger. De nombreux enfants d'immigrés ont enrichi et continuent d'enrichir la dynamique nationale, que ce soit dans le sport, la culture, l'entreprise. La composition de la population immigrée a changé selon les périodes, au recensement de 1999 elle s'établit ainsi : 44,9 % d'Européens, 30,1 % de Maghrébins, 9,1 % d'immigrants d'Afrique subsaharienne, 12,8 % d'Asiatiques). Les raisons de l'immigration demeurent avant tout économiques, souvent mêlées à des troubles graves dans les pays de départ.

◆ Au regard du logement, du travail, de la santé, de la scolarisation, de l'expression associative ou culturelle, la place des immigrés dans la cité devrait découler de textes communs applicables à tous (code du travail, code pénal, code de la sécurité sociale...). Dans les faits, la loi ne suffit pas à éradiquer des pratiques discriminatoires envers les immigrés. Un climat de doute et de suspicion se conjugue à l'instrumentalisation de la peur de l'étranger par l'extrême-droite et la droite.

REPÈRES HISTORIQUES

- ◆ 1974 : par décret, Valéry Giscard d'Estaing donne un coup d'arrêt à l'immigration.
- ◆ 2003 et 2006 : loi sur la maîtrise des flux migratoires, puis loi relative à l'immigration et à l'intégration, portant de 12 à 19 mois le délai de regroupement familial.
- ◆ 2007 : ouverture de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration.

NOTIONS

C = choisie (immigration)

La loi de 2006 assouplit le recours à la main-d'œuvre étrangère, ouvrant la porte à une politique de quotas, confirmée en 2007, selon le slogan de l'immigration « choisie » : une immigration économique maîtrisée et limitée à quelques secteurs.

I = immigré

Un immigré est d'après la définition du Haut Conseil à l'intégration, une personne née étrangère à l'étranger et entrée en France en cette qualité en vue de s'établir sur le territoire français de façon durable.

R = regroupement (familial)

Longtemps réduit à l'image d'un ouvrier célibataire, l'immigré a aussi une famille, que les politiques ont fini par reconnaître. Le regroupement familial dépend de divers critères : durée de résidence, salaire, conditions d'hébergement, non-polygamie. L'immigration de regroupement représente 20 % du total.

CITATION

◆ La patrie est au hasard des migrations et du pain que Dieu donne. Mario de Andrade, écrivain brésilien.

DÉBAT

◆ Que faut-il penser d'une immigration de main-d'œuvre ?

▶ Depuis des décennies, l'immigration est présentée comme un fardeau difficile à porter, un mouvement à canaliser absolument par la fermeture des frontières et le durcissement des conditions d'entrée des étrangers, en limitant les flux migratoires à des critères de besoins en main-d'œuvre strictement repérés, or depuis 1974 ces mesures n'ont guère eu d'effet sur les chiffres du chômage.

▶ Dans un contexte de mondialisation qui transforme les rapports et les échanges, où les distances sont réduites et les communications ultra-rapides, il est illusoire de penser que les hommes poussés par la misère resteront chez eux sous l'effet de politiques d'injonction et de fermeture : l'aide au développement serait une manière plus juste de rééquilibrer les rapports entre le nord et le sud.

◆ Faut-il étendre le droit de vote aux immigrés ?

▶ Les immigrés qui n'ont pas la nationalité française restent exclus du droit de vote aux élections locales, hormis les ressortissants européens, à la faveur d'une citoyenneté européenne instaurée en 1992 par le traité de Maastricht. La France reste un de ces Etats-nations qui ont du mal à imaginer le politique en dehors du national.

▶ De nombreuses municipalités associent la population étrangère à la vie politique locale : commissions extra-municipales d'immigrés, conseils municipaux associés, conseil consultatif des étrangers). Simplement consultatives, ces instances préfigurent ce que pourrait être un jour une citoyenneté des immigrés, que d'autres pays ont déjà adoptée.

ZOOM SUR

La Cité nationale de l'histoire de l'immigration a ouvert ses portes en octobre 2007. Voulu par Jacques Chirac, ce lieu de mémoire propose une exposition permanente, avec textes, objets et images d'archives et photographies contemporaines, y retrace les migrations vers la France. Plusieurs chercheurs associés au projet avaient démissionné après l'élection présidentielle pour protester contre la création d'un ministère de l'Immigration et de l'Identité nationale.

Fiche n° 23 - Immigration et intégration

AU FIL DE LA QUESTION

◆ Idée récurrente : il y aurait eu une République française accueillante aux étrangers et prompte à assurer leur intégration dans la société. Après des décennies de bon fonctionnement, ce modèle serait en crise. Certes un cinquième des Français est issu de cette immigration. Mais on ne saurait minimiser la dimension conflictuelle et douloureuse de l'histoire des immigrants lors des grandes vagues successives. La surexploitation, la xénophobie, la sous-citoyenneté, furent le lot commun des Belges, Allemands, Italiens, Espagnols, Polonais, Maghrébins, Africains, Vietnamiens qui ont pris pied sur le sol français. Par ailleurs, l'idée de modèle suppose une volonté politique claire, un projet d'intégration. Or l'expression n'occupe l'espace public que depuis la fin des années 70, qui marque aussi une crise et la fin d'un cycle commencé après la guerre.

◆ Les facteurs d'intégration à la société française restent le monde du travail, l'école, la vie associative et culturelle. Or ceux-ci subissent des tensions et des transformations qui remettent en cause les processus d'intégration, sur fonds de discours médiatique alarmiste autour de « l'étranger indésirable ».

REPÈRES HISTORIQUES

◆ **1975** : la loi du 10 juillet permet aux immigrants d'être élus comme représentants des salariés dans l'entreprise.

◆ **1989** : création du Haut conseil à l'intégration.

◆ **2000** : un rapport de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance invite la France à réviser son « modèle républicain égalitaire » en raison des discriminations rencontrées par les jeunes issus de l'immigration.

NOTIONS

C = cycle (migratoire)

La France a connu trois grandes périodes d'afflux - le 2nd Empire, les années 20 et les années 60-, liées au développement industriel. Après chaque phase d'expansion, viennent la fermeture des frontières et la fin d'un cycle migratoire.

I = inassimilable

A chaque crise, les immigrants ont toujours fait l'objet de discours alarmistes sur leur caractère inassimilable. Ce fut le cas en leur temps des Belges et des Italiens ou des Polonais, pourtant parfaitement européens et chrétiens.

J = jus soli (droit du sol)

Alors qu'elle pratique le jus sanguinis (droit du sang) à connotation ethnique, la France découvre à partir du second empire les vertus du jus soli, ce revirement permettant d'intégrer au service militaire les nombreux enfants d'immigrants.

CITATION

◆ On ne peut pas exiger de l'immigré une intégration éthique qui l'obligerait à nier ses origines. On doit seulement exiger une intégration politique. Blandine Kriegel, philosophe.

DÉBAT

◆ Faut-il une politique active d'intégration ?

▶ L'histoire récente montre que les immigrés sont les premiers acteurs de leur intégration, que la faible volonté politique n'a pas empêché la mobilité ascendante des différentes vagues d'immigration : il convient surtout que l'État ne mette pas de frein au respect des droits fondamentaux.

▶ Seule une politique volontariste d'accueil et d'accompagnement peut accélérer l'intégration des immigrants : aide linguistique, renforcement de l'accueil des primo-arrivants, soutien à la vie associative, lutte active contre les discriminations.

◆ Que penser de la discrimination positive ?

▶ La discrimination positive (positive action en anglo-saxon) permet de corriger les inégalités dont sont victimes certains groupes en favorisant leur représentation, leur accès à certaines fonctions.

▶ La discrimination positive est contre-productive, elle stigmatise ceux qu'elle prétend aider, de plus elle dédouane d'une politique qui s'en prendrait aux sources des discriminations pour les éradiquer.

ZOOM SUR

Créée par la loi du 30 décembre 2004, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) est une autorité indépendante, chargée de traiter de l'ensemble des discriminations réprimées par la loi ou par un engagement international ratifié par la France. Elle a deux missions principales : le traitement de cas de discrimination et la mise en place d'actions de promotion de l'égalité. Concernant la première de ses missions, elle peut être saisie directement par la victime, avec ou sans l'appui d'une association, ou par l'intermédiaire d'un parlementaire. Elle peut également s'auto-saisir de cas de discriminations. Elle aide les victimes à constituer leur dossier, grâce un pouvoir relatif mais réel d'investigation (auditions de témoins, consultations de documents, vérifications, demande d'enquêtes auprès des autorités publiques...).

Fiche n° 24 - Racisme et antisémitisme

AU FIL DE LA QUESTION

◆ Les formes et expressions du racisme et de l'antisémitisme sont multiples : violences physiques, discriminations, préjugés, stéréotypes. Elles s'enracinent dans un terreau mêlant haines séculaires (antijudaïsme), histoire ancienne (croisades), histoire récente (guerre d'Algérie, conflits israélo-palestiniens) et souffrance sociale générant une haine de l'autre. Elles nourrissent toujours une lecture partielle, arbitraire et déformée de la situation des individus et de la société. On assiste depuis quelques années à la réactivation du racisme visant les personnes d'origine arabo-musulmane et de l'antisémitisme. Si elles ne relèvent pas toujours d'une idéologie construite, les conduites nées de ces différents racismes menacent le vivre ensemble qui est au cœur du modèle républicain. Elles traversent tous les espaces sociaux : école et établissements secondaires, entreprise, habitat, lieux de loisirs.

◆ Pour contrer les effets du racisme et de l'antisémitisme, la lutte contre les discriminations a produit ces dernières années des mesures législatives, des campagnes publiques, des initiatives collectives et institutionnelles (charte de la diversité dans les entreprises, création de la Haute autorité de lutte contre les discriminations...).

REPÈRES HISTORIQUES

◆ 1789 : la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen proclame dans son article 1 que les hommes naissent libres et égaux en droits.

◆ 1990 : la loi Gayssot vise à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe.

◆ 2000 : la loi instaure une Journée nationale à la mémoire des victimes des crimes racistes et antisémites de l'État français et d'hommage aux "Justes" de France, fixée au 16 juillet.

NOTIONS

D = diversité

Une société de la diversité devrait prôner l'apport des cultures de chacun à une culture partagée, et la reconnaissance des talents de chaque personne. De plus en plus d'entreprises sont sensibles à la diversité, facteur d'enrichissement et d'efficacité.

M = multiculturalisme

Pour certains, le multiculturalisme aboutirait à la fragmentation de la société en communautés repliées sur elles-mêmes. D'autres y voient au contraire une garantie du respect des identités, de l'égalité des droits et des chances. En France et en Allemagne notamment, il reste assimilé à une revendication communautaire.

N = négationnisme

Ce discours, prétendant que les chambres à gaz n'ont pas existé ou beaucoup moins qu'on l'a prétendu, nourrit pour partie un antijudaïsme contemporain exprimé notamment par l'extrême-droite française et certains cercles de l'extrême-gauche reprochant à la communauté juive une instrumentalisation de la shoah.

CITATION

◆ Le sexisme comme le racisme commence par la généralisation. C'est-à-dire la bêtise. Christiane Collange

DÉBAT

◆ Discrimination positive, une arme contre les discriminations ?

▶ La discrimination positive est présentée par certains comme un moyen efficace de lutter contre les formes de ségrégation qui fragmentent la société et touchent notamment les minorités d'origine étrangère ou de religion non chrétienne, elle est un moyen de lutter aussi contre les replis communautaristes.

▶ La discrimination positive heurte le principe républicain d'égalité de traitement de toutes les personnes qui composent la société. De plus en désignant par un traitement particulier, elle renforce la stigmatisation qu'elle prétend combattre.

◆ Les faits sociaux peuvent-ils rendre compte du racisme ?

▶ Les difficultés socio-économiques, l'exclusion et la précarité nourrissent l'exacerbation des rivalités et des frustrations, celles-ci conduisant aisément au rejet de l'autre, à l'étranger qui « usurpe » une place, un travail, un logement, des allocations familiales : en France la montée des idées racistes extrémistes coïncide avec l'accroissement des phénomènes d'exclusion et de paupérisation.

▶ Les inégalités sociales ne suffisent pas à rendre compte de conduites discriminatoires ou racistes, la logique du bouc émissaire est bien plus atemporelle et asociale : elle relève avant tout d'une incapacité à comprendre l'altérité dans un monde qui prône le chacun pour soi et la compétition.

ZOOM SUR

L'ouvrage historique « La Fracture coloniale », publié en 2005, entend questionner les restes agissant du fait colonial dans la France d'aujourd'hui et dans l'état des discriminations. Le livre a suscité de vives controverses, certains historiens pensant la notion floue et estimant que la mondialisation génère beaucoup plus de racisme que les séquelles de la colonisation.

Fiche n° 25 - Une société d'individus

AU FIL DE LA QUESTION

◆ On assiste depuis quelques décennies à une accélération du processus historique d'individualisation de la société. Dans ce phénomène massif convergent le meilleur sort réservé aux individus (espérance de vie, paix, élévation du niveau d'instruction, idéologie consumériste...) et l'effacement des utopies collectives. Le « souci de soi » se manifeste aussi bien dans la place accordée au corps et au bien-être, dans les pratiques « solo » (sport, culture...), dans l'importance du look que dans les débats sur l'euthanasie (maîtriser sa vie et sa mort).

◆ Les effets négatifs d'un individualisme omniprésent sont largement étudiés par la sociologie. Le lien social, le vivre ensemble deviennent problématiques et nourrissent aujourd'hui nombre de politiques publiques, censées contrer le délitement des relations humaines, notamment dans l'habitat. La sociabilité prend souvent des tournures nouvelles de repli sur soi ou sur son groupe électif, sur son « clan » ou sa « tribu ». L'individualisme moderne se conjugue avec une ségrégation croissante.

REPÈRES HISTORIQUES

◆ la Renaissance (XVe et XVIe siècle) voit se constituer l'individualisme moderne. Dans ses *Essais*, Montaigne se prend lui-même pour objet de réflexion.

◆ 1789 : la Révolution française marque l'avènement de la « propriété de soi » (John Locke), rendue possible par diverses mutations économiques, juridiques et sociales (propriété privée, droits politiques, liberté de mouvement...).

◆ 1989 : la chute du mur de Berlin signe la fin d'une grande utopie collective.

NOTIONS

A = acteur

Figure de l'individu contemporain, célébrée au tournant des années 80. On a parlé alors du « retour de l'acteur », maître de sa destinée et engagé tout seul dans la réalisation de soi, opposé au système (famille, État, société...).

H = hédonisme

Du grec *hedonê* = plaisir. Être hédoniste, c'est faire du plaisir le but de sa vie. Dans la vie quotidienne, l'hédonisme se traduit par la consommation, la fête, les plaisirs du corps. Le principe de jouissance l'emporte et satisfaire ses passions vaut plus que remplir ses obligations.

H = holisme

Dans les sociétés *holistes* (ex. : primitives, antiques, médiévales...), l'individu est soumis à des dépendances qui orientent sa trajectoire : famille, clan, ethnie, caste. Le tout (la société) prime sur la partie (l'individu).

CITATION

◆ Chacun regarde devant soi ; moi, je regarde devant moi ; je n'ai affaire qu'à moi.
Michel de Montaigne (1533-1592).

DÉBAT

◆ L'individualisme signe-t-il la mort des solidarités ?

▶ On assiste aujourd'hui à un délitement des liens et des attachements (famille, nation...), au recul des engagements collectifs (syndicats, partis politiques), au profit d'une attention exclusive à soi-même, l'assurance (personnelle) l'emporte sur le mutualisme et la solidarité.

▶ Les relations sociales sont aujourd'hui plus « électives », c'est-à-dire plus choisies, l'individu se laisse moins dicter son comportement par des considérations extérieures et des autorités morales, mais il existe toujours des engagements et des solidarités, plus ponctuels, plus égoïstes, plus pragmatiques.

◆ L'individualisme : force ou faiblesse ?

▶ La clé de l'individualisme moderne est moins un égoïsme qu'une autonomie rendue nécessaire par l'effacement des cadres collectifs ; elle constitue les bases d'une maîtrise de sa propre vie et représente donc une force.

▶ L'individu moderne est responsable de son action et l'autonomie devient une nouvelle norme sociale, pesant sur les individus et produisant une « fatigue d'être soi » (Alain Ehrenberg) qui explique les conduites dépressives, suicidaires ou addictives.

ZOOM SUR

Le développement personnel est devenu un important champ de pratiques physiques, mentales et spirituelles. La place laissée vide par la perte d'influence du structuralisme et du marxisme (ou du fonctionnalisme aux États-Unis) explique l'engouement pour ces techniques. Alors que ces théories mettaient en avant le poids du système (État, famille, société, idéologie...) pour expliquer les conduites personnelles, le développement personnel prône la toute-puissance de l'individu. Celui-ci aurait en lui-même, et en lui seul, toutes les ressources pour accéder à sa pleine réalisation. Idéologie du vouloir et de la maîtrise de soi, le développement personnel nourrit par exemple la vogue du coaching, venue des États-Unis.

Fiche n° 26 - Cent ans de laïcité

AU FIL DE LA QUESTION

- ◆ A l'aube du XXI^e siècle, histoire et actualité convergent pour éclairer d'un nouveau jour la question de la laïcité. Une loi est ainsi votée en 2004 pour interdire les « signes religieux ostentatoires » à l'école. Un an plus tard, le centenaire de la loi de 1905 prolonge la réflexion sur la séparation des Églises et de l'État. L'émancipation laïque a constitué au XIX^e une longue suite de luttes pour libérer la société de toute collusion entre le religieux et le politique. Il s'est agi alors d'assurer le principe d'égalité entre les citoyens tel que le définit l'idéal républicain. De ce fait, la laïcité apparaît comme un principe fondateur de notre société, principe de concorde et de tolérance. Elle seule permet d'éviter que les individus s'enferment dans leurs différences, leurs particularismes. Elle oppose l'universalisme au communautarisme.
- ◆ La montée d'un islam intégriste dans des marges agissantes de la société française démontre la nécessité d'une laïcité renouvelée et surtout expliquée à tous pour en renforcer la légitimité. Les analyses divergent sur les manières de reconduire le pacte laïc républicain dans une société bien plus diverse qu'en 1905. Cette question continue à nourrir de la réflexion et de la passion.

REPÈRES HISTORIQUES

- ◆ 26 août 1789 : la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen proclame la liberté religieuse : "Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses (...)".
- ◆ 1905 : loi de séparation des Églises et de l'État : "La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte" (art.2).
- ◆ 15 mars 2004 : loi interdisant, dans les établissements scolaires, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse.

NOTIONS

C = communautarisme

Dérivé du terme *communauté* comme espace de partage et de mutualisation, le terme communautarisme naît dans les années 80 pour désigner les revendications des minorités d'Amérique du Nord. Ici et maintenant, pris en mauvaise part, il exprime un modèle où la communauté prime sur l'individu et l'oblige à l'appartenance dans des manifestations de repli identitaire ou culturel.

T = tolérance

Intimement liée à la laïcité, la tolérance prône l'autonomie du jugement et l'absolue liberté des individus d'adhérer à une religion ou non. Aucune force externe (communauté, État, religion d'État...) ne peut imposer l'appartenance à une communauté. Par conséquent les choses relatives à la croyance sont tenues hors du champ de la loi sauf pour des pratiques contrevenant au droit commun (excision par exemple).

U = universalisme

L'idéal républicain pose l'existence d'un individu adhérant à des valeurs universelles de tolérance, de respect et de liberté. Ces valeurs transcendent toute éthique rattachée à une foi. Le citoyen est une personne abstraite de toute contingence liée à la religion, tout comme à l'origine ou à la position sociale.

CITATION

◆ La laïcité n'est pas un particularisme accidentel de l'histoire de France, elle constitue une conquête à préserver et à promouvoir, de portée universelle. Henri Pena-Ruiz, philosophe.

DÉBAT

◆ Faut-il « toiletter » la loi de 1905 ?

▶ Pour les tenants d'un strict laïcisme républicain, la loi de 1905 n'a rien perdu de sa pertinence, notamment celle qui consiste à tenir le religieux dans la seule sphère individuelle, à l'écart de l'espace public, et a fortiori de l'argent public : refus du financement des associations culturelles, des subventions à l'école privée, de l'entretien des édifices religieux, etc.

▶ Dans le débat sur la laïcité une autre tendance prône un esprit de coopération entre la sphère publique (État et collectivités locales) et les religions à travers leurs instances représentatives ; elle tend à considérer la religion comme un fait social à prendre à compte dans un esprit de dialogue, pas seulement une pratique individuelle.

◆ Quel lien entre religion et école ?

▶ Espace public majeur, où se forment les consciences citoyennes, l'école n'a pas à connaître de la religion dans son enceinte, elle s'est forgée historiquement contre l'influence de la religion et la mainmise de l'Église catholique et cette distinction demeure, de plus l'école de la République hérite d'une histoire, celle de l'Etat-Nation, celle d'un État placé au-dessus des religions.

▶ Depuis le rapport remis par Régis Debray en 2002, la réflexion sur l'enseignement des faits religieux (comme objet de culture) et non de la religion (comme objet de croyance) a progressé en France, l'enseignement ayant été étendu à l'enseignement primaire et secondaire (lettres, langues, arts...).

ZOOM SUR

L'Islam est la deuxième religion de France et compte plus de 4 millions de musulmans. Or, jusqu'en 2003 et la mise en place du Conseil français du culte musulman (CFCM), il ne disposait pas d'instance représentative, à l'inverse des autres religions monothéistes pratiquées en France. Après de longues tractations liées aux clivages doctrinaux, ont été élus en avril 2003 et pour deux ans d'une part le CFCM, d'autre part 25 conseils régionaux du culte musulman (CRCM). Ces instances permettent de nouer un dialogue entre les pratiquants et les pouvoirs publics. S'agit-il d'une manière pour la laïcité de composer avec une sensibilité qui tient une place importante dans la société française ? D'une entorse à la laïcité ? Mais le dialogue antérieur avec les autres religions et leurs instances représentatives ne justifie-t-il pas en soi cette nouvelle donne ?

Fiche n° 27 - La construction européenne

AU FIL DE LA QUESTION

◆ La construction européenne constitue un fait politique majeur de la deuxième moitié du XXe siècle. Après deux conflits mondiaux sanglants, elle ouvrait en 1957 une perspective de paix. Depuis cette date, l'Europe n'a cessé de s'élargir. Mais l'idée européenne, au-delà de quelques aspects et progrès décisifs, s'est singulièrement étroitiée, réduite aux yeux de beaucoup, à un marché organisé, et non à un réel projet de société partagé. Le « non » au projet de traité constitutionnel marque une crise profonde, où chacun semble retourner à ses affaires personnelles. Et pourtant, les 27 membres actuels ont à poursuivre la construction et à donner à l'Europe des objectifs sociaux et politiques. L'Europe : tour de Babel ou maison commune ? Tandis que la construction européenne stagne, d'autres pays frappent à la porte de l'UE, preuve que le besoin d'Europe n'est pas en recul.

REPÈRES HISTORIQUES

◆ 25 mars 1957 : le traité de Rome instaure la Communauté économique européenne (CEE), marché commun de six membres.

◆ 7 février 1992 : du traité signé à Maastricht (Pays-Bas) naît l'Union européenne (UE), aux compétences supranationales étendues, engagée dans une coopération accrue (politique étrangère, sécurité, justice).

◆ 2007 : après plusieurs phases d'élargissement, dont l'adhésion 2004 de dix nouveaux États membres (Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie), l'Europe accueille la Bulgarie et la Roumanie et compte 27 pays.

NOTIONS

C = candidats

Trois pays - la Turquie, la Croatie, et la Macédoine - sont « candidats » à l'adhésion à l'UE. Ils ont engagé les négociations mais n'ont pas encore d'assurance sur leur date d'entrée. Celle de la Turquie est régulièrement évoquée puis repoussée.

F = frontières

Les frontières de l'Europe politique ont été régulièrement élargies en 50 ans. Cette poussée s'est faite d'ouest en est et, pour partie, du nord au sud (Espagne, Grèce, Portugal). La candidature de la Turquie pose clairement la question d'un approfondissement du lien avec le sud, avec le bassin méditerranéen qui a avec l'Europe une communauté d'histoire et de culture.

R = référendum

La Constitution a été modifiée en 2005 afin que les Français puissent être consultés par référendum pour toute nouvelle adhésion (art. 88.5). Cette mesure était selon certains commentateurs destinée à ce que l'adhésion possible de la Turquie ne pèse pas sur le résultat du référendum sur le projet de traité constitutionnel en mai de la même année. D'autres pensent que l'éventualité d'un référendum et d'un refus à l'encontre d'un futur candidat adopté par les autres pays nuirait à la crédibilité de la France.

CITATION

◆ Ne soyons plus anglais ni français ni allemands. Soyons européens. Ne soyons plus européens, soyons hommes. - Soyons l'humanité. Il nous reste à abdiquer un dernier égoïsme : la patrie.

Victor Hugo, 1802-1885.

DÉBAT

◆ La mondialisation nuit-elle à la construction de l'Europe ?

▶ La mondialisation semble dire que plus rien ne se joue au niveau européen et surtout que plus aucune stratégie ne se décide au niveau des États, alors que l'Europe s'est construite et élargie peu à peu autour de ses États-nations. De fait, les États qui composent l'Europe voient leur capacité d'action affaiblie. Les difficultés provoquent, comme après mai 2005, une tendance au repli sur les préoccupations nationales.

▶ N'est-il pas illusoire de penser que la construction européenne s'est faite comme une réponse à la mondialisation, alors que depuis ses origines elle place le marché comme instrument premier de sa réalisation, qu'elle a fait de la libre concurrence et la libre circulation des capitaux, des marchandises et des personnes sa priorité. À l'inverse, la recherche d'une politique sociale européenne, correctif possible à la mondialisation, est sans cesse remise à plus tard.

◆ Que penser du rejet de l'idée d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne ?

▶ La Turquie a déposé en 1987 sa demande d'adhésion à l'Union européenne, et, indéniablement, les Turcs se sentent européens et aspirent à rejoindre la communauté. Or physiquement, 97 % du territoire de ce pays est en Asie. Pour beaucoup par ailleurs, l'Union européenne n'aurait pas les moyens ni les institutions capables d'accueillir un pays aussi immense et aussi différent : cette adhésion nuirait à la cohérence du projet politique européen.

▶ Il existe une attraction de l'Europe sur la Turquie, elle est historique et constante. Les réformes engagées dans ce pays au début du XXe siècle sont d'inspiration européenne. L'élite turque est fortement influencée par le modèle européen. Dans le rejet d'une éventuelle adhésion de la Turquie à l'UE, ces dimensions sont passées sous silence au profit de réflexes de peur. Cet élargissement est en effet présenté comme une aggravation des dérégulations.

ZOOM SUR

L'Europe à la carte, c'est ainsi qu'est vu parfois le devenir possible de la construction européenne, après la suspension de la ratification du projet de traité constitutionnel. Le schéma serait celui d'un noyau dur de pays fondateurs, très avancés dans la coopération, d'autres pays satellites prenant un peu de monnaie unique, un peu de défense commune, etc. Le seul dénominateur commun serait d'ordre économique (le marché), ce qui constituerait un retour aux sources de la CEE mais ferait fi du projet politique et social de l'Europe. Cette vision traduit un repli : elle a les suffrages des libéraux qui y voient la vocation unique de la construction – une zone de libre-échange – et celle des souverainistes qui y voit un retour au tropisme national.

Fiche n° 28 - Quelle identité pour l'Europe ?

AU FIL DE LA QUESTION

◆ Il y a une diversité des identités européennes, évidente dans une association de 27 pays membres, sans équivalent dans l'histoire. Nécessairement, les histoires de ces pays convergent et divergent à la fois. Leurs cultures s'envoient des signaux de reconnaissance et d'incompréhension. L'aspiration à la paix, qui reste un des fondements de l'Europe, n'a pas encore permis de dépasser toutes les défiances. L'effort de connaissance mutuelle est donc considérable, et la constitution d'une identité européenne reste problématique. Elle l'est d'autant plus qu'après les élans prophétiques accompagnant la chute du mur de Berlin, cette identité vient buter sur une crise profonde. L'opacité des institutions et des négociations, l'éloignement et la complexité des prises de décision, l'absence de projet transparent, autant de raisons qui nourrissent une défiance et une lassitude face à l'Europe, accablée de tous les maux. Dans ces conditions, l'Europe peut sembler n'offrir qu'une identité de façade, un habillage réduit à quelques rares points de convergence (démocratie), sans grande conscience historique. Enfin, comment envisager une identité européenne si l'Europe se réduit à une machine économique ?

REPÈRES HISTORIQUES

◆ 1789 : la Révolution française, héritière de la philosophie politique des Lumières, constitue pour l'Europe un événement marquant, inspirant et animant maints débats et courants où la liberté et la tolérance font figure de valeurs fondamentales.

◆ 1945 : de la seconde guerre mondiale, l'Europe sort exsangue, affaiblie et enserrée entre les deux blocs ; le besoin de paix et, dans une moindre mesure, d'indépendance, nourrit dès 1950 (discours de Robert Schuman) l'aspiration à une communauté de destin pour les pays européens fondateurs de la CEE.

◆ 1989 : la chute du mur de Berlin, par la perspective de réunification démocratique, signe un nouvel élan, le triomphe de la démocratie et l'espoir d'une Europe plus large et plus unie.

NOTIONS

B = Babel

Symbole de l'incompréhension, Babel semble revendiquée par l'Europe, puisque celle-ci compte 23 langues officielles depuis le 31 décembre 2006. Dans la réalité, les choses sont plus complexes. Ainsi, la Commission européenne travaille au quotidien en trois langues, l'anglais, le français et l'allemand, alors qu'au Parlement le multilinguisme est rigueur.

E = éducation

La construction d'une identité européenne passe par l'apprentissage des langues et la création d'un espace éducatif ouvert à la circulation des apprenants. Différentes bourses (Erasmus, Leonardo, Comenius, bourses Lavoisier et bourses bilatérales) complétées par des aides régionales et départementales connaissent un grand succès et permettent de prendre pied dans une culture commune.

C = culturelle (identité culturelle)

L'Europe tente de se doter d'un dialogue culturel entre les différents pays. Elle le fait par exemple par le programme MEDIA de soutien à la circulation des œuvres audiovisuelles européennes. Citons encore les « capitales européennes de la culture », programme pour mettre en valeur un patrimoine culturel commun et contribuer au dialogue entre les citoyens européens et leurs cultures. Un jury de sept membres désigne une ville chaque année, en assurant une rotation par pays. En 2013 plusieurs villes françaises seront candidates, dont Lyon et St Etienne.

DÉBAT

◆ L'opposition aux USA peut-elle fonder une partie de l'identité européenne ?

▶ Il est vrai que l'Europe se définit beaucoup par opposition aux États-Unis, notamment dans la création d'un contrepoids à la domination économique américaine, à la puissance agressive d'un pays qui entend dicter les règles ultralibérales via les organismes internationaux (OMC...). D'autres points séparent la Vieille Europe des USA : peine de mort, modèle social, conception des relations étrangères (messianisme des Américains, modestie des Européens), soumission à l'économie.

▶ D'une certaine façon, l'Europe a envers les USA une attitude assez schizophrène, faite de rejet et de fascination. Les coupures existent à l'intérieur de l'Europe entre les pro-atlantistes (dont certains adhérents récents) et les autres. Tout en tenant l'Amérique à distance, les pays européens lorgnent vers elle. Le fait est que les deux blocs ont en commun des régimes démocratiques, et que l'influence de la langue et de la culture anglo-saxonne pèse lourd dans les représentations et les schémas de pensée.

◆ Y a-t-il une culture européenne ?

▶ L'action culturelle de l'Europe s'inscrit dans une marge, et dans la domination de l'anglais, de la culture industrielle importée des USA. Elle produit quelques événements médiatiques (capitales de la culture) ainsi qu'un soutien au cinéma européen. Pour le reste, le budget de la culture est très faible et traduit une réticence à construire une politique culturelle à la française, chez des Commissaires pour lesquels, majoritairement, la culture est affaire d'initiative privée.

▶ On peut se demander si la culture peut et doit être une compétence de l'Europe. Il existe un relatif consensus pour dire que les actions culturelles relèvent des États et des régions. Seuls eux peuvent assurer la diversité. Que serait une politique culturelle européenne ? ne serait-elle pas portée par un regard trop univoque, par une tentation de centralisme culturel, contraire au respect de la diversité.

ZOOM SUR

En faveur du cinéma, l'Europe met en place un embryon de politique de soutien à la production et la diffusion des œuvres continentales. Cette aide se manifeste par exemple par le label Europa cinémas en direction des salles art et essai, les incitant à proposer un pourcentage de films européen. On assiste aussi à des co-productions. Le risque est de voir produire des « œuvres » pensées seulement comme contre-poids à l'invasion hollywoodienne, des films à grand spectacle estampillés Europe (« Astérix et Obélix contre César » par exemple) mais sans fournir de contenus à une identité cinématographique européenne. Qu'est-ce qu'une culture européenne, au-delà d'une culture fabriquée dans l'espace européen ? Le danger de voir s'affronter économiquement des industries culturelles similaires dans leur forme et leurs contenus idéologiques est bien réel.

Fiche n° 29 - Le développement durable en marche

AU FIL DE LA QUESTION

◆ Le concept de développement durable repose sur la nécessité de « satisfaire les besoins présents sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs. » Sont ainsi posées d'emblée une solidarité entre générations et une responsabilité à la fois technique et éthique. Le développement durable articule trois dimensions - environnementale, sociale, économique -, conjuguant de fait le viable, l'équitable, l'efficace. Depuis plus de trente années, l'appropriation croissante quoiqu'inégale du développement durable par les pouvoirs publics, les institutions, les entreprises et les individus s'est faite dans un contexte de grandes inquiétudes : dégradation des milieux, épuisement des ressources naturelles, impact des activités humaines sur le changement climatique...

◆ Dans la dernière décennie, le développement durable s'est inscrit réellement dans les politiques publiques, produisant lois et textes réglementaires. La loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT) du 25 juin 1999, puis la loi SRU du 13 décembre 2000, obligent à prendre en compte le développement durable dans l'aménagement du territoire et les projets d'urbanisme. Des agendas 21 locaux voient le jour. Les résultats tangibles du « Grenelle de l'environnement » à l'automne 2007, permettront de dire si les discours volontaristes sont en capacité de produire une nouvelle culture écologique.

REPÈRES HISTORIQUES

◆ 1972 : la Conférence de l'O.N.U. à Stockholm définit " un développement qui ne soit pas uniquement guidé par des considérations économiques mais aussi par des exigences sociales et écologiques"

◆ 1987 : le rapport Brundtland "Notre avenir à tous" de la commission mondiale sur l'environnement et le développement consacre le terme de développement durable.

◆ 2005 : entrée en vigueur du Protocole de Kyoto (2008-2012) pour la réduction des émissions des gaz à effet de serre ; en France, le Congrès adopte la Charte de l'Environnement, désormais inscrite dans la Constitution.

NOTIONS

A = agenda 21

Programme d'actions pour le développement durable au XXI^e siècle, adapté au Sommet de la Terre de Rio, l'agenda 21 se décline au niveau des collectivités locales (agenas 21 locaux). Document stratégique et opérationnel, l'agenda type détaille en 4 sections et 40 chapitres les solutions innovantes pour penser un projet de territoire dans le cadre du développement durable.

B = biodiversité

Diversité des espèces animales et végétales Selon l'Union mondiale pour la Nature (UICN) plus de 11 000 espèces sont menacées d'extinction à court terme.

D = décroissance

A l'opposé du consensus politique actuel, les partisans de la décroissance économique estiment que l'empreinte écologique de l'homme a atteint un seuil où le dogme de la croissance même durable doit être battu en brèche. La course à la productivité doit être abandonnée, l'augmentation de la consommation entraînant nécessairement une hausse de l'empreinte écologique.

CITATION

◆ Si la société de consommation ne produit plus de mythe, c'est qu'elle est elle-même son propre mythe. Jean Baudrillard, philosophe, 1929-2007.

DÉBAT

◆ Développement durable ou décroissance ?

▶ Pour maintenir le capital naturel de la planète, pour préserver les espaces naturels et les autres espèces, les activités humaines doivent être limitées, car c'est l'environnement qui prime et exige une décroissance : les faits prouvent en effet que la croissance économique de l'ère industrielle s'est accompagnée de dommages irréversibles à ce capital naturel.

▶ L'état de la planète est pour d'autres la somme du naturel et du construit, et le développement durable s'inscrit dans cet équilibre, il faut donc faire confiance au progrès technique : les sociétés avancées prouvent qu'elles savent inventer et mettre en œuvre des solutions pour réduire leur impact écologique.

◆ Quel rôle pour le citoyen dans le développement durable ?

▶ L'éducation à l'environnement est entrée dans les programmes et les pratiques, la responsabilisation des citoyens est une des conditions de réussite d'une politique de développement durable au niveau local. Elle doit se traduire par un changement des comportements (déplacements, consommation, production de déchets), par une implication importante dans les procédures de démocratie participative (urbanisme, déplacements).

▶ L'implication des citoyens est certes importante, l'information et la mobilisation doivent se poursuivre, toutefois les pratiques servent parfois à produire une « écologie molle », faite de bons gestes et de bonnes résolutions, elles dédouanent souvent les pouvoirs publics de leurs responsabilités et de leurs contradictions (tout routier, incinération, agriculture intensive, péri-urbanisation, transports...).

ZOOM SUR

Soupçonnées, parfois à juste titre, de pollution, de gaspillage et de pratiques sociales inacceptables, les entreprises intègrent aussi de plus en plus à leur gestion des objectifs de développement durable. On parle alors de responsabilité sociale ou sociétale des entreprises. En France, une loi sur les nouvelles régulations économiques oblige les entreprises cotées en bourse à produire lors de leur rapport annuel une série d'informations relatives aux conséquences de leur activité. Cette tendance a aussi produit des agences de notation sociale, qui publient, sur la base du volontariat, des informations relatives aux conséquences sociales et environnementales des activités économiques. L'existence de telles agences constitue surtout un outil de pression sur des organisations soucieuses de changer leur image, dans un contexte de concurrence mondialisée.

Fiche n° 30 - Risque et précaution

AU FIL DE LA QUESTION

◆ L'existence humaine dans les sociétés occidentales est plus sûre que jamais et l'espérance de vie s'allonge régulièrement. Or, depuis une vingtaine d'années, les risques (sanitaires, environnementaux, sociaux, technologiques...) occupent une place importante dans l'actualité et les politiques publiques. La surmédiatisation des catastrophes naturelles et des affaires sanitaires, ainsi que l'apparition de risques nouveaux, expliquent pour partie une hypersensibilité au risque. On peut aussi invoquer l'individualisme moderne où l'homme rêve d'une maîtrise absolue sur les événements et d'une société du risque zéro.

◆ Cette sensibilité grandissante au risque s'est accompagnée de l'émergence du principe de précaution, désormais inscrit dans le droit international, communautaire et français. L'application de ce principe nourrit régulièrement des débats intenses entre tenants d'une règle absolue aboutissant à l'abstention et partisans d'une attitude plus ouverte

REPÈRES HISTORIQUES

◆ 1992 : au sommet de la Terre à Rio, le « principe 15 » de la déclaration finale fait mention de la notion de précaution (*precautionary approach*)

◆ 1995 : la loi Barnier de renforcement de la protection de l'environnement introduit dans le droit français le principe de précaution. Il est aujourd'hui inscrit dans la Constitution.

◆ 2007 : plusieurs associations lancent un appel pour un moratoire sur les OGM.

NOTIONS

C = cindynique

Néologisme forgé à partir du grec *kindunos* (= danger), la cindynique est une discipline transversale qui se propose d'étudier le risque dans nos sociétés. On parle aussi de cindynophobie (peur du risque) et cindynophilie (goût du risque).

P = principe (de précaution)

Selon ce principe, « l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles ».

M = moratoire

Initialement cantonné au domaine financier, le terme de moratoire désigne un délai et donc une suspension de paiement. Appliqué à un champ plus large, un moratoire permet de suspendre une action et prendre des mesures appropriées d'études, de vérification et de débat.

CITATION

◆ Le monde est au risque. Le monde sera demain à qui risquera le plus, prendra plus fermement son risque. Georges Bernanos (écrivain français).

DÉBAT

◆ Précaution : abstention ou action ?

▶ Le principe de précaution n'indique pas quelles mesures prendre et n'en impose aucune, son application passive peut donc conduire à une forme d'inertie et à une règle d'abstention face aux risques.

▶ le principe de précaution est un appel à la réflexion et à l'innovation, il est de nature à nourrir l'action publique par la recherche de nouvelles procédures technologiques, il permet un bond en avant des connaissances et, de fait, contribue à faire reculer l'incertitude.

◆ Le risque zéro est-il possible ?

▶ Le haut degré technologique de nos sociétés doit permettre à la science de s'approcher, sinon d'atteindre, un état où l'incertitude serait exclue de nos univers, et les risques probables parfaitement calculés.

▶ L'objectif du risque zéro est un leurre, et ne saurait devenir une norme sociale, et la précaution ne vise pas cet objectif, elle consiste à écarter les risques les plus graves qu'elle se propose de réduire.

ZOOM SUR

Les conduites à risque, notamment chez les adolescents, font l'objet d'une approche complexe. Envisagées d'une part comme problématique sanitaire et sociale (surconsommation de drogue ou d'alcool, conduite routière, transgressions...), elles sont aussi étudiées dans leur dimension intime. Le sociologue David Le Breton y voit ainsi « une manière ultime de fabriquer du sens et de la valeur ». Il les analyse comme « des rites individuels de passage. » Loin d'être nihilistes et de réfuter à la vie sa valeur intrinsèque, elles replacent le risque au cœur même de l'existence, comme ce qui donne du prix à celle-ci. Prévenir les conduites à risque dans leurs aspects mortifères a du sens, en revanche prétendre les éliminer relève sans doute du même fantasme que celui qui voudrait conduire la société tout entière vers le risque zéro.

Fiche n° 31 - École et modernité

AU FIL DE LA QUESTION

◆ Le modèle de l'école et de la transmission du savoir s'est constitué en France sous la III^{ème} République. Il puise ses références dans l'idéal d'une école démocratique, ouverte à tous dans le respect des différences mais pour construire un modèle abstrait de citoyen partageant les valeurs de liberté et de laïcité.

NOTIONS

D = démocratisation

Le mouvement de démocratisation par massification est marqué dans la période récente par la création du collège unique (1975) et l'objectif 80 % au bac à partir de 1984...

CITATION

◆ Ma prétention est de vous montrer que l'égalité d'éducation n'est pas une utopie.
Jules Ferry, 10 avril 1870

DÉBAT

◆ **L'école est-elle en conflit avec la société ?**

▶ La crise sans précédent que traverse l'école manifeste principalement la rupture entre l'école et la société : cette dernière développe des propositions informatives, éducatives et ludiques - internet, jeux vidéos, télévision, radio - qui font apparaître obsolètes les modes d'apprentissage et la temporalité longue proposée par l'école.

▶ Non seulement l'école n'est pas en rupture, mais elle devient de plus en plus perméable aux comportements et aux attentes qui émanent de la société : compétition, individualisme et refus de l'autorité, stratégies consuméristes du savoir choisir la bonne filière -, clientèle scolaire qui fait son marché dans les offres concurrentielles qui traversent le public comme le privé.

◆ **Que faut-il penser de l'élitisme républicain ?**

▶ Émergé en 1984 (De l'école, Jean-Claude Milner), le concept d'élitisme républicain se présente comme un plaidoyer pour l'égalité (républicain) par l'instruction (élitisme), il s'agit pour l'école de favoriser l'accès à tous au savoir le plus élevé, de ne pas céder aux sirènes des pédagogies de la compréhension qui oublient l'exigence d'excellence.

▶ La question de l'élite traverse tous les débats sur l'école depuis les lois Ferry, des intellectuels d'alors voyant dans la démocratisation du savoir un danger pour la sauvegarde de l'élite : à celle-ci une forte culture, aux autres classes un savoir moindre. Sous son apparente réconciliation des deux

tendances, l'élitisme républicain moderne recycle à sa façon cette vision qui oppose implicitement République (les élites) à démocratie (les masses).

◆ **L'école doit-elle s'adapter à l'ère numérique ?**

▶ L'école demeure un espace de transmissions des savoirs les plus fondamentaux et les plus larges possibles, elle a une mission dont la première strate reste la maîtrise des processus d'acquisition notamment de la lecture, de l'écriture et du calcul. La lutte contre l'illettrisme qui menace paradoxalement la modernité reste un des combats prioritaires.

▶ Le numérique devrait largement envahir l'école pour devenir un des instruments du savoir et non un univers parallèle livré à la marchandisation et l'idéologie du jeu : il faudrait revoir en profondeur la formation des maîtres, les politiques éditoriales (programmes) et donner à l'école ses nouvelles « humanités », lui permettre d'accompagner l'accélération vertigineuse du savoir née notamment de l'internet.

Fiche n° 32 - Le progrès a-t-il de l'avenir ?

AU FIL DE LA QUESTION

◆ Nourrie par les Lumières, qui voyaient la raison guider l'humanité vers son accomplissement, la notion de progrès a été omniprésente jusqu'au début du XXe. Depuis, la persistance des maux, le séisme de la 2nde guerre mondiale, les défiances envers les dérives de la science, les atteintes à la planète, ont conduit à plus de scepticisme. La foi aveugle dans le progrès n'est plus de mode. Les citoyens demandent un droit de regard que les politiques leur concèdent peu à peu.

NOTIONS

F = Frankenstein

La romancière Mary Shelley a décrit, en inventant son personnage de savant dépassé par sa créature, le mythe qui hante la modernité, celui d'une société qui ne contrôle pas les forces qu'elle a elle-même engendrées : cyberguerre, clonage, conflits nucléaires, nanototalitarisme.

CITATION

◆ Notre pensée aujourd'hui, est sous la dominance ontologique de la mort. Hans Jonas, philosophe, 1903-1993.

DÉBAT

◆ Faut-il contrôler les scientifiques ?

▶ La science a besoin d'espace de liberté, elle procède par essais et erreurs, elle ne peut pas informer sur des contenus complexes, inaccessibles au citoyen lambda avant de les avoir validés sur un plan purement scientifique, elle a plus besoin d'éthique en amont que de contrôle pendant le processus même de la recherche.

▶ L'accélération des processus de diffusion du savoir fait qu'on assiste à un nouveau rapport entre scientifique, politique et citoyen. On parle moins de contrôle a posteriori que d'une co-construction du savoir, par allers et retours, par une démarche participative dans des comités hybrides, des conférences de consensus qui renouvellent la confiance entre science et société.

◆ Que faut-il penser des nanotechnologies ?

▶ Les nanosciences explorent le domaine de l'infiniment petit, une échelle où les propriétés physiques peuvent être modifiées, où des structures hybrides naissent de nouvelles molécules conjuguées à certaines matières premières : les applications industrielles notamment médicales sont jugées prometteuses.

▶ Les nanosciences et nanotechnologies inquiètent les consommateurs et les associations environnementales, les effets des transformations sur l'humain étant, à ce jour, inconnus ; elles illustrent la difficulté du monde scientifique à

accepter la controverse, la prépondérance des enjeux financiers colossaux et des positions rigides sur le débat éclairé.

◆ **Y a-t-il un progrès social ?**

▶ Concept flou, le progrès social s'ancre à la fois dans le progrès technico-économique, les droits de l'homme (liberté) et le mouvement syndical. Il est difficile de donner une définition universelle à une marche en avant de la société, de ce qui lie les individus entre eux ; dans les discours comme dans l'action, c'est un concept qui tend à s'effacer, comme si l'urgence des problèmes appelait à plus de modestie et à une vision relativiste.

▶ S'il existe un progrès social, il est dans la corrélation entre progrès technologique, progrès économique et progrès juridique pour généraliser un droit au travail, un droit au logement, un droit aux richesses naturelles, droit à la planète, il ne peut être qu'international.

Fiche n° 33 - Un droit au logement

AU FIL DE LA QUESTION

◆ Précarisation grandissante, exclusion, paupérisation des salariés, flambée des prix de l'immobilier, retard en matière de constructions : le mal-logement rappelle la période de l'après-guerre. Cette crise durable a fait naître à la fois de fortes mobilisations associatives (DAL-Droit au logement, Enfants de Don Quichotte, ATD-Quart Monde, FNARS). Elle a conduit surtout à la formalisation d'un droit au logement opposable (DALO), inscrit dans la loi depuis 2007.

NOTIONS

O = opposable

Le droit au logement opposable (DALO) donne la possibilité à toute personne sans domicile d'entamer un recours contre les pouvoirs publics si ses démarches pour obtenir un logement social stagnent de manière anormale. Le DALO sera élargi en 2012 à toute personne mal logée.

DÉBAT

◆ **L'opposabilité du droit au logement est-elle crédible ?**

▶ L'opposabilité du droit au logement, désormais inscrite dans la loi, contraint l'État à fournir un logement digne à ceux qui en sont dépourvus, elle place ainsi le logement au même rang que d'autres droits fondamentaux (travail, santé) et le reconnaît comme facteur essentiel d'intégration socioprofessionnelle et d'équilibre personnel. En son principe éthique, elle est donc crédible.

▶ L'opposabilité est crédible si les conditions d'application restent à la hauteur de la dynamique du DALO : aller au-delà du contingent préfectoral, pousser à la mobilisation de nouveaux logements, étendre l'accès au droit à d'autres catégories, s'accompagner d'une politique ambitieuse de création de nouveaux logements afin de permettre de sortir de l'urgence. Le DALO est crédible dans une politique d'ensemble, et surtout avec des crédits suffisants.

◆ **Que faut-il penser de la maison à 100 000 euros ?**

▶ Le goût des Français pour la maison individuelle s'inscrit dans une recherche de qualité de vie que les espaces urbains collectifs ne leur apportent pas ou plus, dans un idéal de propriété : la maison à 100 000 euros (dite « maison Borloo ») vise à offrir cette possibilité, vécue comme un idéal, à un nombre plus large de personnes.

▶ Dans les faits le coût de la « maison Borloo » s'avère bien plus élevé qu'annoncé, le coût du terrain n'étant pas pris en compte ; surtout ce type de projet de logement va à l'encontre de toute vision d'une ville durable, en permettant le développement anarchique de l'habitat individuel qui nuit déjà fortement aux équilibres écologiques.

◆ **La mixité sociale est-elle hors d'atteinte ?**

▶ Quartiers riches et quartiers pauvres ont toujours existé, et les politiques incitatives (loi SRU) pour inciter les villes riches à prendre leur part dans le logement social montrent actuellement leurs limites, certaines communes parvenant à contourner l'obligation de consacrer 20 % de leur parc locatif à l'habitat aidé. Sans parler des groupes de pression (habitants, riverains) qui s'opposent à des projets de construction.

▶ Il reste à diversifier les solutions pour rendre la démarche de mixité plus naturelle, et l'étendre par exemple au-delà des constructions neuves (notamment grâce à des mesures incitatives en faveur des copropriétés) et au-delà des décideurs publics (conventions avec les promoteurs).

Fiche n° 34 - Délinquance, entre mots et réalité

AU FIL DE LA QUESTION

◆ Qu'on le veuille ou non, la délinquance a pris place au rang de thème favori du discours politico-médiatique. Il est communément admis que la délinquance et les violences, notamment urbaines, reflètent avant tout une crise morale, une instabilité de la famille, une perte des valeurs, des normes et des repères, un recul de l'autorité. Une approche récurrente, déjà en œuvre au XIXe siècle, en France comme en Angleterre, qui laisse dans l'ombre d'autres niveaux d'explication : échec social, sirènes de la consommation...

NOTIONS

P = prévention

Au cœur de l'ordonnance de 1945 organisant la politique en direction de la jeunesse, la prévention consiste à mettre en place les informations, les propositions permettant d'éviter un trouble et d'aider les personnes à trouver d'autres formes d'action.

DÉBAT

◆ **Que faut-il penser des chiffres de la délinquance ?**

▶ Les statistiques de la police et de la gendarmerie enregistrent en réalité les activités de leurs services, en aucun cas elles ne donnent à lire l'état réel (le nombre, la fréquence) des actes délinquants : il existe de fait une réalité partiellement invisible et un discours statistique qui feint de la refléter.

▶ L'obsession du chiffre dans l'observation de la délinquance reflète l'insuffisance des moyens de rendre compte de celle-ci avec des outils diversifiés et croisés, notamment les enquêtes de victimation ; de plus les données émanent presque exclusivement des sources policières, et nourrissent un discours catastrophiste où tout un « marché » de la sécurité trouve ses arguments de vente.

◆ **La vidéo-surveillance, remède à la délinquance urbaine ?**

▶ Très prisée dans le monde anglo-saxon, la vidéosurveillance fait un bond en avant dans les villes françaises, posant de redoutables questions aux libertés publiques, ainsi que s'en est émue la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) qui déplore l'avènement d'une « société de surveillance » : caméras, biométrie, traçage nanotechnologique...

▶ L'efficacité de la vidéosurveillance n'est pas prouvée, les dispositifs tendant à déplacer les problèmes hors caméra, elle est surtout aujourd'hui un outil marketing, permettant à certains élus locaux d'afficher une volonté d'action – et de laisser en friche le terrain de la prévention, moins rentable électoralement – elle nourrit surtout un juteux marché privé de la vidéosurveillance prompt à vanter la toute-puissance de ces nouvelles technologies.

◆ **L'évolution de la famille est-elle un facteur de déviance ?**

▶ La démission des parents et notamment des pères, le recul de l'autorité parentale sont une très vieille histoire urbaine, et déjà sous le 2nd Empire les pouvoirs publics s'inquiétaient de la négligence des parents, facteur de trouble au « repos public » : aujourd'hui ce lien causal semble tenir certains nouveaux états de la famille (monoparentale, en union libre, recomposée) comme pathologique et nécessairement cause de désordre.

▶ La « responsabilisation » des parents et leur éventuelle « punition » connaissent une audience grandissante : elles permettent de minorer le rôle que jouent dans la violence et la délinquance juvéniles les difficultés d'insertion, les mécanismes de sélection scolaire, les discriminations raciales : les causes sont en réalité plus complexes que cette seule lecture « asociale ».

Fiche n° 35 - Mondialisation, une voie contestée

AU FIL DE LA QUESTION

◆ La mondialisation se traduit essentiellement par l'ouverture de toutes les économies nationales sur un marché devenu planétaire. Elle repose sur la libéralisation des échanges et la déréglementation, la délocalisation des activités, la circulation fluide des capitaux et des biens, le développement des télécommunications. Les choix économiques stratégiques se font à l'échelle mondiale, et non plus nationale. D'abord économique, la mondialisation affecte aujourd'hui l'ensemble des activités et des échanges. C'est la réalisation du « village planétaire ».

NOTIONS

A = altermondialisme

Né au milieu des années 90, l'altermondialisme est un mouvement social international qui, face à la mondialisation libérale, cherche à promouvoir la démocratie, la justice économique, la sauvegarde de l'environnement, les droits humains en vue d'un développement maîtrisé et solidaire. Il prône donc une autre (alter) mondialisation. Composé de nombreuses associations et ONG, il agit par réseaux et forums sociaux tant locaux que mondiaux (Porto Allegre, Seattle, Florence...).

CITATION

◆ Si l'on ne construit pas un monde de partage des richesses, c'est un monde de conflits multilatéraux qui nous attend. José Bové.

DÉBAT

◆ **Peut-on rendre la mondialisation solidaire ?**

▶ La mondialisation se traduit par la libre circulation des marchandises et des capitaux, par principe peu soucieuse de ses effets sociaux et environnementaux. De plus la mise en concurrence des travailleurs entre eux tend à miner les valeurs de solidarité. Les États, les instances internationales et la société civile ont donc fort à faire pour imposer d'autres orientations.

▶ Rendre la mondialisation solidaire consisterait notamment : à annuler la dette des pays en développement ; à rompre avec le fonctionnement actuel d'organismes comme le FMI et la Banque mondiale, et en assurer le contrôle par l'ONU ; à développer des fonds du type Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) ; à instaurer des taxes sur les transactions financières, à développer la promotion du co-développement et des projets de coopération par le biais d'ONG ou d'associations. Les collectivités locales ont un rôle à jouer, en terme de coopération décentralisée.

◆ **La mondialisation est-elle gage d'ouverture sur le monde ?**

▶ Pour ses partisans, la mondialisation est une phase inéluctable et égalitariste du libéralisme, permettant aux pays en voie de développement de rattraper les pays industrialisés, elle s'accompagne nécessairement d'échanges interculturels, elle est donc gage d'ouverture et de découverte de l'autre, elle ouvre le regard des individus au-delà des horizons nationaux.

▶ L'ouverture culturelle vantée par la mondialisation est pour d'autres un leurre, en réalité l'ouverture des frontières concourt surtout à l'exportation et l'imposition d'un modèle unique, anglo-saxon et néolibéral, elle se traduit par le règne des standards culturels. De grandes batailles ont lieu notamment à l'ONU pour tenter de lutter contre l'uniformisation (cinéma notamment), et une Déclaration universelle de la diversité culturelle a été adoptée à l'UNESCO en 2001.

Fiche n° 36 - La ville, avenir de l'homme

AU FIL DE LA QUESTION

◆ La ville demeure l'espace de vie quotidienne pour 80 % de la population. Mais la question urbaine s'est complexifiée ces dernières années, et derrière la « ville » se dessinent des espaces disparates, problématiques : le périurbain, les villes centres, les banlieues, les « quartiers ». Attractive et répulsive, la ville est au cœur de formidables enjeux sociétaux (mixité), environnementaux (déplacements), économiques (pôles de compétitivité) et politiques (intercommunalité).

CITATION

◆ Dieu a fait la campagne et l'homme a fait la ville. William Cowper.

DÉBAT

◆ La banlieue est-elle la maladie infantile de la ville ?

▶ La banlieue ressemble en effet à une ville par défaut : manque d'espace, pauvreté architecturale, manque d'espaces verts, activités économiques reléguées ou fragiles, absence d'équipements culturels, désertion des services publics, ghettoïsation de populations assignées à résidence...

▶ Le discours politico-médiatique a forgé une image univoque de la banlieue, celle d'une ville ratée, malade, d'un espace infantilisé qu'il faut aider à grandir ; cette focalisation sur les travers supposés de ce mode de ville, sur ses espaces dévalorisés a nourri notamment une pensée urbanistique et une politique de la ville obnubilée par la rénovation, la démolition / reconstruction. Cette vision « bétonnée » dédouane souvent d'une analyse des maux sociaux de la banlieue. Elle fait silence sur les solidarités, les réseaux d'entraide, les initiatives, la démocratie participative, les rencontres culturelles.

◆ Le périurbain, chance ou fatalité ?

▶ Le périurbain gagne du terrain et totalise 16 % de la population en 1999 contre 12 % en 1990, il représente une aspiration largement partagée, un idéal de réussite sociale (maison individuelle hors de la ville), et une recherche de qualité de vie que l'espace urbain n'offrirait plus (bruit, pollution, stress...).

▶ Le périurbain cumule les handicaps, contribuant notamment à des maux sur lesquels vient buter l'exigence de développement durable (étalement urbain anarchique, pollutions, dégradation et banalisation des espaces), de plus derrière le périurbain on observe des situations sociales très diversifiées (précarité de ménages enfermés dans le surendettement, absence de mobilité).

◆ **Mettre la ville à la campagne : qu'en pensez-vous ?**

▶ Ce vieux rêve est peut-être en train de se réaliser, pour le pire : en meublant de manière incontrôlée l'espace entre ville et campagne, l'aménagement du territoire fait naître des lieux hybrides, ni ville ni campagne, banalisés et standardisés, il fait naître d'incalculables problèmes de déplacement et de pollution.

▶ Plus qu'un objectif réel, de ce slogan on peut faire une utopie, la recherche symbolique de convergences entre la ville et la campagne, en offrant à l'une les qualités de l'autre, mais en évitant d'exporter chez l'une les défauts de l'autre ; on aurait ainsi des cumuls de bienfaits : urbanité, solidarité, qualité du cadre de vie, animation culturelle, participation des citoyens...

Fiche n° 37 - Des loisirs illusoires ?

AU FIL DE LA QUESTION

◆ Contemporains de la révolution industrielle (XIXe siècle) qui dégage du temps pour soi, les loisirs n'ont cessé de gagner du terrain depuis les années 70. Ils structurent aujourd'hui la vie sociale au moins autant que le travail. Pensés comme un envers du travail et plus largement du social, ils n'échappent pourtant pas aux phénomènes de massification, de standardisation et de banalisation.

NOTIONS

D = divertissement

Le divertissement est ce qui nous détourne de préoccupations jugées essentielles, il permet de s'évader, de prendre congé avec l'état ordinaire du monde, le sérieux, le travail, le devoir.

CITATION

◆ La révolution, c'est les vacances de la vie. André Malraux.

DÉBAT

◆ **Les loisirs sont-ils une « autre vie » ?**

▶ Les loisirs restent associés à un divertissement, à ce qui éloigne des contingences du réel, c'est-à-dire tout à la fois du stress et de la banalité du quotidien ; ils sont pensés comme un temps où l'individu ressource, où il accède à la plénitude hédoniste que le reste de la vie sociale ne saurait lui procurer, c'est un temps libre où chacun peut s'inventer.

▶ L'illusion que les loisirs procurent une vie plus libre, dégagée des contingences qui structurent le temps travaillé, participe des simulacres de la modernité. En réalité, les loisirs sont de plus en plus formatés, ordonnés, ils sont surtout industrialisés et marchandisés, rien n'est plus conforme et standardisé que les loisirs de masse aujourd'hui (parcs de loisirs, voyages organisés, clubs...).

◆ **Le voyage a-t-il de l'avenir ?**

▶ La fluidité des transports, la vitesse, la circulation des images ouvrent de larges fenêtres sur le monde et sur les autres cultures. Le regain du voyage s'inscrit dans une mobilité en expansion, comme en témoignent le développement des transports aériens, la multiplication et la diversification des agences.

▶ La mobilité se déploie à mesure que le voyage s'avère illusoire, restreint de plus en plus par l'invisibilité de certaines contrées (guerres, conflits...), par l'industrialisation du tourisme qui organise et formate des circuits où ce qui fonde le sens du voyage (découvrir l'autre dans sa réalité) disparaît sous un flot d'images et une mise en scène permanente des sites et des cultures.

◆ **Que faut-il penser de la RTT ?**

▶ La réduction du temps de travail est avant tout un épisode marquant d'une tentative de partager le travail à une époque où celui-ci se raréfie, elle s'inscrit aussi dans une tendance qui vise à libérer l'individu pour une vie sociale ouverte sur soi et sur les autres, plus largement sur la vie de la cité : bénévolat, engagement citoyen, loisirs, formation.

▶ La RTT n'a en réalité que légèrement modifié la part des loisirs dans le temps social des Français, ne s'étant pas accompagnée d'une progression du pouvoir d'achat qui permettrait de transformer ce temps libre supplémentaire en loisirs. Pourtant, elle est un épisode important de cette extension du loisir dans la vie sociale, qui ne cesse de progresser et nous inscrit pleinement dans une utopie du loisir, de l'accomplissement de soi à travers le jeu, le sport, le voyage.

Fiche n° 38 - Quelles valeurs aujourd'hui ?

AU FIL DE LA QUESTION

◆ Contre le discours sur la « perte des valeurs », il est loisible au contraire de penser que toute société construit ses valeurs, que ces dernières reflètent un état du savoir, du monde et des rapports entre les hommes, une projection du lien à l'histoire et à l'environnement. Étroitement liées à l'individualisation des rapports sociaux, les valeurs contemporaines reposent sur une solidarité de proximité, l'aspiration à une citoyenneté active et la réactivation d'une exigence éthique dans les activités humaines, dont les droits de l'homme sont une des manifestations.

NOTIONS

A = aventure

Valorisée par le cinéma et la littérature, l'aventure se signale comme une valeur contemporaine forte. Délié des attaches traditionnelles (religion, famille, devoir), l'individu voit le monde comme un espace infini de découverte, terrain de jeux extraordinaires. Paradoxalement, cette valeur forte se déploie dans un monde connu et borné, d'où la possibilité même de l'aventure s'efface peu à peu.

CITATION

◆ Ou bien la population prend sa destinée en main et se préoccupe de l'intérêt général, guidée en cela par des valeurs solidarité ou bien c'en sera fait de sa destinée tout court. Noam Chomsky,

DÉBAT

◆ **L'humanitaire constitue-t-il une valeur ?**

▶ Par la présence et le dévouement en faveur des autres, par la prise de risque acceptée, les mouvements humanitaires témoignent de cette solidarité, parfois dernier rempart face à des pouvoirs politiques. L'humanitaire incarne un engagement ultime, une persistance héroïque de l'humain dans l'inhumain.

▶ Dans l'humanitaire, il existe une impureté de fait de certaines actions, une extériorité par rapport aux cultures rencontrées, voire un rapport néo-colonial de domination : l'Occident sait ce qui est bon. Dans le pire des cas, l'humanitaire se voit instrumentalisé à son insu par des forces (politiques, militaires) qui le font agir à l'inverse de ses valeurs affichées.

◆ **Y a-t-il des valeurs universelles ?**

▶ Plusieurs grands chocs planétaires (Révolution, Shoah, guerres mondiales) ont concouru à la diffusion de valeurs transnationales portées par un modèle démocratique, exprimées notamment à travers la promotion de droits de l'homme universels. Une opinion publique mondiale émerge, ainsi qu'une justice mondiale (TPI) et une morale universelle : liberté, dignité, solidarité.

▶ À côté de ce modèle idéal et utopique, il existe un danger à croire universels les valeurs et les modes de vie (habitus) propre à notre société individualiste et consumériste, il y a dans notre prétention à l'universalisme les germes d'une pensée néocoloniale, qui veut voir dans sa vision du monde la seule possible. Il existe ainsi des sociétés où l'individu n'est pas le but ni la norme.

◆ **Assiste-t-on à la fin du civisme ?**

▶ Crise de l'autorité, disparition du service militaire obligatoire, multiplication des « incivilités », notre société est en effet à la recherche d'un nouveau civisme, d'un retour au respect et à la construction d'un intérêt général. Pour certains, cela passe par exemple par la création d'un service civil obligatoire qui permettrait à chacun de consacrer du temps au service de la communauté.

▶ Il est exagéré de dire que tout civisme aurait disparu : moins ostentatoire, il se manifeste dans de multiples actions de solidarité associatives, mais aussi dans des engagements plus encadrés comme le service civil volontaire lancé récemment. Pour le généraliser, il faudra un état des lieux volontariste des missions utiles, un financement durable, une intégration de ce temps civique dans les parcours de formation des jeunes.

Fiche n° 39 - Sciences et éthique

AU FIL DE LA QUESTION

Science et technique ont par le passé montré leur impact social et les bénéfices qu'en retire a priori l'humanité. Toutefois, un doute s'exprime de plus en plus largement, d'une part quant à l'indépendance de la sphère scientifique face aux pouvoirs politiques et militaires, d'autre part quant à l'insuffisance du contrôle et de l'éthique dans certaines recherches fondamentales sur le vivant, dont l'application viendrait questionner notre humanité même.

NOTIONS

B = bioéthique

La bioéthique cherche à clarifier et résoudre des questions à portée éthique soulevées par l'avancée des technosciences médicales. Le champ d'application de la bioéthique est immense : procréation, patrimoine génétique, interventions sur le corps humain, sur le « vieillir et mourir », sur les êtres et les milieux non humains... La loi de bioéthique a été révisée en 2004.

CITATION

Science sans conscience n'est que ruine de l'âme. Rabelais

DÉBAT

◆ Faut-il contrôler les scientifiques ?

▶ Les progrès des technosciences notamment médicales repoussent la connaissance et les pouvoirs de l'homme aux confins de l'humain et pose des questions que les scientifiques ne peuvent être seuls à résoudre. D'où l'importance d'une supervision d'experts pluridisciplinaire (comité consultatif national d'éthique – CCNE) et d'un contrôle législatif (loi de bioéthique de 1994 puis de 2004).

▶ Le contrôle des technosciences ne peut s'envisager sans l'intervention du citoyen, en élargissant et diversifiant les formes du débat public sur les questions éthiques, en développant des formes innovantes de partenariats citoyens – chercheurs, en soutenant le développement des espaces de débat de type cafés-sciences sur le modèle des cafés philo. C'est voie pour assurer une expertise indépendante et faciliter l'acceptation de certaines recherches par le public.

◆ **L'éthique appliquée à la science est-elle une préoccupation moderne ?**

▶ L'éthique dans les sciences n'est pas une invention du XXe siècle. La prise de conscience a été d'abord interne, depuis de nombreux siècles, comme en témoignent les réflexions des hommes de la Renaissance, celles de Rabelais ou de Pascal. Aucun scientifique ne peut manquer de se questionner sur le sens de ses recherches, d'autant moins que celles-ci sont menées dans le sens d'un intérêt humain.

▶ Les catastrophes du XXe siècle ont renforcé le besoin d'éthique : horreurs de la « médecine » nazie, armes de destruction massive, bombe d'Hiroshima, catastrophes de Tchernobyl. Elles marquent un tournant dans le rapport de l'homme à la société et à ses savants, elles entraînent une demande d'éthique renforcée, donnant une plus grande place aux inquiétudes du citoyen.

◆ **Que penser d'une loi de bioéthique ?**

▶ Lors du débat passionné qui a précédé la première loi de bioéthique (1994) certains experts s'étaient opposés à l'idée même de loi, jugeant celle-ci contre-productive pour la recherche fondamentale et ses applications médicales, cette exigence d'une loi sans contrainte se faisant jour à nouveau pour lever le tabou concernant les recherches sur les cellules souches et le clonage thérapeutique.

▶ Les enjeux économiques et financiers faramineux liés à médecine régénératrice ne peuvent faire oublier l'exigence de contrôle de la société toute entière sur les recherches, la législation nationale vise à prolonger des textes fondateurs comme la Déclaration universelle sur le génome humain et les droits de l'homme de l'UNESCO (1997). Toutefois la cacophonie internationale nuit à la fermeté des politiques, soumis à la pression des lobbys de la recherche.

Fiche n° 40 - L'idéologie est-elle passée de mode ?

AU FIL DE LA QUESTION

◆ Par idéologie, le sens courant entend l'ensemble d'idées, de pensées philosophiques, sociales, politiques, morales, religieuses, propre à un groupe, à une classe sociale ou à une époque. L'idéologie fait système et dicte les comportements individuels ou collectifs. Pour Marx c'est une représentation du monde cohérente et orientée, mais faussée et servant les intérêts de la classe qui la produit. L'idéologie suppose l'absence d'approche critique et objective du monde. L'idéologie libérale, omniprésente, se fonde sur la marchandisation du réel et de l'humain, la compétition et le culte de la performance.

NOTIONS

C = construction

Opposée à la science (objectivité), l'idéologie se présente comme une construction intellectuelle qui justifie un ordre social existant (subjectivité) comme un état naturel ou nécessaire du monde, alors que ce voile cache des rapports de force et de domination et les légitime.

CITATION

◆ "Une idéologie est un complexe d'idées ou de représentations qui passe aux yeux du sujet pour une interprétation du monde (...) par quoi il se justifie, se dissimule, se dérobe d'une façon ou d'une autre, mais pour son avantage immédiat. Karl Jaspers, 1883-1969

DÉBAT

◆ **Le marché constitue-t-il une nouvelle idéologie ?**

▶ Le marché n'est qu'un des aspects de la doctrine libérale, historiquement apparue au XIXe siècle, qui exige liberté politique, économique et religieuse en faveur de la libre entreprise. Le système économique vise un équilibre entre offre et demande, entre production et consommation, et le marché n'est que l'espace où se réalise cet ajustement permanent. Le marché s'inscrit dans une doctrine qui trouve sa place dans les systèmes démocratiques.

▶ Par métonymie, depuis les années 80, le marché désigne le projet global du libéralisme, qui vise à transformer toute la société pour l'adapter aux buts du capitalisme : libre circulation des capitaux, mise en concurrence (des salariés, des entreprises), suppression des services publics. En ce sens, le marché nourrit bien une idéologie, se présentant comme loi naturelle, état inéluctable du monde, et réfutant toute vision alternative comme « idéologique ».

◆ **Que penser de la « fin des idéologies » ?**

▶ Depuis la chute du bloc communiste, il est courant de parler de la fin des idéologies, de la fin des grands récits utopiques, des « théories à longue portée » qui promettaient une société idéale après le dépassement des conflits et des luttes de classes. Cette fin des idéologies est aussi par ses théoriciens une fin de l'histoire, le libéralisme triomphant donnant les cadres d'une nouvelle démocratie, marquée à la fois par le développement de la personne et le règne incontesté de la marchandise.

▶ La fin des idéologies est une vision elle-même idéologique, émanant de la doctrine libérale et confortée par l'échec des utopies d'un monde sans classe et sans rapports de domination. Elle veut inculquer l'idée non fondée qu'il n'y aurait aucune alternative à sa vision marchande des rapports sociaux. Elle réfute par avance le bien fondé par exemple de l'économie solidaire, du tiers secteur, de l'intervention régulatrice de l'État, de la prééminence du service public ou encore de la priorité des droits fondamentaux.

PARTIE 2

Questions relatives à l'environnement institutionnel et professionnel

I • Fiches sur la gestion des ressources humaines (GRH)

Fiche n° 41 - Les employeurs territoriaux

◆ Article 2 de la loi du 26 janvier 1984

*"Les dispositions de la présente loi s'appliquent aux personnes qui, régies par le titre 1^{er} du statut général des fonctionnaires, ont été nommées dans un emploi permanent et titularisées dans un grade de la hiérarchie administrative des **communes, des départements, des régions ou des établissements publics en relevant**".*

Les employeurs de la fonction publique territoriale se caractérisent par leur nombre et leur grande diversité. Même si les collectivités territoriales, au sens de l'article 72 de la Constitution, représentent le plus grand nombre de fonctionnaires, elles ne constituent pas l'intégralité des employeurs possibles.

Au total, on dénombre près de 57 000 employeurs territoriaux.

◆ La grande diversité des employeurs territoriaux

➤ **Les collectivités territoriales**

- communes (nombre : 36 783)
- départements (nombre : 100)
- régions (nombre : 26)

Et Paris ? Les agents de la ville et du département de Paris et de leurs établissements relèvent d'un régime dérogatoire, prévu par un décret du 24 mai 1994, Paris organisant ses propres concours, par exemple.

➤ **Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)**

- les EPCI à fiscalité propre :
 - la communauté de communes (nombre : 2 400 au 1^{er} janvier 2007)
 - la communauté d'agglomération (nombre : 169 au 1^{er} janvier 2007)
 - la communauté urbaine (nombre : 14 au 1^{er} janvier 2007)
 - la communauté d'agglomération nouvelle (CAN) et le syndicat d'agglomération nouvelle (SAN, au nombre de 5 au 1^{er} janvier 2007). A noter : ces établissements ont vocation à devenir des communautés d'agglomération au terme des opérations d'aménagement.
- les EPCI sans fiscalité propre : le syndicat de communes (SIVU, SIVOM), le syndicat mixte.

- **D'autres établissements publics à statut particulier** sont aussi des employeurs de fonctionnaires territoriaux :
 - les centres communaux d'action sociale (CCAS)
 - les caisses des écoles
 - les caisses de crédit municipal
 - les régies personnalisées
 - les offices du tourisme
 - les services départementaux d'incendie et de secours : institués par la loi du 3 mai 1996 portant nouvelle organisation de prévention, de protection et de lutte contre l'incendie, les SDIS regroupent les unités territoriales du département et les centres d'incendie et de secours communaux et intercommunaux.
 - les établissements publics de coopération culturelle : leur statut juridique, établissement public administratif (EPA) ou à caractère industriel et commercial (EPIC), détermine le statut de leur personnel.

Actualité : Les offices publics d'habitation

Deux catégories d'organismes publics participent à la mise en œuvre de la politique publique de développement de l'habitat social : les offices publics d'aménagement et de construction (OPAC), EPIC dont les personnels relèvent du droit privé (sauf ceux ayant opté pour le maintien de leur statut de fonctionnaire lors de la transformation de l'OPHLM en OPAC) et les offices publics d'habitations à loyer modéré (OPHLM), établissements publics administratifs, dont les personnels relèvent de la fonction publique territoriale.

L'ordonnance n° 2007-137 du 1^{er} février 2007 a substitué de plein droit aux OPHLM et aux OPAC une nouvelle catégorie : les offices publics de l'habitat (OPH), disposant du statut d'EPIC. Pendant une période de transition de deux ans, les fonctionnaires et agents non-titulaires de droit public des offices préexistants disposent d'un droit d'option entre leur statut actuel et celui de salarié de droit privé tandis que les nouveaux personnels recrutés le seront exclusivement sous contrat de droit privé.

◆ Des organes de décision et de gestion similaires

Les collectivités territoriales et établissements publics sont dotés d'organes décisionnaires similaires :

- un organe délibérant : conseil municipal, général, régional, d'agglomération ou un conseil d'administration..., investi notamment du pouvoir de création des emplois
- un organe exécutif : maire, président..., investi notamment du pouvoir de nomination
- une administration dirigée par un directeur, aussi appelé "directeur général des services" ou "directeur général", fonction pour lequel il peut être détaché sur un emploi fonctionnel, dans les collectivités territoriales, les caisses de crédit municipal, les EPCI, auprès du CNFPT ou des centres de gestion.

◆ L'existence reconnue d'organismes paritaires

Le droit à la participation des fonctionnaires, reconnu par la loi du 13 juillet 2003, s'exerce dans des organes de concertation suivants, outre le CSFPT (voir ci-dessous) :

- les commissions administratives paritaires (CAP) : il en existe une par catégorie hiérarchique (A, B, C). Placées auprès des centres de gestion pour les collectivités affiliées obligatoirement (moins de 350 agents) ou pour celles affiliées volontairement, elles ont compétence pour l'examen des mesures individuelles relatives à la carrière : avancement, promotion, positions administratives, etc.
- les comités techniques paritaires (CTP) : chargés de l'examen des conditions de travail, de l'organisation des services, de l'hygiène-sécurité et de la formation, ils sont placés auprès des centres de gestion pour les collectivités de moins de 50 agents.
- les comités hygiène et sécurité (CHS) : obligatoirement créés au-delà de 200 agents.
- le conseil de discipline de recours

Ces organes sont paritaires, représentants du personnel et représentants de la collectivité y sont en nombre égal. Ils ont un rôle purement consultatif. L'autorité territoriale doit les consulter dans tous les cas prévus par les textes. Les délégués du personnel sont soit élus sur des listes présentées par les organisations syndicales (CAP, CTP, CHS), soit désignés par ces mêmes organisations (CSFPT, conseil de discipline de recours).

◆ Des institutions au service des employeurs territoriaux pour l'application du statut et la gestion des ressources humaines

- **Le Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale (CSFPT)**

Instance représentative de la fonction publique territoriale placée auprès de la DGCL, le CSFPT est un organisme paritaire sans personnalité juridique, saisi pour avis des projets de texte relatifs à la FPT et chargé de faire des propositions en matière statutaire. Son personnel provient de mises à disposition d'agents du CNFPT.

- **Le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT)**

EPA local, le CNFPT comprend un siège dont l'action est relayée au niveau local par 28 délégations régionales et 66 antennes départementales. Ses missions ont été redéfinies par la loi du 19 février 2007, recentrant ses compétences sur la formation et la mise en œuvre des procédures de reconnaissance de l'expérience professionnelle (REP) et de validation des acquis de l'expérience (VAE). Le CNFPT conserve l'organisation des concours des fonctionnaires de catégorie A+ relevant du statut d'élèves du CNFPT (administrateur, ingénieur en chef, conservateur du patrimoine, conservateur des bibliothèques).

- ***Les centres départementaux et interdépartementaux de gestion***

Ces EPA existent dans chaque département, à l'exception de l'Ile-de-France qui compte deux centres interdépartementaux, l'un pour la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne), l'autre pour la grande couronne (Essonne, Val d'Oise, Yvelines). Ces organes de gestion déconcentrée des personnels territoriaux assurent pour leurs collectivités affiliées le fonctionnement des CAP, des CTP et des conseils de discipline. Ils ont vu eux aussi leurs missions modifiées par la loi du 19 février 2007, devenant organisateurs de l'ensemble des concours et examens professionnels (hors A+) et voyant son rôle renforcé en matière d'emploi territorial par sa "mission générale d'information", notamment.

Fiche n° 42 - Les agents territoriaux en chiffres

Les trois fonctions publiques totalisent 5,2 millions d'agents, soit un cinquième de la population active en France. Avec 1 864 000 agents, la fonction publique territoriale représente un tiers des emplois publics.

◆ La répartition par employeurs

Où se trouvent les agents territoriaux ?

- en mairies et leurs établissements : 66,15 %
- dans les structures intercommunales : 11,56 %
- dans les conseils généraux : 11,43 %
- dans les conseils régionaux : 1,23 %
- autres établissements publics : 9,65 %

Et 72 % des employeurs territoriaux emploient moins de 10 agents, soit 8 % des effectifs territoriaux.

A noter, 66 700 agents ont été transférés de l'Etat (Education Nationale, DDE) vers les conseils généraux et régionaux et 34 170 transferts supplémentaires sont prévus pour 2008.

◆ La répartition par catégorie

- 76 % en catégorie C
- 14 % en catégorie B
- 8 % en catégorie A.

De fortes disparités sont présentes entre collectivités : si les catégories C représentent près de 85 % des effectifs titulaires dans les mairies, les catégories A forment près d'un tiers des effectifs en régions.

La structuration de la fonction publique territoriale présente donc des spécificités par rapport aux autres fonctions publiques. Le poids des catégories A est ainsi très élevé à l'Etat du fait du poids des enseignants ; les infirmiers classés en catégorie B accroissent la part de cette catégorie dans l'hospitalière :

	Fonction publique d'État	Fonction publique hospitalière
Catégorie A	45,8 %	13,5 %
Catégorie B	23,2 %	36,3 %
Catégorie C	31,0 %	49,6 %

◆ La répartition par filière

Les filières technique (46 %) administrative (26 %) et médico-sociale (14 %) représentent 85 % des effectifs permanents, les 15 % restant se répartissent entre les filières culturelle, animation, incendie et secours, police municipale et sportive.

◆ Les non-titulaires

Représentant globalement 20 % des agents territoriaux, leur proportion est variable d'une filière à l'autre : la moitié de la filière animation, un tiers de la filière culturelle et plus de 20 % de la filière sportive. La part des agents non-titulaires atteint 13 % à l'Etat et 12 % dans la fonction publique hospitalière.

A noter : à ces non-titulaires s'ajoutent d'autres catégories de personnels : les assistantes maternelles (54 000) ou des contrats aidés : les CES, CEC, emplois jeunes, contrats d'insertion, d'avenir ou d'accompagnement dans l'emploi (76 000).

Les agents titulaires représentent ainsi 70 % des effectifs.

◆ Un taux de féminisation très variable selon les secteurs

Les femmes constituent près de 60 % des effectifs territoriaux. Ce taux varie selon la filière (97 % en filière sociale, 2,2 % en incendie et secours) et selon la catégorie hiérarchique : 57,2 % dans la catégorie A, 61,1 % dans la catégorie B (du fait de la filière médico-sociale) et 58,6 % dans la catégorie C. La fonction publique hospitalière est la plus féminisée : 76 %, proportion qui s'élève à 85 % hors médecins.

◆ Un fonctionariat marqué par le papy-boom

Au 31 décembre 2003, 29 % des agents sont âgés de 50 ans et plus et seulement 13 % ont moins de 30 ans.

◆ L'emploi des handicapés

Les travailleurs handicapés représentent 4,5 % des effectifs en 2003. Rappelons que l'obligation légale fixe ce chiffre à 6 %.

43 500 attachés territoriaux (INSEE, 31 décembre 2003)

Les attachés territoriaux représentent 12,2 % de la filière administrative et 34,2 % des cadres d'emplois de la catégorie A. Leur nombre s'accroît plus vite que celui de l'ensemble des agents territoriaux : entre 1999 et 2004, respectivement + 7,3 % contre + 3,4 %. 70,3 % sont titulaires, 27,1 % non-titulaires, 2,6 % sont détachés de la FPH ou de la FPE. 7 % occupent un emploi fonctionnel.

Parmi les titulaires, la répartition par grade est la suivante :

- directeurs : 12,7 %
- attachés principaux : 13,5 %
- attachés : 65,1 %
- attachés stagiaires : 8,8 %

Les attachés forment un groupe un peu moins féminisé que l'ensemble des agents : 57,5 % sont des femmes. Ce taux est plus important dans les villes de moins de 1 000 habitants (66,6 %).

Ils ont aussi un âge moyen plus élevé que la moyenne des agents : 45 ans et 6 mois contre 42 ans et 6 mois. Ainsi, plus de la moitié des attachés titulaires et stagiaires (51,2 %) auront atteint l'âge de 60 ans entre 2001 et 2012, contre 35,4 % pour l'ensemble des fonctionnaires territoriaux. Parmi ces titulaires et stagiaires, 6,2 % ont moins de 30 ans, mais 16,8 % des attachés non titulaires.

Fiche n° 43 - L'attractivité de la fonction publique territoriale

Pourquoi choisit-on de travailler pour le service infrastructures d'une région plutôt que dans une entreprise de travaux publics ? Pour quelles raisons passer le concours d'attaché territorial plutôt que celui des IRA ? Quelles motivations peuvent pousser un juriste de formation à délaissier une possible carrière d'avocat ou de magistrat pour embrasser la lourde fonction de DGS en commune ? Quelques éléments de réponse non exhaustifs, que chacun pourra compléter selon sa propre motivation...

PROXIMITÉ ET LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS

◆ Service public et intérêt général

Loin d'être un lieu commun, l'intérêt général demeure une motivation forte pour les agents du service public.

◆ Une décentralisation qui se poursuit

Les transferts de compétences débutés en 1982 se poursuivent encore et accroissent le poids du secteur territorial, qui en font un échelon de décision crucial.

◆ Une action de proximité

Travailler au sein d'une collectivité territoriale, c'est se mettre au service d'un territoire et de sa population. C'est avoir aussi la chance de voir se concrétiser le fruit de son travail : l'inauguration d'une crèche, l'accompagnement social de personnes en difficulté, un réseau d'assainissement rénové, etc.

◆ La proximité décisionnelle

Consacrée par la décentralisation, l'autonomie de décision des collectivités donne aux exécutifs de larges marges de manœuvre dans le choix de la politique qu'ils souhaitent mener au niveau local. Une mission décidée par l'élu, préparée par les services, votée au budget trouvera à s'appliquer dans les délais fixés.

UNE CARRIÈRE AU CHOIX ET DIVERSIFIÉE

◆ La diversité des métiers proposés

Sont officiellement recensés 252 métiers dans la fonction publique territoriale (selon le répertoire des métiers du CNFPT), avec autant de déclinaisons locales. Des métiers qui évoluent avec les demandes des usagers, les nouvelles technologies et les transferts de compétences de l'État. Les chances d'exercer plusieurs métiers dans une même carrière sont donc grandes.

◆ La mobilité géographique

Métropole, Corse, DOM, chaque agent territorial titulaire peut muter sur l'ensemble du territoire français et changer d'employeur tout en conservant son grade.

◆ L'évolution de carrière

Formations, concours, avancements, promotion interne, mobilité professionnelle, disponibilité, détachement, mise à disposition... autant d'éléments qui permettent de construire une trajectoire professionnelle dynamique et enrichissante, en accroissant ses compétences. La progression de carrière (échelon et grade) s'accompagne aussi d'évolutions de rémunération parfois non négligeables.

◆ La diversité des employeurs

Avec près de 57 000 employeurs, collectivités territoriales ou établissements publics, de la petite commune en zone rurale aux grands départements franciliens, le choix ne manque pas !

◆ Un recrutement au choix

La FPT utilise un processus de recrutement très différent de celui de l'État par exemple, qui "place" ses agents. Certes, il faut passer les épreuves du recrutement, mais si l'employeur choisit... le candidat aussi, qui dispose de la liberté de se faire recruter par telle collectivité plutôt que par une autre.

UNE PRISE EN COMPTE POSSIBLE DE LA VIE EXTRA PROFESSIONNELLE

◆ Des facilités pour concilier vie professionnelle et vie familiale

Outre la stabilité de l'emploi, de nombreuses dispositions facilitent la vie privée et familiale : des aménagements de travail (RTT, horaires variables...), des autorisations d'absences nombreuses, des facilités pour bénéficier d'un temps partiel (de droit pour élever un enfant de moins de 8 ans), etc.

◆ Un accompagnement social du personnel en évolution

Mutuelles partiellement prises en charges par l'employeur, possibilité de prêts à taux réduits, aide à la garde de jeunes enfants, prise en charge de séjours de vacances, tickets restaurant, loisirs... l'action sociale en faveur du personnel n'est pas nouvelle mais sa mise en œuvre revêt désormais un caractère obligatoire depuis la loi du 19 février 2007. Elle y est même décrite comme "*un outil supplémentaire permettant d'accroître l'attractivité de la fonction publique territoriale*" (circulaire du 16 avril 2007). Elle vise à améliorer les conditions de vie des agents et de leur famille, et à les aider à faire face à des situations difficiles.

Quelques bémols ?

L'inscription sur liste d'aptitude ne vaut pas recrutement... et le temps peut paraître long aux lauréats d'un concours de la fonction publique territoriale, avant d'être recrutés. En cause : l'âge, l'inexpérience et pour le recruteur, la perspective d'une formation initiale longue. Et chaque mobilité implique de remettre en question sa candidature devant de nouveaux employeurs.

La proximité du politique : vivre au rythme des échéances électorales peut comporter quelques désagréments (mener des projets pour "enrichir" un bilan de mandat) voire quelques risques (le "spoils system" à la française pour les emplois fonctionnels). Et pour les cadres en responsabilité, la tentation ou le risque de leur politisation.

Fiche n° 44 - Le management public : notions

◆ Une définition

On peut définir le management public comme un **ensemble de méthodes et d'outils permettant de gérer les structures et les missions des organisations publiques**, en respectant leur vocation de service public. Il se distingue de la "simple" gestion par un objectif de **performance** et de **qualité du service public**. Si on évoque souvent le terme de "management" pour parler d'encadrement ou de gestion des ressources humaines, il convient de relever que le management des hommes n'est qu'une partie du management public (*voir fiche suivante*).

Répondant à des objectifs politiques définis, le management public s'appuie sur des pratiques et des techniques de gestion, parfois issues du secteur privé en les adaptant ou créées dans le secteur public pour mieux répondre à ses spécificités. En cela, les techniques de management ne se substituent pas aux modes de gestion publique traditionnels mais les complètent.

◆ Historique de la notion et application au secteur public

Le développement du concept et des applications du management public provient de l'évolution même des structures publiques et d'un contexte en évolution :

- une intervention publique croissante, au-delà des seules missions régaliennes et un poids important notamment dans le secteur économique ;
- un environnement économique concurrentiel ainsi qu'un contexte budgétaire contraint ;
- de nouvelles exigences des citoyens-usagers ;
- des critiques montantes quant à l'inadaptation du fonctionnement bureaucratique à la société moderne.

On peut trouver les premières théories du management -même si le nom n'est pas encore prononcé- chez Max WEBER. Sa conception de la bureaucratie est managériale au sens où il considère le premier les administrations comme des organisations. On attribue aussi à Henri FAYOL la connaissance des processus de management par sa représentation de la fonction de direction (1916).

Les travaux de Michel CROZIER dans les années 1960 enfoncent le clou de l'image d'une « société bloquée » par les dysfonctionnements de son administration. À cette époque est développée la RCB (rationalisation des choix budgétaires), expérience de planification d'objectifs et de moyens pour le contrôle des réalisations budgétaires, menée pendant 15 ans avec peu de succès. Une prise de conscience se fait qui conduira au mouvement de modernisation de l'administration, fin des années 1980, concomitamment à l'emprunt croissant d'outils du secteur privé dans les modes de gestion publique : projet d'entreprise, cercles de qualité, management participatif, contrôle de gestion, tableaux de bord, évaluation, etc. Le double objectif est alors la motivation de l'agent et la satisfaction de l'utilisateur-client, dans une perspective d'efficacité du service public.

Relevons également l'influence de la théorie du "new public management" (NMP), qui s'est développé à cette même époque dans différents pays de l'OCDE, même si

l'application la plus connue demeure celle des années THATCHER au Royaume-Uni. Fondée sur un management par les résultats, une mesure des impacts des actions, une recherche de la satisfaction du client, la volonté d'assainir les finances publiques et l'amélioration de la sincérité des comptes publics, cette approche par la gestion oublie la mission de service public, qui va au-delà de la production d'activité de qualité au meilleur prix, mais a pour finalité l'intérêt général. Elle sera complétée par des approches plus systémiques, en prenant en compte les modes de gouvernance plutôt que les modes de prestations de services, un ciblage sur la politique et le citoyen plutôt que sur la gestion et le client.

En effet, le management public ne saurait être une simple transposition des méthodes appliquées dans le management des entreprises privées et doit tenir compte des **spécificités du secteur public** :

- une organisation et des modes de fonctionnement différents ;
- l'exigence de service public et de l'intérêt général ;
- l'existence d'une direction et d'un contrôle politiques ;
- un personnel sous statut (fonctionnaires).

Il doit **répondre à de nouvelles exigences**, afin de passer **d'une logique de moyens à une logique de résultats** :

- la recherche d'efficacité et de performance ;
- la responsabilisation des acteurs, de plus en plus décentralisés ;
- le développement de la programmation pluriannuelle ;
- la contractualisation des procédures et des relations entre partenaires ;
- de nouvelles techniques : management participatif, etc.

Tous ces éléments fondent la spécificité du nouveau management public à la française, dont s'inspire largement la **loi organique relative aux lois de finances (LOLF)** du 1^{er} août 2001.

La LOLF introduit une démarche de performance, non seulement pour la gestion budgétaire de l'État, mais impacte aussi l'action publique dans son ensemble, notamment par la définition de stratégies, d'objectifs et d'indicateurs de pilotage et la redéfinition des responsabilités (politique, hiérarchique et de gestion).

Le guide méthodologique pour l'application de la LOLF en donne la philosophie :

- le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats
- le parlement vote le budget en fonction d'objectifs précis sur lesquels le gouvernement s'engage
- les administrations sont pilotées en fonction des résultats attendus des programmes
- la pertinence et la qualité des informations sur les performances sont contrôlées

La LOLF donne un cadre méthodologique de référence au management public pour l'État, dont pourront s'inspirer les collectivités locales.

Le management public se décline aussi en prenant en compte les **contraintes propres des collectivités territoriales** :

- bouleversements institutionnels (intercommunalité, montée en puissance des régions...);
- nouvelles exigences des usagers-électeurs, en proximité avec les décideurs locaux (cf. participation des citoyens) ;
- la proximité du politique et la nécessaire prise en compte d'échéances électorales régulières ;
- des contraintes budgétaires, différentes d'une collectivité à l'autre ;
- une gestion des ressources humaines à affiner, notamment dans un contexte de concurrence accrue sur le recrutement ;
- des contraintes juridiques de plus en plus fortes (marchés publics, responsabilité...), comme pour l'ensemble du secteur public.

Le management public territorial doit aussi prendre en compte la complexe répartition des rôles entre élus et cadres.

Fiche n° 45 - Le management public : outils et pratiques

◆ La démarche de management : des outils de gestion au service d'une approche stratégique

- une approche stratégique

La mise en place d'une planification stratégique est au cœur des pratiques de management, dans une approche systémique et prospective. Elle suppose la définition d'objectifs, l'élaboration de la stratégie pour y parvenir, puis sa mise en œuvre au travers de politiques. La stratégie s'appuie sur une organisation appropriée des équipes et induit une évaluation continue des actions menées.

- des outils de gestion

Selon la distinction classique, on peut tantôt les rattacher au **management stratégique**, qui concerne l'organisation dans son ensemble, tantôt au **management opérationnel**, qui concerne le travail d'une équipe, tant il est vrai que la frontière est mouvante. De même, si on considère que le niveau stratégique relève des élus et le niveau opérationnel de l'administration, cette répartition peut évoluer en fonction du contexte local ou de la politique mise en jeu. On ne donnera ici que quelques outils de gestion des hommes, des moyens et des relations avec l'environnement, décrits de façon très schématique :

- la **gestion budgétaire et financière** : programmation budgétaire pluriannuelle, plan prévisionnel d'investissement, contrôle de gestion, tableaux de bord, comptabilité analytique, contrôle des organismes subventionnés, etc.
- la **gestion des ressources humaines** : politique de GPEEC, recrutement, évaluation, formation, projet de service et management par objectifs, motivation individuelle et collective, gestion des relations sociales, etc.
- le **marketing public** : de l'étude du besoin des usagers à l'information, l'introduction du marketing public traduit une plus grande considération portée aux besoins d'information des usagers et à la dimension du « faire connaître » par des actions de communications, y compris en interne.

◆ Le management public territorial comme outil du changement et vecteur de modernisation

La modernisation de la gestion publique s'appuie sur les démarches de management, en ce qu'elle vise à contrecarrer les dysfonctionnements d'un système bureaucratique persistant. On peut citer **quelques exemples** des signes du développement des processus de management, qui induit de nouvelles façons de travailler et de prendre en considération l'ensemble des acteurs :

- management participatif ;
- développement des ressources humaines et formation de l'encadrement aux enjeux du management, y compris du management des équipes ;

- démarche qualité, certification qualité de certains services (par exemple la certification Qualiville, ISO) ;
- innovations technologiques (e-administration, SIG...) ;
- mobilité du personnel et gestion par les compétences ;
- délégation organisée au sein des équipes ;
- gestion de crise : conflits sociaux, gestion des risques majeurs (naturels ou industriels) et de leurs accidents.

Le développement nécessaire du management conduit également à anticiper certains changements dans la **fonction de direction**, vers davantage d'anticipation et de veille stratégique, où les dimensions de transversalité et de co-pilotage sont à encourager.

Outre ces développements connus, existent de **nouvelles perspectives de management**, comme par exemple :

- démocratie locale et participation des citoyens ;
- responsabilité de tous les acteurs ; développement de la fonction « manager » ;
- contractualisation des rapports entre organisations (ex. contrats de projet Etat-région, contrat local de sécurité, etc.), avec la sphère privée (ex. conventions d'objectifs avec les associations percevant des subventions ; partenariats publics privés) ;
- développement durable, etc.

Un **enjeu du management** se trouve dans la définition d'une nouvelle **gouvernance** de l'action publique, c'est-à-dire concevoir un nouveau mode de co-production et de mise en œuvre des politiques publiques dans lequel seront associés acteurs externes –y compris les usagers- élus et cadres.

Le management public est un élément de la modernisation de l'administration locale. Les expériences menées depuis plusieurs années en collectivités nous enseignent que les **conditions de réussite** résident dans l'implication de l'ensemble des acteurs -élus, cadres, partenaires extérieurs- et selon des processus et des outils propres à la gestion locale. C'est le sens de la **conduite du changement** dans les organisations territoriales.

Fiche n° 46 - Les relations élus-fonctionnaires

◆ Une cohabitation induite par la spécificité même du mode d'organisation des collectivités

Cette harmonie conditionne leur bon fonctionnement. Même si les observateurs reconnaissent l'efficacité du modèle territorial et ses résultats depuis 25 ans, il est évident que le schéma théorique, connu et accepté, d'une autorité politique élue au suffrage universel et dotée du pouvoir de décision, s'appuyant sur une administration loyale chargée de la mise en œuvre, connaît quelques difficultés à l'épreuve de la pratique.

Cette proximité avec le politique fait partie du fonctionnement normal des collectivités. Que l'on pense notamment aux rôles des maires-adjoints ou des vice-présidents. Ayant reçu délégation du chef de l'exécutif, ils ont légitimité à impulser un travail commun avec les équipes de leur champ de compétences.

◆ Une relation à construire

Celle-ci découle notamment des rôles attendus entre l'élus et le fonctionnaire. Et dans cette relation, c'est le cadre qui est en première ligne. Plus on « descend » dans la hiérarchie, moins le lien avec le politique est prégnant ; moins le risque de politisation est grand aussi et l'adhésion politique, attendue.

Classiquement, le cadre met en œuvre le projet politique défini par l'élus. L'élus attend du cadre qu'il l'aide à la déclinaison en actions de ses orientations politiques, qu'il l'assiste techniquement dans la réalisation du projet. Il doit appliquer avec loyauté et obéissance les décisions prises en contrôlant leur mise en œuvre. Le cadre quant à lui attend des élus qu'ils lui donnent les moyens d'agir et portent sans ambiguïté les projets de la collectivité

◆ Le respect des obligations déontologiques

Elles doivent borner les relations avec la sphère politique.

Les fonctionnaires sont soumis à une obligation de **loyauté** et à une obligation de **réserve**. L'étendue de ces obligations varie selon la fonction occupée par l'agent. Ces obligations rejoignent celles de la neutralité des agents.

Ce principe de stricte **neutralité** impose aux agents de ne pas afficher de préférence politique, philosophique ou religieuse afin de ne pas perturber le bon déroulement du service. Il interdit également tout prosélytisme. Si la question est assez simple en temps normal, elle devient plus problématique en campagne électorale. Des dispositions existent qui permettent aux fonctionnaires candidats à une fonction élective d'exercer leurs droits tout en respectant la neutralité du service public, par des facilités de temps par exemple. Est prohibée la participation des agents publics à une campagne électorale pendant leur temps de service ; elle est autorisée en dehors de ce temps, au nom de la liberté d'expression.

◆ Les difficultés et les risques

Si on sait que l'appartenance politique peut influencer certains modes de gestion (par ex. externalisation de certains services, en les plaçant sous gestion privée), il est évident que la façon d'administrer plus politisée des élus influe sur la gestion des ressources humaines, notamment en ce qui concerne le recrutement : un maire aime à donner une préférence au recrutement local, logiquement.

Autre difficulté : le temps de l'action politique, le mandat électoral, n'est pas celui de l'administration, qui a pour devoir d'inscrire sa gestion dans le long terme.

Dans la pratique, des situations peuvent s'avérer difficiles à gérer et ramènent toujours à la question de la frontière entre les rôles :

- l'élu chef de service, qui donne des directives directement au personnel sans passer par le directeur ; répond directement aux usagers ou prend des initiatives sans solliciter l'expertise de l'administration.
- L'empiètement du cadre sur le rôle de l'élu, notamment dans la définition des politiques publiques ; le cadre risque d'effacer l'élu, dépassé par l'expertise technique requise pour mener son rôle.

Fiche n° 47 - Le cadre territorial : notions

◆ La notion de cadre - la difficulté de sa définition dans la fonction publique territoriale

- *Historiquement*, la notion de cadre apparaît en 1930 dans les conventions collectives établies afin de permettre les élections dans les nouveaux comités d'entreprises. Elle se précisera avec les premières élections prud'homales. Pour le secteur public, cette notion est encore plus récente. On peut considérer qu'elle s'est forgée parallèlement à la modernisation de la fonction publique dans son ensemble (plan ROCARD en 1989, par exemple) et à un changement de culture opéré dans les années 1980, passant d'une culture hiérarchisée et bureaucratique à une culture inspirée de l'entreprise, dite « de management ». La constitution des statuts particuliers a participé à la construction juridique du cadre dans la fonction publique territoriale.
- *Une définition troublée par les particularités du statut* : la simple référence à la catégorie A ne saurait à elle seule définir le cadre dans la fonction publique territoriale. Selon le principe de séparation du grade et de l'emploi et au vu de la diversité des métiers et des niveaux de responsabilisation selon les collectivités, de nombreux agents de catégorie B se trouvent en situation de responsabilité, notamment d'encadrement, et peuvent donc être considérés comme cadre. Inversement, nombre d'agents de catégorie A n'assurent pas de fonction d'encadrement : leur légitimité fonctionnelle de cadre tient donc essentiellement à la technicité détenue dans un secteur d'activité.
- *Sa singularité par rapport au cadre du privé* : si les cadres du privé sont perçus comme bénéficiant d'évolutions de carrière plus rapides, dotés de rémunérations plus attractives et jugés sur leur rentabilité, les cadres du secteur public font le choix de participer à des missions de service public. Si les emplois de cadres dans le secteur public attireraient peu de candidats il y a vingt ans, il en va autrement aujourd'hui, où la stabilité de l'emploi, le service de l'intérêt général, la diversité des métiers et la modernisation du management public attirent de jeunes diplômés ou des cadres du privé en reconversion.

◆ Typologie des cadres territoriaux : la diversité des situations

- *Les cadres dirigeants* : ces cadres supérieurs exercent des responsabilités importantes au sein des collectivités et se caractérisent par leur proximité avec la sphère politique. Leur légitimité repose sur leurs fortes compétences managériales et leur double approche stratégique et technique. Les emplois fonctionnels ont été créés pour eux par la loi du 13 juillet 1987.
- *Les cadres de direction* : ce sont les responsables de services fonctionnels et opérationnels, comme le directeur des finances, des ressources humaines, des services techniques. Souvent membres de l'équipe de direction générale, ils sont le maillon essentiel entre le stratégique (DGS, DGA) et l'opérationnel (leurs équipes).

- *Les cadres intermédiaires* : plutôt présents dans les grandes collectivités, ils sont aussi responsables de secteurs d'activité ou adjoints de cadres de direction. Ils exercent souvent un rôle de validation technique tout en exerçant un contrôle hiérarchique sur l'activité de leur secteur. Ces postes peuvent être exercés aussi par des agents de catégorie B.
- *Les cadres de proximité* : ils sont souvent en charge d'une partie d'un secteur d'activité, par exemple, les responsables des espaces verts, au sein de la Direction des services techniques. Ces agents, qui peuvent être de catégorie A, B ou C (agents de maîtrise), sont en prise directe avec la gestion du personnel voire en contact quotidien avec les administrés.
- *Les cadres spécialisés* : ces experts n'encadrent pas de personnel et tirent leur reconnaissance d'un niveau d'études élevé et d'une forte technicité : ingénieur, urbaniste, juriste, contrôleur de gestion...
- *Les chargés de missions* : en charge d'un secteur stratégique de l'activité publique, porté souvent par une forte volonté politique, leur poste est souvent « sorti » de la hiérarchie des services, pour un rattachement direct à la direction générale. Ce poste à haute technicité implique un travail en grande autonomie tout en venant en appui à l'organisation dont il fait partie.

◆ Les missions du cadre

Au-delà de la diversité des métiers et des employeurs, il est possible de définir grossièrement les missions du cadre :

- Il participe à la définition et à la mise en œuvre des politiques définies dans sa collectivité, en élaborant les moyens de leur réalisation et l'évaluation des résultats, en application des décisions prises au niveau politique et dans le souci de la satisfaction des usagers.
- Il fait évoluer l'organisation à laquelle il appartient en participant à la conduite du changement ; porteur d'innovations, il sait motiver le personnel à la réalisation des projets en pratiquant la délégation, développe la communication interne et sait gérer les éventuels conflits.
- Il assure la gestion des personnels, en faisant appel à tous les leviers de la gestion des ressources humaines. Il sait anticiper les besoins en compétences et faire progresser ses agents en fonction des besoins du service. Il régule les relations humaines de son service.

Définition du cadre par le Bureau International du Travail (BIT) : « *toute personne qui a terminé un enseignement et une formation professionnelle de niveau supérieure ou qui possède une expérience reconnue équivalente, dans un domaine scientifique, technique ou administratif, et qui exerce en qualité de salarié des fonctions à caractère intellectuel prédominant comportant l'application à un haut degré des facultés de jugement et d'initiative et impliquant un niveau relativement élevé de responsabilité. Cette notion englobe également toute personne répondant aux caractéristiques ci-dessus évoquées, qui détient, par délégation de l'employeur et sous son autorité, la responsabilité de prévoir, diriger, contrôler et coordonner les activités d'une partie d'une entreprise ou d'une organisation, avec le pouvoir de commandement correspondant* ».

Fiche n° 48 - Le cadre territorial : enjeux et contraintes

◆ Enjeux et contraintes du cadre territorial

Partenaires essentiels de l'action publique aux côtés des élus, les cadres territoriaux sont au cœur d'enjeux importants et connaissent des contraintes particulières par rapport aux autres cadres du secteur public :

- une double hiérarchie politique et administrative : chacun doit trouver sa place, entre le cadre, son directeur général et l'élu de référence, maire-adjoint ou vice-président. Le cadre tend à devenir un conseiller stratégique des élus, co-producteur des politiques publiques ;
- un rapport direct à l'usager-client et avec les différents partenaires de l'action publique, comme les associations. C'est un acteur essentiel de l'action publique locale, au sein du trio élu-administration-usager car porteur du projet de sa collectivité ;
- un environnement juridique de plus en plus exigeant, qui a pour premières conséquences une juridicisation croissante des rapports entre l'administration et ses usagers, une nécessaire professionnalisation des cadres dans des secteurs toujours plus complexes et une responsabilité accrue des cadres dirigeants ;
- de nouvelles exigences en matière de management : outre ses compétences techniques, le cadre doit détenir ou acquérir des compétences d'encadrement et de management de son équipe, où participation, proximité et professionnalisation sont les maîtres mots.
- la politisation des cadres

◆ La politisation des cadres

- *un contexte favorable à la politisation*

Plusieurs facteurs ont émergé dans les années 1980 et continuent à prospérer qui ont conduit à une politisation accrue de la fonction publique territoriale :

- une nouvelle génération d'élus locaux, plus jeunes, mieux formés, parfois issus du monde de l'entreprise ;
- un accroissement de la décentralisation, accordant plus de pouvoirs aux élus locaux, mais aussi à leurs administrations ;
- des élus soumis au contrôle des usagers-électeurs : l'obligation de résultat pousse beaucoup à s'entourer d'experts sur qui ils pourront se reposer en confiance ;
- la modernisation des modes de gestion publique : les élus mieux formés s'impliquent dans leur mise en œuvre, en partenariat avec les cadres qui apprécient de développer ces nouveaux modes de management ;

- Pierre BOURDIEU a également évoqué le déclin des grandes idéologies : les élus ne pouvant réunir les suffrages sur leur seul charisme ou la référence à des courants politiques désavoués, préfèrent investir le champ de la gestion.

Ce mouvement et la pression des usagers amènent les élus à s'entourer d'équipes plus promptes à porter le projet politique, sans le contester. Cette tendance oblige les fonctionnaires et principalement les cadres à composer avec leurs obligations déontologiques et à faire un choix affirmé dans leur carrière d'un marquage politique ou non. A faire aussi la part entre loyauté « politique », investissement dans son travail et assimilation au pouvoir politique décisionnaire. La tâche est ardue tant il est vrai que la charge de travail et la nécessaire réactivité requise obligent les fonctionnaires dirigeants à intégrer la logique politique de l'équipe élue afin d'anticiper les choix possibles.

- *un « spoil system » à la française ?*

L' élu attend du cadre dirigeant une implication complète dans le projet défini par l'équipe politique : c'est vrai pour le directeur général des services, mais aussi pour les autres directeurs généraux adjoints ainsi que les directeurs, dans une moindre mesure.

Les **emplois fonctionnels** sont des emplois de direction placés auprès de l'exécutif, en responsabilité des services de la collectivité : directeur général des services, directeur général des services techniques, directeur général adjoint. Ils sont accessibles par la voie du détachement pour les fonctionnaires. L' élu a toute liberté pour pourvoir cet emploi mais aussi pour mettre fin au détachement, dès lors que la confiance est rompue. Un système de « dépouilles » à la française semble se mettre en place : chaque échéance électorale locale conduit à un grand mouvement de rotation dans les emplois fonctionnels, les DGS restant rarement à leur poste en cas de changement de majorité. Soit ils recherchent une nouvelle mutation, soit ils sont placés en surnombre puis en prise en charge par le CNFPT (*transfert en cours de cette mission aux centres de gestion suite à la loi du 19 février 2007*). L'agent recruté sur un emploi fonctionnel sait qu'il s'agit d'un travail « précaire » et doit assumer cette donne. Avec le risque d'un marquage politique fort, à plus forte raison en position de prise en charge : avoir été « déchargé de fonction » par un élu suppose – à tort ou à raison- des antagonismes idéologiques importants.

Les **emplois de cabinet** sont l'expression même d'un recrutement politique discrétionnaire, prévu par l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 : « l'autorité territoriale peut, pour former son cabinet, librement recruter un ou plusieurs collaborateurs et mettre librement fin à leurs fonctions ». C'est elle aussi, c'est-à-dire l' élu, qui définit quelles missions ils auront à accomplir. Leur rôle est essentiellement de préparer des dossiers pour l'exécutif et gérer sa communication politique au sens large. La durée du contrat d'un collaborateur de cabinet ne peut excéder celle du mandat.

- *management public territorial et relations entre élus et cadres*

La pratique consacre l'idée d'une co-production de la décision : bien souvent, la décision politique provient d'une réflexion préalable menée par l'administration, voire même est suggérée directement par elle. De même, l'élu n'est pas omnipotent et dans les grandes structures, délègue une partie de son pouvoir, non seulement à ses adjoints ou vice-présidents mais aussi à l'administration.

Il s'agit de trouver un équilibre pour une nouvelle forme de management public territorial, en clarifiant les procédures de décision : aux cadres la responsabilité du management opérationnel, aux élus celle du management stratégique.

Car au-delà de la politisation des cadres, c'est la politisation de la décision administrative qui est à craindre, quand elle n'est plus guidée par l'intérêt général mais par l'ambition politique, le clientélisme ou des intérêts sectoriels.

Et si aujourd'hui, cette politisation des cadres et notamment des cadres supérieurs (A+) est admise, il est aussi entendu qu'elle ne se développe que dans le respect du principe de neutralité auquel les fonctionnaires sont profondément attachés.

Fiche n° 49 - La gestion des ressources humaines

◆ De la gestion du personnel à la gestion des ressources humaines

Même si les collectivités sont encore imprégnées d'une culture de gestion administrative du personnel, on relève une **forte évolution** vers de nouvelles pratiques conduisant à la mise en œuvre d'une véritable gestion des ressources humaines (GRH). Cette évolution démarre à la fin des années 1980, dans le mouvement initié par les impératifs de modernisation de l'administration ; un nécessaire accroissement des compétences et de gestion prévisionnelle des emplois se fait jour sous l'effet de **plusieurs facteurs** :

- La nouvelle donne économique : les usagers présentent de nouvelles demandes dans un contexte économique et financier plus contraint. La question du rapport coût-efficacité apparaît, de même que la notion de performance (que l'on retrouve aujourd'hui à l'État avec le principe de la LOLF) et où l'utilisateur tend à devenir "client". Ce mouvement oblige les collectivités à réfléchir à leurs organisations et à leurs ressources humaines.
- Une accélération du changement : sous l'effet des évolutions économiques, sociales (nouvelles attentes des usagers), technologiques (informatique, NTIC), les organisations doivent adapter en permanence leurs ressources humaines : aujourd'hui, peu d'agents territoriaux auront l'opportunité d'exercer le même métier tout au long de leur vie, avec la nécessité d'acquérir de nouvelles compétences.

La **gestion administrative du personnel** s'attache exclusivement à gérer des individus, via la paie, la carrière, les absences, la retraite. Cette gestion administrative et statutaire considère que le statut est l'outil le mieux adapté mais peut aussi se percevoir comme le refus de tout changement de l'organisation, le statut demeurant un élément sécurisant.

L'entrée dans une véritable **gestion des ressources humaines** s'appuie sur une démarche innovante, partant des besoins de l'organisation. Si l'évolution a pu se faire par l'introduction d'outils issus du monde de l'entreprise, elle se fait surtout par la construction de méthodes créées par l'expérience et le savoir-faire des agents territoriaux. La GRH continue à avoir une fonction de gestion (accompagner l'agent dans sa carrière et sa rémunération) mais vise également à rechercher la meilleure adéquation entre les besoins de la collectivité et les ressources humaines en présence. L'objectif de la GRH peut alors également être considéré comme "*une démarche de recherche de la performance, par l'amélioration de la productivité des organisations et de la qualité du service rendu, en partant du principe que plus l'individu est en phase avec son emploi, plus il est efficace dans son travail*" (in Ch. BATAL).

◆ Démarche et outils de la GRH

Relevons au préalable qu'il existe autant de politique de GRH que d'employeurs territoriaux, chacun étant libre de construire ses propres méthodes, le socle commun à tous demeurant le statut.

Au vu des objectifs définis ci-dessus, la **démarche** de GRH consiste à : identifier les besoins ; évaluer les compétences et les motivations ; mesurer les écarts existants ; choisir les mesures appropriées pour les réduire.

Où l'on voit que la démarche de GRH est indissociable de celle de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences...

Les **outils** utiles à sa conduite sont nombreux, par exemple :

- la formation : si la formation permet l'accroissement et l'adaptation des compétences des agents à l'évolution des postes de travail, il faut aussi relever l'intérêt de la démarche de plan de formation qui permet d'impliquer toute l'organisation dans cette dynamique, en associant agents, responsables de service, direction générale, élus, comité technique paritaire et bien sûr, la direction des ressources humaines ;
- l'évaluation, en complément de la notation : cette action rejoint la dynamique de démarche par objectifs et permet de lier aussi l'avancement et le régime indemnitaire à la réalisation de ces objectifs ;
- la démarche projet, de plus en plus utilisée pour mener à bien les objectifs définis, permet aussi d'associer les agents en obtenant un consensus sur les objectifs, les valeurs, de mettre en œuvre des formations, de la communication interne, etc. ;
- en somme de passer toutes les activités traditionnelles de la gestion de personnel "à la moulinette" d'une réflexion prévisionnelle prenant en compte tout à la fois les objectifs de l'organisation, les besoins de la population et les situations individuelles des agents, dans un souci d'intégration complète des ressources humaines : recrutement, gestion des absences (maladies, accidents du travail), mobilité, carrière...

◆ Les particularités de la GRH dans la fonction publique territoriale

- la contrainte du **statut**, qui raisonne par une logique de grade et d'ancienneté et où les compétences et les métiers sont peu pris en compte.
- Le **fonctionariat** oblige les organisations à "faire avec" les agents : il faut alors agir sur la formation, la mobilité pour accroître les compétences, plutôt que de changer les hommes.
- Les contraintes du **politique** : la GRH est devenue un enjeu politique fort du fait des exigences croissantes de qualité du service rendu au meilleur coût. Par ailleurs, on relève l'activisme de certains élus en matière de recrutement notamment : la tentation est souvent forte de privilégier le recrutement local sur les compétences offertes par un candidat extérieur, ce qui s'explique dans un contexte de chômage élevé.
- La contrainte du **service public** : la légitimité des ressources humaines se joue aussi dans la qualité du service rendu. Mais la notion de service public est aussi facteur de motivation pour le personnel.

- La **stabilité des missions et des hommes**, qui permet une visibilité de l'action à plus long terme.
- La **réussite à un concours** conditionne l'accès à un emploi mais ne garantit pas son obtention. Chaque collectivité conserve le choix de recruter ses agents en fonction de ses besoins.

♦ **La fonction ressources humaines : transversale, complexe et à l'importance croissante**

La politique de ressources humaines est menée selon différents **niveaux d'action** :

- le niveau politique qui définit les objectifs d'évolution de la structure et les missions à mener, la GRH devant s'y adapter ;
- le niveau technique : propose les moyens techniques par rapport aux objectifs définis et les met en œuvre.

La fonction RH est de plus en plus éclatée, allant vers une décentralisation de la gestion. En effet, la mise en œuvre d'une véritable GRH suppose une connaissance détaillée des besoins du service : les responsables de service sont ainsi de plus en plus associés à la GRH. On parle aussi de **gestion partagée des ressources humaines**. On trouve par exemple dans les grandes organisations des référents ressources humaines par service, personnels détachés de la DRH. **L'encadrement** (chefs de service, directeurs) joue évidemment un rôle essentiel dans la politique de ressources humaines de la structure, comme vecteur auprès de leurs agents des procédures et des dynamiques de projets mises en place. Dans le cadre d'une démarche partagée des ressources humaines, ils sont coproducteurs de la politique de GRH : impliqués, ils sont plus à même d'expliquer et d'impulser les projets RH.

Matériellement, une direction des ressources humaines se décompose en **grands secteurs d'activité**, classiquement : un secteur carrières-paies, le secteur recrutement-formation, le secteur santé-prévention, le secteur GPEEC-mobilité. On peut aussi y trouver l'action sociale du personnel et la communication interne. Bien sûr, chaque collectivité définit librement l'organisation de sa DRH

Le **rôle du directeur des ressources humaines** est alors prépondérant dans la mise en cohérence de la politique de GRH et acteur central du développement des richesses humaines de la collectivité. Ses missions peuvent être résumées ainsi :

- définit une politique de RH et l'évalue ;
- conseille la direction générale, les élus et les services ;
- optimise la fonction RH, par la mise en place d'outils innovants ;
- peut traiter des dossiers en direct, notamment les plus sensibles ;
- encadre les agents de son service.

Le statut, frein à une gestion efficace des ressources humaines ?

Cette question rejoint bien sûr la question du système de la carrière, fondement de la gestion des personnels en fonction publique. On doit concevoir la GRH comme un mode de gestion qui, loin de renier le statut, continue de s'y appuyer pour développer le changement dans l'organisation par l'introduction de politique de formation, d'évaluation, etc. Même si le statut apparaît comme une contrainte forte (rémunération sur grille indiciaire, avancement selon des critères d'ancienneté, recrutements encadrés, etc.), il offre aussi des possibilités souvent inexploitées : modulation possible du régime indemnitaire, utilisation de sanctions disciplinaires... et surtout le statut n'interdit pas l'innovation dans sa mise en œuvre.

Des assouplissements nombreux ont été apportés au fil des ans, notamment par la dernière loi de modernisation de la fonction publique du 2 février 2007 :

- formation professionnelle tout au long de la vie et valorisant l'expérience professionnelle ;
 - en favorisant les passerelles entre secteurs public et privé : mise à disposition possible de salariés du privé auprès de collectivités ; cumul d'activité possible pour le fonctionnaire souhaitant créer une entreprise ;
 - en matière de recrutement et de carrière, l'expérience professionnelle est prise en compte par les épreuves des concours d'entrée mais aussi pour la promotion interne.
- Et par la loi du 19 février 2007, les ratios d'avancement de grade des agents sont désormais laissés à l'appréciation des collectivités.

Le statut conduit à une obligation d'inventivité pour promouvoir et adapter les ressources humaines des collectivités.

Fiche n° 50 - Les enjeux des ressources humaines : un environnement en mutation

◆ L'évolution démographique

En 2015, plus du tiers des agents territoriaux sera en retraite, avec pour conséquences :

- une perte de compétences et de mémoire des dossiers dans les collectivités, qui doivent conduire à organiser la transmission des savoirs en interne ;
- des recrutements massifs à anticiper, qui devront amener à réfléchir sur les postes à remplacer.

◆ L'approfondissement de la décentralisation

L'acte II de la décentralisation initié en 2004 constitue un défi pour les ressources humaines des départements et des régions, avec le transfert prévu de près de 130 000 fonctionnaires de l'État, essentiellement des ministères de l'Équipement et de l'Éducation nationale, soumis à des règles de gestion très différentes. Certaines régions ont ainsi pu voir leurs effectifs croître de 400 % !

◆ L'intercommunalité

Le développement de l'intercommunalité en France est porteur d'enjeux lourds en matière de ressources humaines :

- une explosion du nombre d'agents recrutés en intercommunalité : + 68 % entre 2002 et 2004 ; un taux d'encadrement plus élevé ;
- la difficulté d'intégrer un grand nombre de personnels issus des transferts de compétences en construisant de nouvelles références de gestion et une nouvelle identité ;
- de nouvelles façons de travailler, davantage sur le mode projet, avec les élus (et non plus seulement autour du maire) et en partenariat avec les communes membres ;
- une attractivité de ces structures pour les cadres (missions en construction, régimes indemnitaires alignés "par le haut") au détriment parfois des communes alentour.

◆ Le développement des nouvelles technologies

Bureautique, internet, intranet, dématérialisation..., leur développement se retrouve à deux niveaux :

- à l'externe : les formulaires en ligne, la consultation électronique des habitants... changent la nature des relations à l'usager ;
- à l'interne : les logiciels de GRH et autres SIG (systèmes d'information géographique) modifient les méthodes de travail. Où l'on commence à expérimenter la consultation en ligne par chaque agent de son dossier individuel.

Ces bouleversements rapides posent la question de l'adaptation des compétences et créent de nouveaux métiers.

Fiche n° 51 - Les enjeux des ressources humaines : une gestion en évolution

◆ La modernisation de la fonction publique

La loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique apporte des évolutions au statut dans le sens d'un rapprochement avec le secteur privé :

- mise à disposition facilitée, favorisant une mobilité accrue du fonctionnaire ;
- formation professionnelle tout au long de la vie ;
- réduction de 5 à 3 ans du délai interdisant d'aller travailler dans une entreprise privée que l'on a surveillée ou contrôlée.

Ces dispositions font partie d'un mouvement législatif dont certains ont pu en dire qu'il dessinait "*les contours d'un droit public du travail qui se substitue progressivement au vieux droit statutaire*" (sénateur PORTELLI).

◆ La spécialisation de la gestion des ressources humaines

La GRH connaît un double mouvement, à la fois d'individualisation (envers chaque agent) et de partage (envers l'organisation). Le principe de la carrière a conduit à une uniformisation de la gestion des personnels, qui doit être contrebalancée par un traitement individualisé de chaque agent : gestion des maladies, formation, mobilité, évolution professionnelle, voire reconversion. Parallèlement se rencontre une demande croissante des agents de reconnaissance de leur valeur professionnelle et de leur investissement au travail.

◆ La professionnalisation des directions des ressources humaines

Nouvelles missions des collectivités, technicités et compétences accrues des agents territoriaux, meilleure formation des encadrants au management... créent de nouvelles attentes quant au rôle des DRH, qui doivent elles aussi adapter leurs compétences et jouer leur rôle transversal stratégique dans le bon fonctionnement de l'organisation.

◆ La nécessaire maîtrise de la masse salariale

Dans un contexte de budgets contraints et sous la pression des usagers avec leurs nouvelles demandes sociales et d'investissements, les budgets de personnel sont sous surveillance, leur accroissement devant aussi être le reflet d'un service rendu de qualité.

◆ L'introduction du CDI dans la fonction publique : une brèche dans le statut ?

Jusqu'en 2005 n'existait que la possibilité des contrats à durée déterminée (CDD) pour le recrutement de non-titulaires. Depuis cette date, certains engagements à durée déterminée, dès lors qu'ils ont atteint 6 ans et font l'objet d'un renouvellement, sont obligatoirement reconduits pour une durée indéterminée. Le contrat est alors un contrat à durée indéterminée (CDI).

La loi du 19 février 2007¹ prévoit une mobilité possible de l'agent en CDI, à l'intérieur de la collectivité. De même, une clause de "rendez-vous salarial" devra être prévue au contrat, permettant une évolution de la rémunération. Enfin, les agents sous CDI se voient offrir la possibilité d'une mise à disposition, sous conditions.

Ces modalités créent un début de carrière pour ces agents au statut dérogatoire même si, rappelons-le, les agents en CDI ne disposent pas d'un droit à une mutation. La fonction publique se caractérise déjà par la coexistence de deux modes de gestion des personnels, non-titulaires et titulaires : est-ce le développement d'une "fonction publique contractuelle" ? On pourrait aussi évoquer l'existence de contrats de droit privé dans les collectivités (contrats aidés), compliquant là aussi la gestion du personnel.

1 NDLR : à la date de rédaction de la présente fiche, des décrets d'application sont encore en attente de publication.

Fiche n° 52 - La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC)

◆ Qu'est ce que la GPEEC ?

La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences a pour objectif de rechercher la **meilleure adéquation possible entre les besoins** -actuels et à venir- de la collectivité **et ses ressources humaines**, à partir d'objectifs prédéterminés.

Elle se traduit comme la **définition, la mise en œuvre et l'évaluation de plans d'action** pour réaliser cette adéquation. On se situe donc dans une démarche prospective de gestion de ressources humaines qui ne se préoccupe plus seulement de gérer l'évolution des effectifs mais doit anticiper les besoins de l'organisation et l'évolution des métiers en adaptant les compétences.

La GPEEC s'est développée sous l'effet de **plusieurs facteurs** :

- vieillissement et départs en retraite massifs ;
- un environnement en pleine mutation obligeant à réfléchir aux nouveaux métiers et donc aux nouvelles compétences ;
- des agents de plus en plus formés ;
- fin des années 1990 : les 35 heures et le recrutement des emplois-jeunes ont obligé à penser l'organisation autrement et à réfléchir en termes de métiers.

La GPEEC comporte à la fois :

- une démarche quantitative : anticiper en volume les effectifs, en fonction de l'évolution des missions. Par exemple : ouvrir une nouvelle école induit de nouveaux besoins en entretien des locaux : il faut donc prévoir le personnel nécessaire. On lie alors cette anticipation des effectifs à la prévision budgétaire ;
- une démarche qualitative : la GPEEC permet de passer d'une logique de grades et de postes à une logique fondée sur les compétences et les métiers.

Démarche métiers, gestion par la compétence... une sémantique particulière

Si un *métier* se caractérise comme un ensemble de postes de travail définis par des missions et des compétences proches, il suppose la maîtrise de savoir-faire. L'approche par les métiers (la rédaction de fiches métiers, la réalisation d'un répertoire des métiers de la collectivité...) permet une connaissance plus fine des ressources humaines, collectivement et individuellement. Le métier n'est pas lié à la situation statutaire de l'agent. La démarche métier est alors complémentaire à la gestion statutaire dans l'accompagnement de l'agent vers tel métier.

Exemples tirés du répertoire des métiers territoriaux du CNFPT, regroupant plus de 250 métiers en 35 familles professionnelles :

- la famille professionnelle "affaires juridiques" répertorie 7 métiers comme celui de "conseiller juridique", ouvert au cadre d'emplois des attachés.
- la famille professionnelle "social" comprend 11 métiers dont celui de responsable de l'aide sociale à l'enfance, que peuvent exercer aussi bien des attachés que des conseillers socio-éducatifs.

La *démarche compétences* répond à un enjeu de ressources humaines dans l'adéquation des hommes aux missions à accomplir. Elle rompt avec la logique purement statutaire et répond aussi aux besoins croissants des agents de développement de leurs compétences et de reconnaissance. Elle sert donc de fil conducteur dans la mise en place de plan de formation, de système d'évaluation, de critères dans l'attribution du régime indemnitaire ou des avancements, etc.

◆ La démarche de GPEEC

La réalisation de la démarche GPEEC répond au mode projet, à savoir une méthode de travail en transversalité, répondant à un cadrage précis, travaillant autour d'un chef de projet.

À partir d'**objectifs** définis, la réalisation de différentes **étapes** aboutira à la mise en œuvre concrète par des **plans d'action**, qui seront les outils de cette GPEEC.

On retrouve cette démarche, soit en totalité, soit en application ciblée : mise en place d'un schéma directeur du recrutement, d'un plan de formation accompagnant une évolution organisationnelle, d'une démarche mobilité en interne, d'une réflexion sur un métier, etc. Elle doit être menée avec l'ensemble des acteurs : élus, direction générale, encadrement, agents, DRH et partenaires sociaux (syndicats).

Les étapes

- état des lieux de l'existant : besoins de la collectivité et ressources humaines
- projection sur l'évolution des effectifs

- identification des nouveaux métiers en fonction des nouveaux besoins
*Ces étapes peuvent conduire à l'élaboration d'un **répertoire des métiers**, ensemble des métiers recensés, regroupés en familles professionnelles, comportant une dimension prospective*
- mesure et analyse des écarts
- mise en œuvre des plans d'action pour réduire ces écarts : formation, recrutement, promotion, mobilité interne et externe, organisation des services... ainsi que la prévision des moyens "contingents" nécessaires : budget, communication autour de la démarche, partage et professionnalisation de la fonction RH, management, partenaires sociaux.

Les conditions de réussite

- mobiliser l'ensemble des acteurs, en organisant le partage de la fonction RH
- des acteurs reconnus, aux rôles définis, en appliquant la démarche projet
- une définition claire des objectifs, une démarche pragmatique
- évaluer en permanence les résultats

◆ **Freins et nécessité de la GPEEC**

Les **freins** et les réticences peuvent être encore nombreux :

- une culture de gestion administrative : "l'essentiel, c'est d'assurer la paie et la carrière"
- la difficulté à impliquer les élus dans une démarche de GPEEC : "qu'est ce que cela va apporter de plus à la réalisation des projets de la collectivité ou à la satisfaction des usagers ?"
- l'image d'une « usine à gaz » : une démarche lourde, compliquée
- le manque de temps voire de moyens financiers
- le manque de compétences en interne pour mener la procédure ; des réticences à faire appel à un cabinet extérieur

Cependant, dans un objectif d'amélioration constante du service rendu, dans un contexte de recherche de performance liée à la maîtrise des coûts, les collectivités doivent nécessairement anticiper sur l'évolution de leur organisation et de leur personnel et réfléchir aux moyens d'y parvenir : la GPEEC est un outil de cet enjeu. Elle est devenue **incontournable** à la modernisation de la fonction publique territoriale.

Fiche n° 53 - La carrière

◆ Le principe de la carrière

Le système de la carrière est celui dans lequel les fonctionnaires sont recrutés pour travailler dans l'administration de façon permanente et y faire carrière. L'agent n'est pas recruté pour un emploi particulier ni en fonction de son aptitude à occuper tel emploi mais dans un corps ou cadre d'emplois. Il a vocation à occuper différents emplois, selon les besoins de l'administration : on dit que le fonctionnaire est propriétaire de son grade mais pas de son emploi. Dans ce système, le fonctionnaire est recruté sur le principe du concours, le plus souvent, n'est pas placé dans une situation juridique contractuelle puisque recruté par voie unilatérale et sa situation aura un caractère évolutif.

La fonction publique française connaît un système mixte puisque les agents non titulaires de droit public relèvent du système de l'emploi : l'agent est recruté pour un emploi précis, au moyen d'un contrat et pour une durée déterminée. Tout changement d'emploi devra s'accompagner d'un nouveau recrutement.

Le système de la carrière est prépondérant en France et s'est développé dans la FPT dans les années 1980. Il fait l'objet d'un grand attachement de la part des agents et des organisations syndicales, même si la notion d'emploi gagne du terrain.

◆ Les recrutements dérogatoires au principe de la carrière sont-ils de plus en plus nombreux ?

Les évolutions du statut, dans les textes comme dans la pratique, portent notamment sur des modes d'accès à un emploi dans la FPT, dérogatoires aux mécanismes de la carrière :

- la part des agents non-titulaires dans la FPT est la plus forte des trois fonctions publiques et malgré des contrôles de légalité particulièrement regardants sur la régularité de ces recrutements, leur nombre ne faiblit pas ;
- l'institution des CDI a pu créer un certain émoi chez les fonctionnaires admettant difficilement de voir des agents disposer d'un emploi pérenne sans avoir eu par exemple à passer de concours ; d'autant qu'une évolution salariale peut être désormais prévue ainsi qu'une mobilité en interne ;
- la création du parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et de l'État (PACTE) a ouvert la boîte de Pandore de la disparition du concours pour accéder à un emploi public (catégorie C), en permettant une titularisation après un ou deux ans de contrat, sous réserve de l'obtention du titre correspondant à l'accès au grade.

- la loi du 2 février 2007 offre la possibilité aux collectivités de disposer d'agents du secteur privé mis à leur disposition, afin de bénéficier de leurs compétences.

Mais on peut également considérer ces évolutions comme une nécessaire adaptation aux besoins des collectivités, tant en compétences qu'en souplesse et en réactivité de recrutement.

De même, le CDI tel qu'organisé pour la fonction publique tend à pérenniser une certaine précarité des contractuels, notamment parce que la mobilité entre employeurs est proscrite : le bénéfice du CDI est alors perdu.

Quant à la mise à disposition entrante des agents du privé, il faudra attendre sa mise en application pour voir si cela concerne un nombre significatif de salariés...

Enfin, malgré la promesse de donner une chance aux jeunes sans qualification et peu préparés aux techniques de concours de disposer d'un emploi public, le PACTE ne rencontre pas le succès escompté, contré par la contrainte d'une procédure de recrutement complexe et concurrencé par la possibilité du recrutement direct dans la FPT.

Cette question est en cours de Débat national sur l'avenir de la fonction publique, lancé dans le cadre du plan gouvernemental « Service Public 2012 » (www.ensemblefonctionpublique.org). Ainsi la conférence sur les parcours professionnels avisait parmi ses pistes de réflexion : la place accordée au recrutement d'agents non-titulaires ; la pertinence des épreuves actuelles de concours, jugés trop académiques.

Fiche n° 54 - La rémunération

◆ Principes

- la rémunération est en grande partie **liée au statut** de l'agent et dans une moindre mesure, à sa situation personnelle (familiale et géographique)
- il n'existe **pas de droit acquis au maintien** de sa rémunération
- le droit à rémunération répond au **principe de service fait**, garantie fondamentale au sens de l'article 34 de la Constitution
- les employeurs doivent garantir une **rémunération au moins égale au SMIC**, c'est un principe général du droit (Conseil d'État, 23 avril 1982)

◆ Éléments constitutifs

La rémunération des fonctionnaires territoriaux est composée de la façon suivante :

- Le traitement : les fonctionnaires sont rémunérés sur un indice, déterminé par l'échelon dont ils sont détenteurs, au prorata du temps de travail. C'est donc la grille indiciaire qui détermine le traitement de l'agent, selon son grade. Ce traitement évolue en fonction de l'ancienneté et des promotions.
- L'indemnité de résidence, variable selon la zone géographique.
- Le supplément familial de traitement, fonction du nombre d'enfants à charge.
- Les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire, autrement dit le « régime indemnitaire ». Certaines sont liées au grade et à la filière, d'autres sont accordées selon la fonction exercée ou des sujétions particulières. L'attribution du régime indemnitaire doit respecter les limites de la parité avec les corps de l'État et les critères fixés par les textes institutifs. De montants variables selon la filière, la catégorie et le grade, le régime indemnitaire tend à représenter une part de plus en plus importante de la rémunération des agents.

S'y ajoutent :

- La nouvelle bonification indiciaire (NBI) : nombre de points d'indice attribués lorsque l'agent exerce des fonctions ou est détaché sur un emploi de direction y ouvrant droit.
- Des avantages en nature : logement, véhicule, outils de travail mis à disposition des agents pour un usage privé.

Mentionnons également : les avantages collectivement acquis, maintenus au profit des agents, « prime annuelle » ou « 13^{ème} mois » ; les prestations d'action sociale qui, sans faire partie de la rémunération, constituent un pouvoir d'achat supplémentaire.

Qui fixe l'évolution salariale des fonctionnaires ?

La rémunération des agents publics est différente des salaires du privé en ce qu'elle n'est pas fixée par contrat, résultat de négociations individuelles entre le salarié et l'employeur.

La négociation collective existe toutefois : les organisations syndicales de fonctionnaires ont qualité pour conduire au niveau national avec le gouvernement des négociations préalables (augmentation de la valeur du point ou revalorisation des grilles indiciaires). Cependant, cette négociation n'est pas obligatoire et les accords conclus n'ont pas de valeur juridique : les décisions en matière d'évolution des rémunérations relèvent exclusivement du pouvoir réglementaire.

◆ La rémunération comme outil de gestion des ressources humaines

- *Le régime indemnitaire comme facteur d'attractivité*

Dans les limites imposées par le principe de parité et par les textes institutifs, les critères d'attribution individuelle sont votés par délibération de l'autorité territoriale et des arrêtés fixent individuellement le montant attribué à chaque agent. Ainsi chaque employeur territorial dispose d'une réelle liberté de mettre en œuvre son propre régime indemnitaire. Celui-ci est devenu de fait un outil d'attractivité fort mais qui creuse les écarts entre collectivités et établissements selon leurs moyens financiers. Aux collectivités les plus riches le privilège d'offrir un régime indemnitaire conséquent et donc d'attirer et de fidéliser les agents. Cette autonomie de décision se fait aussi peut-être au détriment d'une certaine transparence des rémunérations, tant dans les critères d'attribution que dans les montants alloués.

- *vers une rémunération au mérite ?*

La rémunération sur grille indiciaire a le mérite de garantir une certaine égalité salariale, à l'abri d'éventuelles discriminations liées au sexe, à l'âge, etc. Même si les fonctionnaires sont soumis au principe du « à statut et ancienneté identique, salaire identique », il est possible et de plus en plus fréquent de prendre en considération les responsabilités et les performances des agents :

- Une **modulation individuelle du régime indemnitaire** est possible dans le respect des principes rappelés plus haut, pour en faire un élément de gestion des ressources humaines. Ainsi chaque collectivité peut fixer des critères supplémentaires d'attribution en fonction de la manière de servir.
- La principale évolution des rémunérations provenant de l'avancement, c'est par une **véritable politique d'avancement de grade et de promotion interne** qu'une collectivité peut instaurer des facteurs de reconnaissance professionnelle, en appliquant des critères d'évaluation liés à la performance et à la réalisation des objectifs fixés.

◆ Le défi de la gestion de la masse salariale

Pour certaines collectivités, la masse salariale -ensemble des rémunérations brutes et cotisations patronales- peut représenter jusqu'à 65 % du budget de fonctionnement. La question de sa maîtrise devient alors un point crucial de la gestion budgétaire et un enjeu politique fort.

Si ces dépenses peuvent paraître importantes, elles doivent être examinées au regard des services rendus à la population. Ainsi la diminution du poste personnel peut être un des arguments du choix de l'externalisation : un coût demeure mais est imputé sur une autre ligne budgétaire.

Cette masse augmente avec l'évolution de l'activité et des effectifs. Avec un glissement vieillesse technicité (GVT)¹ de l'ordre de 5 % par an, les marges sont limitées mais existent : examiner les remplacements, les avancements, les recrutements, les heures supplémentaires, le régime indemnitaire ; regarder l'organisation des services pour voir si des redéploiements de personnels sont possibles lors des recrutements, etc.

A noter, la synthèse des bilans sociaux 2005 fait apparaître que le régime indemnitaire représente 16,5 % de la rémunération totale des agents titulaires et 10,4 % de celle des non titulaires. Avec des variations selon les employeurs : de 4,2 % dans les communes de moins de 5000 habitants à plus de 30 % dans les SDIS.

(1) GVT : hausse mécanique de la masse salariale liée aux avancements des agents et à leur ancienneté.

Les frais de personnel des collectivités publiques locales

Le rapport de l'Observatoire des Finances locales sur les finances des collectivités locales 2008 (DGCL) fait état d'une augmentation constante des frais de personnel en 2007 : **+ 9,5 %** par rapport à 2006, pour atteindre un volume de **44,56 milliards d'euros**. Cette hausse, plus importante que l'année précédente, s'explique notamment par le transfert de personnels exerçant des missions relevant de compétences transférées (TOS, DDE).

De grandes disparités existent, en volume et en croissance, selon le type de collectivités :

Frais de personnel, en milliards d'euros

	2006	2007	Evolution
Communes	29,0	30,4	+ 4,8 %
Départements	7,07	8,38	+ 18,5 %
Régions	0,78	1,60	+ 104,4 %
EPCI	3,85	4,20	+ 9,1 %
Ensemble	40,69	44,56	+ 9,5 %

Les chiffres mesurant le ratio dépenses de personnel/dépenses réelles de fonctionnement sont une bonne indication de l'importance de la masse salariale pour les collectivités. Là encore, une forte disparité :

- . communes : 50 %
- . départements : 13 %
- . régions : 6 %

◆ Rémunération et pouvoir d'achat

Question d'actualité, le pouvoir d'achat des fonctionnaires est le thème de l'une des conférences sur le Débat national sur l'avenir de la fonction publique, qui vise à établir des propositions pour maintenir et développer ce pouvoir d'achat, au-delà de la revalorisation indiciaire. Deux mesures ont été adoptées à l'automne : la possibilité de rémunérer des jours de congé non pris placés sur un compte épargne temps, dans une certaine limite ; les heures supplémentaires défiscalisées.

S'est ajouté en 2008 une mesure particulière de garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA), permettant une progression de rémunération pour les agents parvenus en sommet de grade.

Fiche n° 55 - Le recrutement : cadre statutaire

◆ Les conditions d'accès à un emploi public

Les conditions générales d'accès, communes aux trois fonctions publiques, sont au nombre de cinq :

- être âgé de 16 ans au moins ;
- posséder la nationalité française ou être ressortissant d'un État membre de l'Union européenne ;
- être en position régulière au regard des obligations du service national de l'État dont le candidat est ressortissant ;
- jouir de ses droits civiques : ne pas avoir subi de condamnations incompatibles avec l'exercice des fonctions ;
- remplir les conditions d'aptitude physique exigées pour l'exercice des fonctions.

S'y ajoutent des conditions particulières, notamment de diplômes ou qualification pour l'accès aux concours externes. Les pères et mères de familles d'au moins trois enfants et les sportifs de haut niveau sont dispensés de la condition de diplômes pour concourir.

Rappelons le principe constitutionnel d'égal accès des citoyens à un emploi public : « aucune distinction, directe ou indirecte ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de leur origine, de leur orientation sexuelle, de leur âge, de leur patronyme, de leur état de santé, de leur apparence physique, de leur handicap ou de leur appartenance ou leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou à une race » (titre 1^{er} du statut).

Quant à l'égalité des sexes dans l'accès aux emplois publics, elle a été consacrée par le Conseil d'État en 1936 et confortée par la loi du 9 mai 2001 relative à l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes. De même la loi du 19 février 2007 prévoit qu'une négociation au sein de la collectivité avec les organisations syndicales doit conduire à promouvoir l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes en matière de recrutement, de rémunération, de fonction, de promotion et de mobilité. Un plan pluriannuel devra y être consacré.

◆ Le recrutement de fonctionnaires

Le concours

Le concours est la règle de recrutement dans la fonction publique et les emplois permanents doivent être pourvus par des fonctionnaires. Le concours vise à garantir l'égal accès des citoyens aux emplois publics et à assurer la sélection des candidats en vertu de leurs seuls mérites. Il existe trois sortes de concours :

- le concours externe, ouvert à tous, parfois sous conditions de diplôme
- le concours interne, réservé aux agents titulaires ou non titulaires de la fonction publique, sous conditions de durée de services

- le 3^{ème} concours, réservé aux élus, responsables d'association ou agents du privé, sous conditions de durée de services.

Chaque concours donne lieu à l'établissement d'une liste d'aptitude à valeur nationale, d'une durée d'un an, renouvelable deux fois. La réussite à un concours ne donne pas lieu à une affectation automatique : la durée de validité de la liste d'aptitude doit permettre au lauréat de mener ses recherches d'emploi. À l'issue de ces trois ans, le lauréat qui n'a pas été recruté perd le bénéfice du concours.

La promotion interne

La promotion interne est un changement de cadre d'emplois, possible pour les fonctionnaires bénéficiant de conditions d'ancienneté. Statutairement, c'est donc un recrutement.

Le détachement

La mobilité entre les trois fonctions publiques est garantie par la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, par le biais du détachement et depuis la loi du 2 février 2007, par la voie de la mise à disposition.

La mutation

Seuls les agents titulaires ont accès à la mutation, qui est un changement d'employeur, à l'intérieur de la fonction publique territoriale, dans le même cadre d'emplois.

L'accès direct

L'accès direct sans concours est possible pour les premiers grades des cadres d'emplois de la catégorie C : adjoint administratif 2^{ème} classe, adjoint technique 2^{ème} classe, adjoint d'animation 2^{ème} classe, adjoint du patrimoine 2^{ème} classe, par exemple

◆ **Le recrutement des agents non-titulaires**

Les agents non titulaires de droit public

La loi du 13 juillet 1983 pose le principe que les emplois permanents doivent être pourvus par des agents fonctionnaires. Des dérogations sont cependant prévues par la loi du 26 janvier 1984 autorisant les collectivités et établissements publics à recruter des agents non titulaires de droit public par contrat à durée déterminée, sous conditions.

- Pour des besoins occasionnels ou saisonniers, en l'absence de cadres d'emplois ou lorsque la nature des activités le justifie, en l'absence de candidats titulaires ou stagiaires au poste.

Ces contrats sont de trois ans maximum, renouvelables par reconduction expresse pour une durée totale maximale de six ans. Depuis 2005, à l'issue des six ans, la

décision de renouvellement conduit à conclure le nouveau contrat pour une durée indéterminée.

- les travailleurs handicapés

Afin de favoriser leur insertion, le recrutement contractuel est ouvert aux personnes reconnues handicapées pour une période correspondant à la durée du stage prévue par le statut particulier du cadre d'emplois et sous condition de diplôme. À l'issue du contrat, une titularisation peut intervenir.

- les collaborateurs de cabinet

La loi permet aux exécutifs locaux de se doter d'un ou plusieurs collaborateurs, agents non titulaires, dont la nomination et la révocation relèvent du pouvoir discrétionnaire de l'exécutif.

- le PACTE

Le parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et de l'État est un nouveau mode de recrutement de jeunes de 16 à 25 ans sans diplôme, permettant la titularisation sans concours après une année ou deux de contrat. Il a été créé par ordonnance du 2 août 2005.

- le recrutement direct sur certains emplois de direction

Des agents non titulaires, diplômés à bac+5 ou ayant exercé une fonction d'encadrement de plus de cinq ans, peuvent être recrutés sur certains emplois fonctionnels. Cette nomination ne vaut pas intégration dans la fonction publique territoriale.

- les assistants maternels et familiaux

Employés par une collectivité territoriale, ces agents non titulaires de droit public accueillent à leur domicile des enfants mineurs. Le droit privé caractérise aussi leur gestion : mentions issues du code du travail dans leur contrat ; rémunération en fonction du mode de garde et par référence au SMIC.

Les agents de droit privé

Sont agents de droit privé, par détermination de la loi :

- les contrats emplois solidarité (CES) et les contrats emplois consolidés (CEC) : pour mémoire, car il ne s'en crée plus de nouveaux
- les apprentis
- les emplois-jeunes
- les contrats d'avenir (CA) et les contrats d'accompagnement vers l'emploi (CAE) : créés par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 dans un objectif d'insertion des personnes en difficulté, ces contrats aidés constituent un tremplin vers un emploi durable et n'ont pas vocation à être un mode d'accès à la fonction publique.

Fiche n° 56 - Le recrutement : procédures et enjeux

◆ La procédure de recrutement

Si l'acte de recruter consiste à chercher et trouver la meilleure adéquation possible entre une personne et un poste, il doit aussi répondre à une procédure dont la réussite dépend de la bonne réalisation de toutes les étapes :

- pouvoir recruter suppose l'existence d'un emploi budgétaire et de la déclaration préalable d'une vacance d'emploi ;
- la qualité du recrutement repose sur l'identification des besoins et des compétences nécessaires à l'exercice des fonctions. Une fiche de poste peut y aider ;
- la rédaction et la diffusion d'annonces : que ce soit sur les bourses de l'emploi du CNFPT, des centres de gestion ou dans un journal professionnel, c'est aussi l'image de la collectivité que l'on diffuse ;
- les agents intéressés déposent leur candidature de façon très classique : lettre de motivation et CV, au minimum ;
- une présélection sur dossier s'opère avant l'organisation d'entretiens de recrutement ; certaines collectivités peuvent aussi déléguer cette mission à un cabinet de recrutement, d'autres complètent l'entretien par des tests de personnalité. Un ou plusieurs entretiens peuvent être proposés aux candidats.
- la décision finale revient à l'autorité territoriale. Lorsqu'elle accepte le recrutement d'un fonctionnaire par voie de mutation, la collectivité notifie sa décision à la collectivité d'origine. La mutation intervient dans un délai de trois mois, sauf en cas d'accord sur un délai plus court.

A noter : depuis la loi du 19 février 2007, toute collectivité qui souhaitera recruter un agent titularisé depuis moins de 3 ans devra rembourser à la collectivité d'origine le temps passé en formation par cet agent. Cette mesure a été mise en œuvre afin de freiner le phénomène de mutation rapide des jeunes lauréats de concours dès la formation initiale achevée.

◆ Les enjeux du recrutement

Les enjeux du recrutement rejoignent bien sûr ceux des ressources humaines dans leur ensemble.

- *papy-boom, métiers en tension et transferts de compétences*

Ce sont les principaux défis du recrutement à l'échelle nationale. Selon une note de conjoncture de l'observatoire de la fonction publique territoriale (CNFPT), janvier 2007, les perspectives de recrutement en 2007 se stabilisent autour de 23 200 agents. Le domaine des interventions techniques, premier domaine en termes de recrutement (30 %) connaît une forte hausse par rapport à l'année dernière (+ 9 %).

Les secteurs du bâtiment et du patrimoine bâti, de la voirie, de l'eau et de l'assainissement ainsi que le secteur de la propreté, de la collecte et de la gestion des déchets voient le volume des recrutements envisagés augmenter. Deux autres secteurs sont également très porteurs : la petite enfance et le social. Il convient de relever que de plus en plus de collectivités déclarent rencontrer des difficultés de recrutement. Les raisons sont variées : les candidats ne correspondent pas aux profils recherchés ; les rémunérations et régimes indemnitaires sont inférieurs aux attentes ; l'image de l'emploi est défavorable ; les perspectives de carrière sont limitées, etc. Ainsi, les départs massifs en retraite et les difficultés de recrutement amènent les collectivités à se pencher davantage sur la mobilité interne et les possibilités de montée en compétences de leurs agents, ne pouvant tout miser sur le recrutement externe.

Enfin, pour 2007 est envisagé le transfert de 27 300 agents de l'État vers les départements et de 20 000 vers les régions, afflux massif de personnels nouveaux vers ces collectivités.

- *pour les collectivités : un élément clé de la politique de ressources humaines*

Le recrutement permet à la collectivité de bénéficier des compétences dont elle a besoin. Une attention de plus en plus grande est portée à la politique de recrutement, acte premier de constitution d'un vivier de compétences et de volontés au service du projet de la collectivité. Où l'on commence à voir certaines se lancer dans des "opérations séduction" à grande échelle : campagnes de communication, participation à des salons, sollicitation systématique des lauréats de concours... Au vu des difficultés croissantes, les collectivités tendent à professionnaliser davantage leur recrutement : anticipation plus grande des besoins de recrutement, appel plus fréquent à la mobilité interne pour pourvoir des postes vacants, exigences plus fortes sur les candidats à des postes à responsabilité, soin apporté à la procédure de recrutement, mise en avant des avantages et de la dynamique de projet de la collectivité auprès des candidats, etc.

C'est aussi un enjeu politique. Ces collectivités, ces établissements sont des "employeurs comme les autres" confrontés aux problématiques de recrutement similaires à celles du privé ou du reste du secteur public, jouant un rôle non négligeable dans l'emploi local. N'oublions pas que certaines communes représentent le premier employeur de leur territoire.

- *pour le candidat : une mise en jeu de ses compétences et de ses aptitudes*

Pour chaque candidat, il s'agit de trouver un poste qui correspond le mieux à son profil ou dans lequel il souhaite développer de nouvelles compétences. C'est un acte de construction du plan de carrière. C'est pourquoi chaque acte de candidature sera d'autant plus recevable pour un employeur qu'il sera étayé par un projet professionnel clair et assumé.

Fiche n° 57 - La mobilité

Interne ou externe, promotionnelle ou géographique, subie ou choisie, qu'elle soit une opportunité ou une nécessité, la mobilité est avant tout une garantie fondamentale de la carrière et un élément majeur de la gestion des ressources humaines.

◆ La mobilité, élément fondamental de la carrière

La loi du 13 juillet 1983 fait de la mobilité une garantie fondamentale de la carrière permettant une évolution au sein de la même fonction publique ou d'une autre fonction publique.

Statutairement, la mobilité se décline en plusieurs modalités, qui organisent la « circulation » des fonctionnaires entre les trois fonctions publiques :

- le détachement,
- le concours interne,
- depuis la loi du 2 février 2007 : la mise à disposition.

À l'intérieur de la fonction publique territoriale, un fonctionnaire peut bénéficier de différentes opportunités de mobilité organisées par les textes, que ce soit dans le cadre d'un avancement de grade ou de cadre d'emplois, d'un rapprochement géographique avec ses attaches personnelles ou d'une volonté d'évoluer vers de nouvelles fonctions et dans un nouvel environnement professionnel (on parlera alors de mutation) :

- La mobilité interne : un agent titulaire d'un grade a vocation à occuper différents emplois, ce qu'il peut faire à l'intérieur de sa collectivité. La mobilité interne se fait sur proposition de l'employeur ou après candidature de l'agent : la mutation d'office peut être assimilée à une sanction disciplinaire.
- La mobilité externe : l'agent passe d'un employeur à l'autre selon les modalités de la mutation, sans changement de sa situation statutaire. Cette mobilité inter-collectivités ne concerne ni les stagiaires, ni les agents non titulaires.

L'article 54 de la loi du 26 janvier 1984 précise que sont examinées en priorité les demandes de mutation concernant les fonctionnaires séparés de leur conjoint pour des raisons professionnelles, les fonctionnaires séparés pour raisons professionnelles du partenaire avec lequel ils sont liés par un PACS et les fonctionnaires reconnus travailleurs handicapés.

◆ La mobilité, une réponse dynamique aux défis de la GRH

- Répondre au défi du recrutement

Face aux départs massifs en retraite à l'horizon 2010 et à la pénurie de candidats aptes à remplacer ces agents expérimentés, la solution réside dans le recours à la mobilité interne, en détectant les compétences internes puis en préparant ces agents qui disposent déjà de la connaissance des procédures de la collectivité.

- Prévenir l'usure professionnelle

La mobilité, à l'intérieur de la collectivité ou à l'externe, est un bon moyen de relancer la motivation au travail d'un agent et de prévenir la fatigue physique et la lassitude intellectuelle dues à un temps trop long passé sur le même poste. Cette mobilité doit souvent s'accompagner de formations ou d'un tutorat.

- Le reclassement professionnel ou la mobilité subie

Pénibilité de certains métiers, allongement de la durée d'activité et recul de l'âge de la retraite, maladies, accidents... l'inaptitude reconnue aux fonctions conduit au reclassement professionnel, dans un emploi administratif le plus souvent, qui oblige à organiser la mobilité de l'agent, généralement à l'intérieur de la collectivité. Un parcours de professionnalisation doit être organisé pour accompagner l'agent dans l'acquisition de nouvelles compétences et dans l'apprentissage d'un nouvel environnement professionnel : un agent de service des cantines ne s'improvise pas secrétaire ou standardiste en quelques jours...

- Un enrichissement mutuel entre agents et collectivités

A titre individuel, tout fonctionnaire tire profit de la mobilité, dès lors qu'elle est soigneusement préparée. La réalisation de différents postes permet la construction d'un parcours professionnel enrichissant et diversifié. C'est un moyen de faire évoluer sa carrière, à la fois statutairement mais aussi en termes de compétences et d'intérêt au travail. De même, les employeurs territoriaux « gagnent » à faire jouer la mobilité pour dynamiser les équipes, apporter du « sang neuf » dans l'organisation qui s'enrichira de l'expérience professionnelle de ces agents.

◆ Une mobilité facilitée par les dernières évolutions législatives

Outre la mise à disposition possible entre fonctions publiques, les évolutions des lois de 2007 prévoient plusieurs modalités propres à favoriser directement ou indirectement la mobilité :

- formation professionnelle tout au long de la vie ;
- droit individuel à la formation ;
- congé pour validation des acquis de l'expérience ;
- mobilité interne organisée pour les agents non titulaires en CDI ;
- ratios d'avancement de grade désormais prévus par chaque collectivité ;
- l'extension des concours internes aux militaires et aux magistrats ;
- garanties indemnitaires en cas de mobilité suite à transfert de personnel

◆ Des freins à la mobilité ?

- Contrairement à l'État où la carrière est construite sur une culture de la mobilité, la FPT n'oblige pas à la mobilité, hors le cas des cadres A+ (l'avancement des administrateurs, par exemple, est conditionné par une mobilité). On peut donc constater une certaine stabilité des effectifs : aux collectivités d'inciter leurs agents à rechercher de nouvelles perspectives professionnelles, notamment en interne.
- La mobilité peut représenter une obligation pour les cadres territoriaux qui souhaitent obtenir des responsabilités nouvelles ; des freins existent cependant dans les seuils démographiques appliqués pour le recrutement d'agents sur certains grades d'avancement. Globalement, la mobilité est liée à la problématique du recrutement.
- Chaque collectivité, chaque établissement dispose de la liberté de fixer son propre régime indemnitaire, dans le respect des règles en vigueur. De même, tous les employeurs publics ne sont pas égaux devant les ressources financières. Difficile alors de quitter une collectivité qui offre des avantages sociaux et de rémunération importants...
- Sans qu'il soit besoin de faire des statistiques, on peut affirmer ici qu'un agent qui aura connu peu de formations professionnelles, exerce des fonctions inférieures à celles requises par son grade et n'a connu de toute sa carrière qu'un seul et unique employeur, est un candidat plus réticent à la mobilité. Et il en existe encore de nombreux dans la fonction publique : là aussi, la politique de ressources humaines menée par la collectivité doit viser à diminuer ce constat. Et le manque de compétences est un frein évident à la mobilité. Or, au vu de l'évolution des métiers territoriaux, il est désormais peu probable de passer toute sa carrière au même poste.

Fiche n° 58 - La formation

Son financement est assuré sur le budget des employeurs territoriaux, essentiellement au titre du 1 % prélevé sur les traitements au titre de la cotisation au Centre National de la Fonction Publique territoriale, dont la mission dans le domaine de la formation des agents territoriaux vient d'être affirmée par la loi du 19 février 2007. La plupart des collectivités disposent également d'un budget consacré à la formation, complémentaire à la cotisation au CNFPT.

◆ La formation, un droit pour les agents territoriaux

➤ *Un droit récemment précisé*

La loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale est venue compléter la loi du 12 juillet 1984 relative à la formation :

- instauration du principe de la formation professionnelle tout au long de la vie ;
- création d'un droit individuel à la formation (DIF). D'une durée de 20 heures par an cumulables sur 6 ans, il est accordé à tout agent occupant un emploi permanent. Ce DIF est uniquement professionnel, c'est-à-dire qu'il n'inclut pas les formations personnelles. Les actions auxquelles le DIF permet l'accès doivent obligatoirement figurer au plan de formation de la collectivité et sont réalisées sous réserve des nécessités de service ;
- mise en place d'un livret individuel de formation. C'est un document personnel qui permet à l'agent d'établir son parcours en listant les formations et les différentes expériences professionnelles et extra-professionnelles réalisées.

Il s'ensuit une nouvelle typologie des actions composant la formation tout au long de la vie, dont on peut distinguer les formations obligatoires (décrets du 29 mai et du 1^{er} juin 2008) et facultatives (décret du 26 décembre 2007).

➤ *Les formations obligatoires*

- . Condition nécessaire pour accéder par promotion interne à un cadre d'emplois
- . Désormais suivies par les agents de catégorie C
- . Dispensées tout au long de la carrière
- . Sont constituées par les **formations d'intégration et de professionnalisation** :

- actions favorisant l'**intégration** dans la fonction publique territoriale, dispensés aux agents de toutes catégories (5 jours pendant la première année suivant la titularisation) ;
- actions de **professionnalisation** dispensées :
 - à l'occasion du premier emploi (5 à 10 jours en catégorie A et B ; 3 à 10 jours en catégorie C) ;
 - tout au long de la carrière (entre 2 à 10 jours par période de 5 ans) ;

- à l'occasion de l'affectation dans un poste à responsabilité (de 3 à 10 jours dans les 6 mois suivant la nomination dans un poste à responsabilité).

➤ **Les formations facultatives** (accordées sous réserve des nécessités de service)

- la formation de perfectionnement, dispensée en cours de carrière à la demande de l'agent ou de l'employeur
- la formation de préparation aux concours ou examens professionnels de la fonction publique
- la formation personnelle suivie, à l'initiative de l'agent
- les actions de lutte contre l'illettrisme et pour l'apprentissage de la langue française

Nombre de jours de formation suivis par agent et par an, au 31 décembre 2005 :

- catégorie A : 6,1 jours
- catégorie B : 5,3 jours
- catégorie C : 2 jours

Source : Observatoire de la FPT – synthèse n°21 – avril 2008

◆ **La formation, outil de gestion des ressources humaines pour les employeurs territoriaux**

Au-delà d'un droit pour l'agent territorial et d'une simple obligation financière, la formation est devenue un véritable outil de l'accompagnement au changement, tant de l'organisation que des agents.

L'élaboration du plan de formation annuel ou pluriannuel, obligatoire pour les collectivités et établissements, fournit l'occasion de s'interroger sur la place assignée à la formation. En effet, ce plan de formation ne saurait s'apparenter à une compilation des besoins individuels, un catalogue de demandes. Le recensement de ces besoins ne peut s'établir qu'en fonction des objectifs à atteindre, la formation devant alors permettre d'acquérir les compétences nécessaires pour y parvenir.

La définition donnée par le décret du 26 décembre 2007 résume les objectifs de la formation : « *La formation professionnelle tout au long de la vie des agents des collectivités [...] a pour objet de leur permettre d'exercer avec la meilleure efficacité les fonctions qui leur sont confiées en vue de la satisfaction des besoins des usagers et du plein accomplissement des missions du service. Elle doit favoriser le développement de leurs compétences, faciliter leur accès aux différents niveaux de qualification professionnelle existants, permettre leur adaptation au changement des techniques et à l'évolution de l'emploi territorial et contribuer à leur intégration et à leur promotion sociale. Elle doit également favoriser leur mobilité ainsi que la réalisation de leurs aspirations personnelles et créer les conditions d'une égalité effective, en particulier entre les hommes et les femmes, pour l'accès aux différents grades et emplois* ».

Où l'on voit que la formation, comme outil accompagnant l'agent tant dans l'accomplissement de ces missions que dans son évolution de carrière, favorise l'amélioration des prestations rendues par la collectivité et du fonctionnement des services.

Les conditions de réussite de ces démarches tiennent à :

- l'implication de l'organisation, favorisant l'information des agents, l'anticipation maximale des besoins et la mise en œuvre de moyens suffisants ;
- la sensibilisation de l'encadrement aux enjeux de la formation, véritable outil de gestion prévisionnelle des ressources humaines.

Fiche n° 59 - La notation et l'évaluation

◆ La notation, une obligation statutaire

Définition

Prévue par la loi du 13 juillet 1983, la notation exprime la valeur professionnelle des agents publics et comporte une note chiffrée de 0 à 20 et une appréciation générale. Établie annuellement au moyen d'une fiche individuelle d'évaluation, elle comprend également les observations de l'autorité territoriale sur les vœux exprimés par l'agent. Un entretien peut accompagner la notation, qui n'est pas obligatoire car non prévu par les textes.

Qui est noté ?

Tous les fonctionnaires en position d'activité sont notés, sauf lorsque le statut ne le prévoit pas, ainsi que les agents non titulaires. La notation suppose la présence effective de l'agent, sur une période significative de l'année (cas des agents en maladie).

Qui note ?

Le pouvoir de notation appartient à l'autorité territoriale (maire ou président), sur proposition du directeur général. L'avis du chef de service n'est pas requis ; il apparaît cependant très souvent dans la pratique.

La procédure

Elle comporte plusieurs étapes impliquant la validation de l'agent à chacune d'elles. La fiche est transmise à l'agent qui exprime ses vœux ; le directeur des services propose une note et une appréciation littéraire ; l'autorité territoriale émet un avis sur les vœux de l'agent, propose une note et une appréciation. Avant la réunion de la CAP, l'agent atteste par sa signature avoir pris connaissance de sa fiche et peut demander la révision de la note. La CAP examine la note et l'éventuelle demande de révision puis la notation définitive est communiquée à l'agent.

Les incidences de la notation :

- Est obligatoire pour l'avancement de l'agent. Elle conditionne la durée d'avancement d'échelon et permet l'appréciation pour l'avancement de grade et la promotion interne.
- Sert à apprécier l'existence matérielle des faits en cas de licenciement pour insuffisance professionnelle.
- Est un élément d'information dans les procédures disciplinaires, reflet d'une dégradation de la manière de servir.
- Peut influencer la décision de renouvellement d'un contrat pour un agent non titulaire.
- Est une aide à la décision pour le recrutement d'un agent en mutation.

Vers la fin de la notation ?

La loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique autorise les administrations de l'État et hospitalières qui le souhaitent à remplacer la notation chiffrée par un « *entretien professionnel* ». Cette disposition s'appliquera à titre expérimental sur les années 2007, 2008 et 2009. La FPT, où l'entretien individuel n'est pas prévu par les textes, n'est pas concernée par ce dispositif.

◆ L'évaluation, un outil de la gestion des ressources humaines

L'entretien d'évaluation

Aujourd'hui, la notation ne suffit plus à répondre aux besoins des collectivités (disposer d'outils permettant une appréciation objective des agents) ni de l'agent (voir ses compétences et sa motivation mieux reconnues). Et dans un contexte d'évaluation des politiques publiques et de recherche d'efficacité, il apparaît de plus en plus nécessaire d'évaluer les ressources humaines qui contribuent à la réalisation de ces politiques.

L'évaluation, mise en action au moment de l'entretien individuel, devient complémentaire à la notation. Cet entretien met en face à face l'agent et son responsable hiérarchique ; il est formalisé par une fiche d'évaluation. Il vise à apprécier plus finement la valeur professionnelle de l'agent, aborde sa situation individuelle et son projet professionnel, porte les objectifs de l'année à venir et en définit les moyens ; il évalue la réalisation des objectifs passés et sert de dialogue sur les attentes réciproques.

Utilités de l'évaluation

- Un **outil de management pour la collectivité** : comme toute évaluation, celle des agents permet d'ajuster l'organisation de la structure, de repérer les éventuels dysfonctionnements et d'anticiper sur ses évolutions. L'entretien est aussi l'occasion d'expliquer, à tous les niveaux hiérarchiques, la politique globale de l'institution et ses grandes orientations.
- Un moment important de **l'exercice d'encadrement** : si l'un des rôles de l'encadrant consiste à amener son équipe à remplir les objectifs attendus par la collectivité, l'évaluation est un outil d'aide à sa réalisation. Il permet une évaluation critique de la manière d'exercer ses missions... dans les deux sens : le chef de service doit aussi entendre les remarques formulées par ses agents. C'est enfin un moment privilégié pour remotiver un agent et lui apporter des signes de reconnaissance sur son activité.
- **Individuellement**, l'évaluation permet d'anticiper **l'évolution professionnelle** de l'agent et d'aborder les questions de l'avancement, de l'acquisition de compétences par la formation ou d'un souhait éventuel de mobilité interne ou de mutation.

- **Collectivement**, l'évaluation est un outil incontournable de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (**GPEEC**). Dans une démarche de gestion par les compétences, c'est une occasion de réviser les fiches de postes, de repérer l'évolution des métiers. Les résultats de l'évaluation présentent une utilité pour mieux prévoir les recrutements et accompagner une politique de mobilité interne, en fonction des souhaits recensés et des compétences détectées. Ils servent également à la réalisation du plan de formation.

Freins et conditions de réussite de la démarche d'évaluation

Les freins à la mise en place de l'évaluation résultent fréquemment du manque d'expérience et de formation des encadrants. Difficile également de voir bousculer son autorité hiérarchique par un dialogue parfois tendu avec les agents... De plus, la notation et son barème compris de tous, reste encore une référence importante pour les agents.

La démarche d'évaluation est de plus en plus courante en collectivités. Sa réussite suppose une sensibilisation forte et une formation des encadrants, ainsi qu'une communication importante auprès de tous sur son mode d'emploi et ses finalités.

Fiche n° 60 - La motivation

Progression de carrière et de rémunération assurée quelle que soit la qualité du travail fourni, une administration encore très hiérarchisée et peu prompte aux changements, l'entrée dans la carrière pour la seule raison de la stabilité de l'emploi... les lieux communs sont encore nombreux sur la fonction publique et sur la prétendue impossibilité de mener une politique de RH dynamique. Pourtant, les fonctionnaires territoriaux trouvent des sources de motivation dans leur activité et des moyens sont à la disposition des organisations publiques pour favoriser l'efficacité de leurs équipes par la stimulation de leur motivation.

Les ressorts de la motivation sont complexes, comme l'ont démontré de nombreuses études menées par des psychologues et sociologues tant américains (Lewin, Mayo, Maslow, Mintzberg, Hertzberg, Black et Mouton, Mac Gregor...) que français, comme Crozier ou Sainseaulieu. La rémunération ne saurait à elle seule justifier la motivation au travail...

◆ Qu'est ce qui motive un fonctionnaire territorial ?

- la réalisation de missions de **service public**, le service de l'intérêt général
- la **stabilité** de l'emploi et de la structure employeur : crée un environnement sécurisant propre à la réalisation sereine de ses missions et à l'investissement de l'agent dans son travail. On constate souvent une faible mobilité externe des agents en collectivité, notamment sur les tâches d'exécution : ce constat peut s'analyser comme un manque d'ambition mais est aussi le reflet d'un profond attachement à sa collectivité employeur, où l'on peut voir plusieurs générations d'une même famille se succéder dans les services !
- les **possibilités d'évolution** : avancement, formation, préparation de concours, les possibilités sont ici certainement beaucoup plus importantes que dans le secteur privé, globalement. De même, les jeunes cadres se voient rapidement confier d'importantes responsabilités et un certain pouvoir d'initiative. Que l'on pense aux lauréats attachés nommés sur les postes de DGS en communes.
- la **lisibilité du projet** : les missions de chaque collectivité ou établissement sont clairement définies par les textes et les exécutifs locaux soumis à la pression démocratique font des efforts constants pour clarifier leur projet de mandat et rendre compte aux citoyens. L'agent territorial y gagne aussi en transparence dans les missions qu'il a à mener et dans le sens donné à son action.
- une **administration en évolution** : la poursuite de la décentralisation, les compétences nouvelles dont s'emparent les organisations territoriales, au-delà des missions obligatoires, créent des perspectives d'emplois nouveaux et un environnement professionnel dynamique. Des modes de management modernes accompagnent cette évolution, dans lesquels les cadres aiment à s'investir.

- un **travail « intéressant »** : derrière ce lieu commun se trouvent des réalités palpables pour beaucoup d'agents territoriaux, qui peuvent exercer des métiers nombreux et variés. Que ce soit dans le secteur des services à la personne ou de la conception de projets ambitieux, la proximité des bénéficiaires de l'action territoriale est un des premiers facteurs de satisfaction au travail des territoriaux.

◆ Quels sont les leviers possibles de la motivation ?

- la **rémunération** et le régime indemnitaire : même si la rémunération est très encadrée par les textes, il est possible d'établir des différences entre agents. D'abord par l'avancement d'échelon, au mini ou au maxi. Ensuite par le régime indemnitaire, qui fait l'objet d'attribution individuelle et peut être fonction de critères définis par la collectivité, notamment sur la valeur professionnelle. C'est une forme de rétribution au mérite.
- l'**évaluation** : moins scolaire et plus valorisante que la notation, elle permet la définition d'objectifs et la reconnaissance du travail de l'agent.
- une **politique d'avancement de grade** et de promotion interne : élaborer un référentiel partagé des conditions d'avancement dans la collectivité définissant des critères objectifs liant l'avancement à la manière de servir, à la motivation et au poste, permet de faire de cet élément de gestion un véritable outil de GRH, propre à développer la motivation des agents.
- une **mobilité encouragée** par un accompagnement à l'évolution professionnelle de chacun (formation, par exemple) et en confiant de nouvelles responsabilités ;
- la **définition d'un projet de service** : il donne des objectifs, fixe des procédures et les missions de chacun ; il améliore la lisibilité de l'action, dans le cadre d'une démarche partagée entre l'encadrant et les agents. Il contribue à donner un sens au travail et peut créer une fierté d'appartenance à un service, une direction ou une collectivité.
- une **formation adaptée et ambitieuse** : le développement de compétences est un élément important de motivation, notamment pour être plus à l'aise dans l'exercice de ses fonctions. L'accompagnement au projet professionnel, à la préparation aux concours sont aussi des atouts.
- un **encadrement professionnel** et dynamique et une qualité de management responsabilisant les collaborateurs favorisent une meilleure implication dans le travail
- une **qualité et une ambiance de travail** agréable, une attention portée à chacun, une bonne circulation de l'information sont aussi des éléments témoignant de la considération portée à l'agent, un des principaux moteurs de la motivation.

Références bibliographiques et sources d'information

Secteur « Ressources humaines »

Ouvrages

AUBY Jean-François, *Management public – Introduction générale*, Sirey, 1996

BATAL Christian, *La gestion des ressources humaines dans le secteur public, tomes 1 et 2, les Editions d'organisation, 4^{ème} tirage, 2000*

HUTEAU Serge, *Le management public territorial, tome 2 : le guide du manager*, Editions du Papyrus, 2006

LAMARZELLE Denys, *Les cadres de la territoriale. Vers la démarche cadre dans le secteur public*, Editions du Papyrus, 1999

Etudes

La fonction publique territoriale représente un tiers des emplois publics, Bulletins d'informations statistiques (BIS) n° 63, octobre 2008, DGCL, www.dgcl.interieur.gouv.fr

Etudes sur les budgets primitifs des collectivités locales 2007, DGCL

Synthèse des résultats des bilans sociaux 2005, Bulletin d'informations statistiques de la DGCL, n° 55, octobre 2007

Les attachés, livret statistique, étude de l'Observatoire de la fonction publique territoriale, CNFPT, novembre 2006, www.observatoire.cnfpt.fr, rubrique "Nos études nationales"

II • Fiches sur les connaissances de l'environnement juridique territorial

Fiche n° 61 - Les collectivités territoriales

L'administration territoriale française se caractérise par la multiplicité de ses niveaux d'administration (région / département / commune auxquels il faut ajouter les établissements publics locaux) et des collectivités la composant : des données à compléter par la mention de statuts particuliers pour la Corse et les collectivités d'outre-mer. Cependant, au-delà de cette diversité, se dégagent des éléments d'unité dans l'analyse des caractéristiques de l'organisation institutionnelle locale.

◆ Le statut : unité et diversité

Un statut constitutionnel

- Article 1 de la Constitution : « *La France est une République indivisible... Son organisation est décentralisée.*
- Un état unitaire et non fédéral : les collectivités, des territoires support d'institutions administratives et non politiques => Absence de pouvoir constituant et de pouvoir législatif, mais reconnaissance d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Un statut uniforme pour les collectivités de droit commun

- Uniformité du mode de gouvernement local pour les trois collectivités : deux organes, délibérant et exécutif
- Uniformité du statut pour les collectivités d'un même échelon territorial
- La coexistence décentralisation et déconcentration
 - un même cadre territorial d'action pour l'administration d'État déconcentrée et l'administration locale décentralisée : régions, départements et communes sont à la fois des circonscriptions administratives d'État et des collectivités territoriales.
=> Une coexistence qui conduit à mener de front politique de décentralisation et politique de déconcentration pour parvenir à un équilibre des pouvoirs et une cohérence des actions.

La reconnaissance des spécificités locales

Des exceptions à l'uniformité pour prendre en compte le particularisme de certaines situations, notamment démographiques, géographiques, culturelles et historiques : Paris, Corse, Outre-mer...

◆ Un seul et même mode de gouvernement local

Deux organes dirigeants élus

- Les acteurs de l'élection : assemblée délibérante (conseil) élue directement par les électeurs de la collectivité / organe exécutif (maire ou président) élu par l'assemblée
- Une durée du mandat de 6 ans, exception faite du président du conseil général élu pour 3 ans compte tenu du renouvellement par moitié du conseil
- Une irresponsabilité politique de principe, l'assemblée ne pouvant pas renverser l'exécutif.

Des autorités dotées d'attributions conséquentes

- Le conseil règle par ses délibérations les affaires de la collectivité : une intervention conditionnée par un intérêt général local sur le territoire de la collectivité => Un champ d'intervention également limité par des dispositions législatives définissant parfois strictement l'action des différentes collectivités : enseignement primaire à la commune, collèges au département, lycées à la région...
- L'exécutif : autorité réelle de la collectivité : des attributions exercées en lien avec le conseil (préparation et exécution des décisions de l'organe délibérant avec des possibilités étendues de délégations de pouvoirs) et des pouvoirs propres : chef de l'administration locale (direction des services, gestion des personnels).

◆ La nomenclature des collectivités territoriales

- Collectivités de droit commun : communes, départements et régions, incluant les DOM (Guyane, Martinique, Guadeloupe et Réunion)
- Collectivités d'outre-mer : Mayotte, St Pierre et Miquelon, Wallis-et-Futuna, Polynésie française, Saint-Barthélemy et Saint-Martin (depuis 2007)
- Collectivités à statut particulier : Corse, Nouvelle-Calédonie.

Fiche n° 62 - La décentralisation : un triple transfert de l'État

En plus de vingt ans la France a rompu avec une tradition centralisatrice séculaire. 1982 constitue l'axe majeur et le début d'une profonde réforme de l'administration ayant conduit l'État à transféré progressivement une large part de ses missions aux collectivités territoriales : évolution consacrée par la réforme constitutionnelle de 2003.

◆ Le transfert des pouvoirs : 1982

Une nouvelle architecture institutionnelle

- Exécutif régional et départemental assuré par une autorité élue par l'organe collégial et non plus par le préfet
- La région collectivité territoriale à part entière : élection au suffrage universel direct de l'organe délibérant à partir de 1986.

Le régime de contrôle des actes profondément modifié

- Suppression des tutelles administrative et budgétaire a priori et pouvant être, fondés sur l'opportunité, remplacées par un contrôle de légalité a posteriori : perte par le préfet de ses pouvoirs d'annulation, d'approbation.
- . Seul le juge administratif peut annuler et suspendre une décision locale.

◆ Le transfert de compétences

Les réformes initiales : 1982

- L'affirmation de vocations « naturelles » des collectivités : commune (gestion des équipements de proximité et transfert notamment de l'urbanisme / département (missions de solidarité et principal bénéficiaire des transferts notamment de l'action sociale, des collèges...) / région (gestion de l'aide aux entreprises, de l'aménagement du territoire, des lycées et de la formation professionnelle).

L'acte II (2003) : extension et rationalisation des compétences

- Des transferts dans une quinzaine de domaines qui bénéficient essentiellement aux départements et régions : routes nationales au département, éducation (gestion des personnels techniques ouvriers et de services par les régions et départements, carte scolaire) et action sociale (RMI et RMA au département).
- Un droit à expérimentation permettant à une ou plusieurs collectivités de mettre en œuvre une politique publique en s'affranchissant des contraintes d'une législation => Possibilité d'une décentralisation à géométrie variable.

Les principes de la répartition des compétences

- Consécration du principe de subsidiarité : vocation des collectivités à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon => Attribution ascendante des pouvoirs permettant une prise de décision plus proche des citoyens, un recentrage de l'État sur ses fonctions essentielles (justice, sécurité...)
- Interdiction de tutelle entre collectivité mais possibilité d'un chef de file avec faculté reconnue à une collectivité d'organiser les modalités d'une action commune : reconnaissance de l'indispensable transversalité de politiques publiques (la région chef de file de l'action économique...)

◆ **Les transferts de moyens : une compensation des nouvelles charges**

Les moyens financiers

- De nouvelles ressources (exemples) : fiscalité (vignette pour le département en 1982, taxe intérieure sur les produits pétroliers pour les régions en 2004) / dotations (dotations globales se substituant aux multiples subventions spécifiques, libres d'emploi par les collectivités)
- Constitutionnalisation par l'acte II du principe d'autonomie financière : des ressources fiscales devant représenter une part déterminante des ressources des collectivités / une libre disposition des ressources complétée par la pouvoir de prendre des décisions sur l'assiette et le taux des impôts
- L'égalité des collectivités assurée par la péréquation : un principe destiné à assurer à réduire les disparités de richesses, mis en œuvre par les principales dotations étatiques.

Les moyens en personnel

- Mise en place d'un statut unifié de la fonction publique territoriale sur le modèle de la fonction publique d'État.
- Partitions des services déconcentrés de l'État concernés par les transferts de compétences (préfecture, DDASS, DDE, DDA, Éducation nationale) avec transfert des services et personnels et un droit d'option entre FPE et FPT pour les fonctionnaires transférées
=> Plus de 90 000 agents chargés de l'entretien des lycées et collèges, 30 000 agents DDE chargés de routes nationales transférés à partir de 2006 aux régions et départements

Fiche n° 63 - Consolider et parachever la décentralisation

Les transferts de pouvoirs, de compétences et de moyens opérés entre 1982 et 2003 en direction des collectivités ne constituent pas le seul élément tangible de la volonté de décentralisation. Ils se sont accompagnés de réformes assurant l'effectivité du pouvoir local, des réformes cependant à poursuivre et à amplifier.

◆ **Coopération et démocratie locale : deux facteurs indissociables de la décentralisation**

Le développement de la coopération locale

- De nouvelles formes de coopération intercommunale (communautés de communes, d'agglomération) avec la priorité donnée à une intercommunalité de projet fondée sur des compétences obligatoires importantes et des moyens financiers incitatifs.
- La multiplication des formules, des territoires de coopération : les pays, les ententes

Le renforcement de la démocratie locale : de nouveaux droits accordés aux citoyens dans les domaines de l'information et de la participation

- 1992 et 2002 : consécration de l'obligation de transparence des procédures et développement du droit d'accès aux documents administratifs, possibilité d'organisation de consultations locales, création d'instances consultatives de quartiers, de commissions consultatives pour les services publics locaux...
- L'acte II : de nouveaux droits en 2003
 - à pétition : possibilité pour les électeurs d'obtenir l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante d'une question relevant de sa compétence
 - à référendum local : une compétence décisionnelle reconnue (sous réserve d'une participation d'au moins 50 % d'électeurs inscrits) sur les projets de décision relevant de la compétence de la collectivité

Un statut spécifique de l'élu local reconnu pour démocratiser l'accès aux fonctions électives

- Des garanties en matière de disponibilité en permettant aux élus de disposer du temps nécessaire pour exercer leur mandat et se former, de se voir attribuer des indemnités de fonctions et une retraite spécifique, de disposer de garanties de réinsertion professionnelle en fin de mandat.

◆ La décentralisation, suite et fin ?

La réforme de la carte institutionnelle

- L'émiettement communal, la pluralité excessive des acteurs, une spécificité française : plus de 30 types différents d'institutions et de périmètres territoriaux coexistent entre le niveau national et local induisant incohérences des territoires, enchevêtrement des compétences et insuffisance des moyens...
- La promotion du couple intercommunalité et région : une piste privilégiée qui interroge sur le devenir des communes et des départements dont la suppression pure et simple suscite des objections politiques, historiques et culturelles récurrentes
- Une décentralisation qui doit s'accompagner parallèlement d'une politique de déconcentration au profit des autorités préfectorales pour parvenir à un point d'équilibre entre respect du droit et principe de libre administration des collectivités territoriales

La clarification des compétences

- Une évidente contradiction entre l'affirmation d'une clause générale de compétences de chaque collectivité et l'objectif de transfert de blocs de compétences conduisant à un enchevêtrement des actions
- Une nécessaire remise à plat de la répartition par la redéfinition de blocs cohérents, le recours quasi systématique à la notion de chef de file, la limitation du nombre d'intervenants

La réforme des finances locales

- Un constat unanime
 - une fiscalité locale caractérisée par l'injustice, l'opacité, la complexité et l'archaïsme des dispositifs
 - des ressources fortement dépendantes des transferts de l'État, des dépenses conditionnées par l'intervention normative de l'État
 - des transferts de compétences donc de charges réalisés dans des domaines représentant des charges parfois colossales conduisant à un creusement excessif des disparités d'une collectivité à l'autre
- Des solutions diverses
 - des pistes consensuelles : de nouveaux éléments d'assiette et la révision des valeurs locatives cadastrales pour les quatre taxes directes locales (non révisées depuis 1970 !), de nouvelles formes de péréquation des ressources des collectivités
 - des pistes innovantes mais controversées comportant notamment le risque d'un accroissement des inégalités territoriales : spécialisation, territorialisation des impôts par niveau de => Taxe d'habitation aux communes, taxes foncières aux départements, taxe professionnelle unique aux intercommunalités, taxe professionnelle aux régions.

Fiche n° 64 - Les compétences des collectivités territoriales depuis 1982

Les autorités locales sont élues pour assurer le règlement des affaires propres de la collectivité qu'elles représentent. Sans remettre en cause les compétences traditionnelles des collectivités, la décentralisation de 1982 a sensiblement accru leurs domaines d'intervention. La mise en œuvre de ces compétences révèle cependant de nombreuses difficultés qui justifient la poursuite de la décentralisation, objectif mis en œuvre par la loi sur les responsabilités locales du 13 août 2004.

◆ Une vocation dominante par collectivité

Les principes de la répartition définis en 1982

- Le champ d'intervention des collectivités
 - des collectivités compétentes pour tout ce qui présente un intérêt local.
 - une sphère d'intervention importante cependant doublement limitée par la nature locale de l'intérêt pris en charge, l'objet de l'intervention et des dispositions législatives énumératives conduisant à définir plus ou moins strictement les champs d'intervention des différentes collectivités (textes fondateurs et séries de lois de transfert de compétences depuis 1982).
- Une répartition affectée par la décentralisation
 - des compétences traditionnelles non remises en cause : un transfert de l'État vers les collectivités et non des collectivités entre elles.
 - de nouvelles compétences transférées aux collectivités : transfert par blocs de compétences pour rendre plus cohérente l'action locale, mettre fin aux financements croisés et transfert de moyens financiers (fiscalité, dotations) et en personnels correspondants.

Les compétences respectives des collectivités

- La commune, collectivité de base gestionnaire de l'espace et des équipements de proximité
- Le département, collectivité de missions, de solidarité
- La région, collectivité de réflexion et d'impulsion une institution à vocation économique, scientifique et culturelle.

◆ Une mise en œuvre difficile qui justifie des réformes

La complexité de la répartition et l'insuffisance des moyens

- . Des dysfonctionnements et conflits multiples
 - constat de dysfonctionnements nés de la pluralité des acteurs et de l'imprécision des textes : concurrence et conflits entre collectivités.
 - relations État/collectivités territoriales parfois conflictuelles avec des collectivités qui financent des dispositifs imposant de lourdes charges : exemple de l'allocation personnalisée d'autonomie en faveur des personnes âgées.
- . L'absence d'une réforme globale des finances locales
 - des transferts financiers pour compenser les transferts de charge, mais insuffisants.
 - une fiscalité locale contestée, considérée comme archaïque, obscure, mal comprise et mal acceptée par les citoyens.
 - des réformes annoncées mais souvent repoussées de la taxe professionnelle et de la taxe.

La poursuite des réformes

- La relance de la coopération intercommunale : des réformes qui centrent les compétences des nouvelles structures sur les compétences structurantes permettant une véritable intégration et cohérence des politiques publiques et les dotent de moyens financiers attractifs : une possibilité depuis 2004 pour les EPCI à fiscalité propre de demander aux départements et régions d'exercer tout ou partie des compétences exercées par ces collectivités.
- L'extension des compétences des collectivités territoriales
 - lois ponctuelles continuant d'étendre et de préciser les compétences des collectivités, notamment des régions : transports ferroviaires régionaux, environnement (2002) / 2004 de nouveaux transferts imposés (RMI/RMA, gestion des routes nationales, gestion des personnels TOS, formation professionnelle...) ou à la demande des collectivités (patrimoine, logement des étudiants...), avec un transfert de fiscalité et de personnels.
 - notion de collectivité chef de file désormais reconnue - une notion qui devrait permettre à une collectivité d'orienter l'action de l'ensemble des collectivités concernées par l'exercice d'une même compétence ;
 - rappel cependant de l'interdiction de la tutelle entre collectivités avec consécration du contrat comme instrument de coordination, d'articulation des compétences.

Fiche n° 65 - La répartition des compétences entre les collectivités territoriales

◆ La commune, collectivité de proximité

Les principales compétences traditionnelles

- La gestion de services publics d'intérêt général : transports urbains, collecte et traitement des déchets ménagers, distribution de l'eau potable et assainissement collectif, création et entretien des cimetières, organisation du service des pompes funèbres.
- L'action sociale : fournitures de prestations d'aides sociales facultatives (soins à domicile, portage de repas aux personnes âgées...), création et gestion de structures d'accueil : crèches, foyers...
- L'action éducative : scolaire (construction et entretien des écoles primaires, création et entretien des écoles maternelles) et périscolaire (cantines, équipements sportifs...)
- L'aménagement de la cité : gestion, entretien de la voirie communale, construction de logements sociaux, accueil des gens du voyage.

Des compétences accrues par le mouvement de décentralisation depuis 1982

- L'urbanisme : élaboration des documents de planification urbaine, définissant les règles d'utilisation des sols (droit de construire, types d'aménagement), SCOT (schéma de cohérence territoriale) dans le cadre de l'agglomération et PLU (plan local d'urbanisme) dans le cadre communal, instruction et délivrance des actes individuels : permis de construire notamment.
- Les actions en faveur du développement économique : interventions « financières » (garantie d'emprunt, exonérations fiscales, rabais sur vente ou locations de terrains et bâtiments), interventions sur l'environnement (création de zones d'activités), aides économiques aux entreprises.
- L'action culturelle : création, organisation et financement des bibliothèques et musées, des établissements d'enseignement artistique.

◆ Le département : des missions de solidarité

L'aménagement et l'équipement de l'espace

- La voirie et les transports : voirie départementale et nationale (depuis 2007, organisation des transports collectifs de personnes, des transports scolaires).
- L'équipement rural : définition, financement des programmes d'aide à l'équipement rural (assainissement, adduction d'eau, électrification).
- L'environnement : préemption, gestion des espaces naturels sensibles, planification de l'élimination des déchets ménagers.

Les actions économiques, sociales et éducatives

- Les actions en faveur du développement économique : idem communes
- Prise en charge de la plupart des prestations d'aide sociale à l'exception de celles conservées par l'État : aides aux personnes âgées et handicapées (prestation spécifique allocation personnalisée d'autonomie l'allocation de compensation du handicap), protection maternelle et infantile, aide sociale à l'enfance, protection de l'enfance maltraitée
- Responsabilité et financement du dispositif d'insertion du RMI (revenu minimum d'insertion) et RMA (revenu minimum d'activité).
- Logement : définition des priorités en matière de logement / mise en œuvre du droit au logement en faveur des personnes
- L'enseignement et la culture : responsabilité des collèges / carte scolaire
- Création et gestion des bibliothèques départementales de prêt, de musées...
- Possibilité de transfert de la protection du patrimoine : gestion des monuments historiques à la demande de la collectivité.

◆ La région : une action centrée sur la prospective

Le développement économique

- La planification : association des régions à l'élaboration du Plan national, adoption d'un plan régional = document qui fixe les objectifs et les moyens affectés à moyen terme au développement économique, social et culturel.
- Les interventions économiques : définition d'un schéma régional de développement économique, octroi d'aides au développement ou aux entreprises en difficulté (économiques, à l'immobilier d'entreprise et garanties d'emprunt).

Le cadre de vie

- L'aménagement du territoire : adoption d'un schéma déterminant les orientations fondamentales en matière de développement urbain et rural, de grandes infrastructures de transports et d'équipements collectifs.
- Les transports : réalisation et gestion des infrastructures et des équipements affectés aux transports (ports fluviaux et canaux notamment...), organisation de transports publics réguliers de personnes au niveau régional (transports routiers et ferroviaires).
- L'environnement : association à l'élaboration de schémas d'aménagement et de gestion des eaux, à la création et la gestion des parcs naturels régionaux, classement des réserves naturelles régionales...

La formation et la culture

- L'éducation : lycées (enseignement général) et des établissements d'éducation / intervention par cofinancement des équipements dans le domaine de l'enseignement supérieur (compétence qui demeure cependant à l'État).
- La formation professionnelle et l'apprentissage : programmation des besoins et financement de la formation professionnelle continue et des jeunes ainsi que de l'apprentissage.
- La culture : possibilité d'un transfert de la protection du patrimoine : gestion des monuments historiques à la demande de la collectivité (idem pour communes et départements).

Fiche n° 66 - Chronologie de la décentralisation

◆ Les origines historiques

14 septembre 1789 : création des communes

22 décembre 1789 : création des départements

◆ La reconnaissance du statut de collectivités décentralisées

10 août 1871 : loi fondamentale des départements

5 avril 1884 : loi fondamentale des communes

30 juin 1955 : division du territoire en 22 régions de programme

5 juillet 1972 : la région reconnue comme établissement public

◆ L'acte I : les textes fondateurs (lois Defferre)

2 mars 1982 : Les droits et libertés des collectivités territoriales

7 janvier et 22 juillet 1983 : Les transferts de compétences

◆ Les textes d'approfondissement

3 février 1992 : Le statut personnel des élus

6 février 1992 : L'administration territoriale de la République (Loi Joxe)

25 juillet 1999 : Le développement de la coopération intercommunale (Loi Chevènement)

27 février 2002 : La démocratie de proximité

◆ L'acte II de la décentralisation

28 mars 2003 : La réforme constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République

13 août 2004 : Loi relative aux libertés et responsabilités locales

◆ Des textes complémentaires

13 juillet 1983 : Les droits et obligations des fonctionnaires

26 janvier 1984 : Le statut des fonctionnaires territoriaux

Fiche n° 67 - L'administration centrale de l'État

L'État est d'abord une institution politique. Mais c'est aussi une institution administrative dotée de la personnalité juridique. Le pouvoir politique dispose ainsi des moyens, nécessaires à la mise en œuvre de ses décisions. Au sein des administrations civiles de l'État une distinction doit être opérée entre une administration centralisée disposant de compétences à l'échelon national et une administration territoriale déconcentrée intervenant à l'échelon local.

◆ Les autorités : dualité des fonctions politiques et administratives

Le partage des attributions Président de la République /Premier ministre

- Des autorités chargées de compétences de même nature : pouvoir de représentation juridique, de nomination des fonctionnaires civils et militaires, pouvoir réglementaire sous forme de décrets.
- Une répartition des compétences en faveur du Premier Ministre
 - le Premier ministre : dirigeant le Gouvernement, il dispose de l'administration et apparaît comme l'autorité administrative de principe, en charge de l'exécution des lois, l'édiction des décrets et le contreseing de la plupart des actes administratifs du Président => environ 5 000 personnes à Matignon
 - le Président de la République : une autorité essentiellement politique, qui n'intervient qu'exceptionnellement dans le cadre administratif => près de 700 personnes à l'Élysée

Le rôle des ministres

- Une autorité administrative, responsable hiérarchique d'une administration d'État sous la direction du Premier ministre : rôle essentiel d'impulsion de l'action gouvernementale lié notamment à l'importance du poste ministériel occupé (ministère de l'Intérieur, des Finances...).
- Pouvoir de direction d'un département ministériel : définition des orientations et des actions dans le cadre fixé par le Gouvernement, gestion des personnels, affectation des moyens financiers et organisation des services, un pouvoir réglementaire traduit par arrêtés.

◆ L'organisation : diversité et complexité des structures

Les services de gestion

- Les administrations centrales (services ministériels) : un rôle majeur de direction : conception des actions et d'élaboration des textes normatifs (projets de lois et décrets), de pilotage (édiction des circulaires) et de suivi des résultats (évaluation et contrôle)
- Les services à compétence nationale : des services dotés d'une autonomie de gestion mais dépourvus de personnalité juridique => Des missions qui n'entrent pas dans le rôle des administrations centrales, mais qui présentent un caractère national et ne peuvent donc être déconcentrées au niveau territorial (Casier judiciaire national...).

Les organismes consultatifs

- Le Conseil d'État : une intervention de portée générale consultation obligatoire pour les projets de lois, les ordonnances, les décrets dits en CE, les propositions d'actes communautaires une opportunité appréciée par le Gouvernement dans les autres cas
- Le Conseil économique et social : une structure « politique » permettant la collaboration et le dialogue entre les différentes catégories socioprofessionnelles représentées.
- Un foisonnement d'instances diverses : observatoire de la parité, haut conseil à l'intégration, conseil supérieur de la fonction publique, comité d'éthique pour les sciences de la vie... => Des instances créées pour permettre la participation des acteurs concernés, l'association des experts à l'élaboration des textes et politiques.

Les organismes de contrôle : Les corps d'inspection

- Un contrôle interne réalisé par des fonctionnaires placés hors hiérarchie sous l'autorité directe du ministre, garantie d'indépendance à l'égard de l'administration active
- Des corps à vocation ministérielle (IGAS...), plus rarement interministérielle (IGA, IGF).

Les instances de coordination

- Une nécessaire cohérence des actions pour des politiques publiques de plus en plus transversale : des instances pour la plupart rattachées au Premier ministre
- Des institutions spécifiques de coordination horizontales : des administrations de missions (études, conception...) dans un secteur déterminé => exemples : délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (ex DATAR) / centre d'analyse stratégique (ex-commissariat au plan).

Fiche n° 68 - L'administration déconcentrée de l'État

Cette expression désigne la composante territoriale de l'administration d'État. Les autorités et agents, dont la compétence est limitée à un territoire spécifique d'intervention qualifiée de circonscription administrative, sont nommés, subordonnée hiérarchiquement à l'administration centrale. Le symbole en est le préfet. Les réformes engagées depuis 1982 pour moderniser l'État tendent à affirmer fortement le principe de la déconcentration pour une gestion au plus près des citoyens.

◆ Un cadre territorial diversifié

Des circonscriptions administratives qui coïncident avec les collectivités territoriales

- La commune : des compétences limitées pour cet échelon de proximité (état civil, élections...)
 - une autorité : le maire (secondé par des adjoints), autorité décentralisée de la commune, collectivité territoriale et agent déconcentré de l'État (phénomène du dédoublement fonctionnel).
 - des fonctions assurées par le personnel communal, relevant du statut de la fonction publique territoriale.
- Le département et la région, cadres territoriaux de droit commun où se traduit la diversité ministérielle : directions départementales et régionales (équipement, action sanitaire et sociale...) et/ou régionales (industrie, tourisme culture...)

Des circonscriptions propres à l'administration de l'État

- Un foisonnement de territoires spécifiques : survivance de circonscriptions historiques ou constat de l'inadaptation du département, cadre territorial trop restreint.
- Des circonscriptions « infra-départementales (arrondissement dirigé par le sous-préfet) ou interdépartementales (académie dirigée par le recteur...).

◆ Le préfet, symbole de l'unité de l'État

Les attributions relatives aux services de l'État

- Le représentant de l'État : représentation juridique (exécution des lois et règlements, application des décisions du gouvernement, conclusion des contrats...) et politique (mise en œuvre des politiques gouvernementales)
- Le préfet, relais du pouvoir hiérarchique du Premier ministre et des ministres : autorité directe sur la plupart des directeurs des administrations civiles, correspondant des administrations centrales, pouvoir de décision dans l'utilisation des investissements publics, autorité en charge du maintien de l'ordre et de la direction des services et des opérations de sécurité civile.

Les attributions en lien avec les collectivités territoriales

- Une autorité de gestion : pouvoir de cogestion pour de nombreux dispositifs dont la compétence est partiellement transférée aux collectivités territoriales : accueil des gens du voyage, environnement...
- Une autorité de contrôle : contrôle de légalité des actes administratifs, contrôle financier, budgétaire / un pouvoir de substitution limité en cas de carence des autorités locales (police administrative, finances, urbanisme).

◆ **La réforme de l'État territorial**

L'accroissement des pouvoirs des préfets

- Le préfet de région : responsable de la cohérence de l'action
 - fixe les orientations générales des politiques nationales et communautaires dans les domaines du développement économique et social et l'aménagement du territoire
 - anime et coordonne l'action des préfets de département dont il s'assure de la conformité des décisions et qui lui rendent compte de leur action
- Le préfet de département : un renforcement des prérogatives spécifiques en matière de sécurité publique, concrétisé notamment par un pouvoir de direction de l'action de la gendarmerie pour les actions préventives.

Une réforme des structures et des modes de fonctionnement

- Des rapprochements fonctionnels ou institutionnels : fusion entre DDE et DDAF et entre DDASS et DDTEPP
- Création de 8 pôles régionaux : regroupement fonctionnel des services des administrations civiles et organismes publics susceptibles d'être concernés par ses actions => Le chef de pôle, un animateur et coordonnateur, sous l'autorité du préfet, / une réorganisation similaire à l'échelon départemental (pôles de compétences ou missions interservices)

Fiche n° 69 - Déconcentration et décentralisation

Le système administratif local français combine déconcentration et décentralisation. Ces notions renvoient à deux modalités d'organisation de l'administration sur le territoire, destinées à atténuer les effets négatifs d'une centralisation excessive par un transfert de pouvoirs à l'échelon local. Il est traditionnel d'opposer ces deux notions, mais cette opposition n'est pas toujours totalement pertinente : administration déconcentrée et administration décentralisée sont en fait complémentaires.

◆ Une opposition juridique classique

Deux notions distinctes

- La déconcentration : unité de la personnalité juridique
 - simple modalité administrative d'aménagement de la centralisation sur un territoire (circonscription administrative) dépourvu de la personnalité juridique.
 - une seule personne morale de droit public, l'État, où se distinguent deux niveaux d'administration, centrale et déconcentrée.
- La décentralisation : reconnaissance de l'autonomie juridique des institutions administratives locales
 - création de personnes morales de droit public, distinctes de l'État : les collectivités territoriales ou les établissements publics.
 - des institutions qui disposent d'une autonomie de gestion, de moyens qui leur sont propres (personnels, services, biens et finances) permettant d'exercer des compétences transférées par l'État.
- Distinction au sein de la décentralisation entre :
 - décentralisation territoriale, qui conduit à la création de collectivités territoriales : communes, départements et régions
 - décentralisation fonctionnelle qui se traduit par l'institution d'établissements publics, nationaux ou locaux : universités, CNFPT, CDG, CCAS, EPCI...

Deux modes d'organisation institutionnelle distincts

- Des modalités différentes de désignation des autorités
 - nomination des autorités déconcentrées (préfets...) par l'État.
 - des autorités décentralisées désignées (en principe par élection) par le groupe qu'elles représentent.
- Deux modalités différentes de contrôle
 - pouvoir hiérarchique dans le cadre de la déconcentration
 - contrôle dans le cadre de la décentralisation.

◆ Une opposition qui n'est pas toujours pertinente

Déconcentration et décentralisation vont de pair

- De multiples justifications pour un objectif commun
 - rapprocher l'échelon de prise de décision de l'administré, du citoyen par application du principe de subsidiarité.
 - une complémentarité qui traduit la volonté d'instaurer un équilibre local entre les pouvoirs des exécutifs locaux et les pouvoirs des autorités préfectorales.
- Déconcentration et décentralisation rencontrent des obstacles communs
 - une administration centrale peu disposée à abandonner ses pouvoirs.
 - des élus locaux et responsables des services déconcentrés qui préfèrent chacun ne pas avoir à faire face à des concurrents puissants.

Une complémentarité observée en France depuis la mise en œuvre de la politique de décentralisation

- Les réformes de 1982
 - décentralisation au profit des élus dans le cadre d'un transfert de pouvoirs, de compétences, de moyens.
 - déconcentration, droit commun de l'administration d'État : un principe affirmé en 1992, le préfet étant désormais compétent pour prendre l'ensemble des décisions administratives individuelles entrant dans le champ des compétences civiles de l'État.
- Une confirmation : l'acte II de la décentralisation (2003)
 - réforme de l'administration décentralisée de la République qui s'accompagne d'un nouveau renforcement de l'administration d'État au niveau territorial.
 - renforcement du rôle des préfets de région pour leur permettre d'assurer la cohérence de l'action publique avec la définition de programmes territoriaux s'imposant aux administrations centrales.

◆ Le pouvoir hiérarchique

- Un contrôle exercé par le supérieur sur le subordonné à l'intérieur d'une même administration
- Un contrôle qui porte aussi bien sur les personnes que sur les actes
- Un contrôle qui peut s'exercer a priori, prévoit un pouvoir d'instruction, d'annulation, de substitution, de réformation.

Fiche n° 70 - L'administration spécialisée de l'État

Fortement ancrée dans une tradition historique et politique prônant centralité et verticalité du pouvoir, permanence et continuité des structures, l'organisation de l'administration d'État s'est pourtant profondément transformée depuis 1945. Le développement constant des missions assumées par la puissance publique conjugué aux processus de décentralisation et de construction communautaire a conduit à une modernisation de l'appareil administratif traditionnel s'inscrivant dans le cadre plus global de la réforme de l'État toujours en cours.

♦ Les administrations de mission : des structures d'impulsion et de coordination

Des caractéristiques spécifiques

- Administration d'état-major pour surmonter les rigidités bureaucratiques : une action transversale et interministérielle dans un souci de cohérence et d'efficacité pour la mise en œuvre de stratégies expérimentales et innovantes, d'actions temporaires => Organisation caractérisée par sa souplesse, sa faculté d'adaptation et d'évolution, généralement soustraite aux contraintes juridiques de droit commun pour son financement et le recrutement de ses agents
- Fonction d'expertise et de prospective, d'impulsion et de coordination.

Des exemples significatifs

- La délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires : L'héritière de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale créée en 1963
 - préparation, impulsion et coordination des politiques d'aménagement du territoire et accompagnement des mutations économiques dans une double perspective de compétitivité et de cohésion sociale : préparation et suivi des contrats de plan Etat-région / mise en œuvre des fonds européens...
- Le centre d'analyse stratégique : successeur du commissariat général au plan, structure aujourd'hui en charge de la stratégie et la mise en perspective de l'action publique pour une meilleure intégration de la dimension européenne dans les politiques gouvernementales
- La délégation interministérielle à la ville : mobilisation des différents acteurs de la politique de la ville, préparation et suivi de l'exécution des contrats de ville.

◆ Les autorités administratives indépendantes

L'unité de la notion :

- Une autorité...
 - Un véritable pouvoir de décision pouvant aller jusqu'à la reconnaissance d'un pouvoir réglementaire et de sanction (CNIL, CSA...)
 - Un « pouvoir d'influence, de persuasion, voire d'imprécation » (rapport du Conseil d'État) conforté par la stature morale, la compétence professionnelle de leurs membres et la publicité de leurs rapports : Comité national consultatif d'éthique, CADA...
- ...Administrative
 - Des organismes non juridictionnels intervenant au nom de l'État engageant sa responsabilité et soumis au contrôle du juge administratif, exceptionnellement du juge judiciaire (Conseil de la concurrence, ART...)
 - Une nomination par les plus hautes autorités politiques (Président de la République et des assemblées parlementaires...) et juridictionnelles (Conseil d'État, Cour de Cassation...)
- ...Indépendante (organiquement)
 - Un mandat irrévocable, souvent non renouvelable
 - Absence de tout pouvoir hiérarchique ou tutelle de l'État (compatibilité avec l'article 20 de la Constitution qui ne s'applique qu'aux structures classiques de l'administration centrale et déconcentrée)

L'hétérogénéité des missions, pouvoirs et statut

- Une division entre :
 - la protection des droits et libertés fondamentaux des personnes (CNIL, CADA, HALDE...) et des libertés publiques (CSA, commission nationale de déontologie de la sécurité...)
 - la régulation économique de secteurs ouverts à la concurrence : une compétence verticale sur des domaines particuliers (l'énergie, les communications électroniques et des postes...), ou horizontale (concurrence...)
- Des pouvoirs multiformes détenus en totalité ou partiellement : émettre des avis, formuler des propositions ou recommandations, contribuer à la conciliation et médiation entre deux parties, prononcer des injonctions ou des sanctions, édicter des décisions individuelles ou réglementaires
- Des organes individuels (médiateur de la République, Défenseur des enfants...) ou essentiellement collégiaux (collèges entre 3 et 21 membres), des membres pour la plupart nommés et parfois élus.

Fiche n° 71 - L'administration spécialisée : des services personnalisés, institutionnalisés

L'extension et la technicité des champs d'intervention des administrations publiques, la rigidité des règles traditionnelles du droit administratif conduisent les pouvoirs publics à souhaiter autonomiser la gestion de certaines missions. Est ainsi apparue une mosaïque d'institutions placées aux côtés de l'État et des collectivités territoriales, dotées de statuts spécifiques comportant néanmoins des éléments d'unité.

◆ Les éléments d'un statut unitaire

Autonomie et tutelle

- Une forme de la décentralisation qualifiée de fonctionnelle (ou sectorisée ou technique) : un ou plusieurs secteurs d'activité d'une personne publique sont confiés à un organisme doté de la personnalité morale
- Des structures dotées de la personnalité juridique, donc autonomes :
 - des personnes morales de droit public par qualification de la loi ou application de la technique jurisprudentielle du faisceau d'indices (origine et finalité de création, soumission ou reconnaissance de prérogatives exorbitantes du droit commun)
 - des organes de direction (élus ou nommés, pouvant faire appel à des acteurs de la société civile, à des personnalités qualifiées représentant le corps social concerné) et des moyens de gestion spécifiques : recrutement direct de personnel, affectation de ressources voire de recueil de dons et legs de particuliers (Conservatoire du littoral)
- Le rattachement et la tutelle corollaires de l'autonomie : une collectivité de rattachement déterminée en principe par la loi : établissements publics nationaux rattachés à l'État (SNCF, ENA...) ou locaux (région pour les lycées, département pour le SDIS, commune pour le CCAS...)

Spécialité et exclusivité

- Le principe de spécialité : une absence de compétence générale, distinction majeure avec l'État et les collectivités territoriales
 - un statut constitutif qui borne strictement le(s) domaine(s) d'activité de l'organisme lui interdisant d'aller au-delà de sa compétence à l'exception d'activités considérées comme connexes
 - un champ d'intervention parfois largement défini : cas des EPCI, des chambres consulaires...
- Le principe d'exclusivité, corollaire de la spécialité : une interdiction pour la collectivité de rattachement d'empiéter sur le domaine de compétence de l'organisme.

◆ Une hétérogénéisation progressive

La forme classique et plastique : l'établissement public (EP)

- Diversité du régime juridique marqué par une part croissante du droit privé : une distinction classique entre établissement public administratif et établissement industriel et commercial
- Multiplication des catégories dotées de statuts spécifiques
 - promotion des établissements publics territoriaux : une distinction collectivité territoriale/établissement public de coopération intercommunale qui s'estompe progressivement
 - développement des établissements publics dans les domaines scientifique et culturel : établissements à caractère scientifique et culturel (universités, centres de recherche tels le CNRS ou le CEA), établissements locaux d'enseignement (lycées ou collèges...), établissements publics de coopération culturelle
 - gestion d'entreprises publiques : une « privatisation » de la notion d'établissement public, l'organisation et le fonctionnement de l'établissement s'apparentant très largement à celle d'une société privée (SNCF ou Réseau Ferré de France).
 - prolifération des agences nationales : l'agence « un label » pour des établissements publics intervenant dans les domaines de l'environnement (agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie...) ou de la santé (agences de sécurité sanitaire des aliments, des produits de santé...).

De nouvelles formes « concurrentes », notamment Le groupement d'intérêt public (GIP)

- Une formule introduite en 1982 dans les domaines de la recherche et le développement technologique, transposition de la formule du groupement d'intérêt économique
- Un cadre plus souple fondé sur une logique contractuelle, permettant une coopération entre personnes publiques et privées, avec une création qui emprunte à l'association, sur la base d'une convention constitutive (contrat administratif), et à l'établissement public avec une approbation par l'autorité administrative.
- Exemple au niveau local des maisons départementales du handicap, des pays...

Fiche n° 72 - Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) : statut

La persistance du morcellement communal est l'une des principales caractéristiques du système administratif local français. La coopération entre les 36 784 communes (44 000 paroisses en 1789) est ainsi une réalité incontournable. De nombreux facteurs militent en sa faveur : la faiblesse des moyens des petites communes (87 % ont moins de 2 000 habitants / 58 % moins de 500 habitants) confrontées à l'élargissement des compétences, à une demande de services et d'équipements collectifs sans cesse croissante de la part des administrés.

Le législateur propose aujourd'hui de multiples formes (syndicats ou communautés).

◆ Un cadre institutionnel identique : l'établissement public administratif

Un établissement public hybride

- Des critères traditionnels de l'établissement public, de la décentralisation fonctionnelle
 - une institution administrative décentralisée dotée de la personnalité morale de droit public et disposant, sous le contrôle des autorités préfectorales, d'autorités, de compétences et de moyens propres : des autorités désignées au suffrage universel indirect par les conseils municipaux des communes membres
 - une structure régie par le principe de spécialité : des compétences spécialisées précisées par les statuts et transférées par les communes membres.
- Une catégorie particulière d'établissement public
 - un regroupement de collectivités préexistantes sur une base territoriale
 - une structure régie par le principe d'exclusivité : des communes totalement dessaisies des compétences qu'elles ont transférées.

Une organisation et un fonctionnement similaires à une collectivité territoriale : Dualisme des organes dirigeants

- Un organe délibérant représentant les collectivités adhérentes sur une base égalitaire (syndicats) ou à la proportionnelle (communautés) selon l'importance respective de celles-ci, chargé des attributions traditionnelles
- Un organe exécutif, désigné par le conseil et chargé de l'exécution des décisions des conseils et de pouvoirs propres (sur le personnel notamment).

◆ Les conditions de création : unité et diversité

La création : le respect du principe de libre administration locale sous contrôle du préfet

- Affirmation du principe de volontariat des communes
 - pouvoir d'initiative pour proposer un projet de coopération
 - décisions de création, d'extension de territoires, de retrait ne nécessitent l'accord que d'une majorité qualifiée des communes (2/3 des conseils municipaux représentant 1/2 population ou inversement)
- Maintien d'une tutelle de l'État pour surmonter l'éventuel veto d'une ou plusieurs communes : le préfet, garant de l'intérêt général, arrête les périmètres de coopération, peut refuser la création d'un EPCI.

Le choix de la structure : des critères spécifiques de création

- Des seuils démographiques institués pour les EPCI fonctionnant en milieu urbain
 - communauté d'agglomération : vocation à structurer des espaces urbains regroupant au moins 50 000 habitants agglomérés autour d'au moins une ville centre de 15 000 habitants
 - seuil porté à 500 000 habitants pour les communautés urbaines afin de réserver cette forme de coopération très intégrée aux grandes métropoles régionales d'équilibre
 - communautés de communes et syndicats, destinés en priorité à l'espace rural ou en milieu faiblement urbanisé, peuvent être créés sans conditions démographiques.
- La définition des territoires, gage d'une homogénéité des politiques publiques
 - obligation de continuité territoriale avec la volonté d'éviter la mise à l'écart de collectivités : des enclaves cependant autorisées en cas de transformation d'EPCI existant
 - interdiction d'appartenance à deux EPCI à fiscalité propre.

Fiche n° 73 - Les établissements publics de coopération intercommunale : compétences et modes de financement

Coexistent désormais depuis 1992 deux formes de coopération :

- une coopération dite de service ou de gestion, associative regroupant des communes pour la gestion d'un ou plusieurs services publics : de caractère essentiellement technique et sectorisée, elle se traduit dans l'institution des syndicats, forme la plus ancienne de l'intercommunalité
- une intercommunalité dite de projet, fédérative, pour la mise en œuvre d'un projet commun de développement et d'aménagement : récente (1992) et à visée intégrative, elle se traduit dans l'institution des communautés qui se particularisent par des champs d'intervention de plus en plus étendus, diversifiés et transversaux et une fiscalité propre.

◆ Des compétences de plus en plus élargies et obligatoires

Le syndicat : une formule souple de coopération

- Une structure caractérisée par l'absence de compétences obligatoires, traduisant le libre choix des collectivités adhérentes.
- Deux formes de syndicats regroupant les seules communes : SIVU (syndicat à vocation unique) ou SIVOM (syndicat à vocation multiple) avec la possibilité de syndicats « à la carte » permettant aux communes d'adhérer pour tout ou partie des compétences gérées par le syndicat
- Une forme particulière de syndicat : le syndicat mixte autorisant la coopération entre collectivités territoriales de niveau différent pouvant être ainsi composés de communes et d'EPCI ou seulement d'EPCI.

Les communautés : des compétences imposées et choisies

- Les communautés de communes : formule la plus souple, la loi ne donnant pas de définition précise du contenu des blocs de compétences :
 - exercice de plein droit des compétences en matière d'aménagement du territoire et de développement économique
 - exercice obligatoire des compétences relevant d'au moins un des cinq groupes : environnement, logement et cadre de vie, voirie, équipements culturels et sportifs, équipements de l'enseignement (maternelle et primaire).
- Les communautés d'agglomération
 - quatre blocs obligatoires, dont l'objet est précisé par la loi, dans des domaines structurants (économie, aménagement de l'espace et transports) ou des problèmes particulièrement aigus en milieu urbain (habitat et logement social, politique de la ville)
 - trois blocs obligatoires (objet à définir par la communauté) à déterminer dans un groupe de six compétences optionnelles comprenant la voirie, la gestion des services locaux (eau, assainissement), l'environnement, la gestion des équipements culturels et sportifs et l'action sociale.

- Les communautés urbaines : des compétences de plein droit très étendues et précisées par la loi, essentielles dans le domaine de l'aménagement et de l'équipement urbain : développement économique, urbanisme (SCOT/PLU), enseignement, transports urbains et scolaires, politique du logement et de la ville, gestion des services d'intérêt collectif (eau, assainissement, voirie, ordures ménagères, cimetières...).

◆ Un financement privilégiant la fiscalité propre

Une structure à financement contributif : le syndicat

- Absence de ressources fiscales autonomes : budget alimenté par les contributions des communes adhérentes traduisant ainsi la grande dépendance de la structure vis-à-vis de ses membres avec des ressources complémentaires traditionnelles des budgets publics (taxes et redevances correspondant aux services assurés, produits des emprunts et des ressources de transfert).

Les communautés : une autonomisation des ressources

- Trois types de fiscalité, facultative ou obligatoire selon la forme de coopération.
 - *une fiscalité additionnelle, de superposition* : vote par l'EPCI de ses propres taux d'impôts locaux => une obligation pour les communautés de communes et anciennes communautés urbaines
 - *une fiscalité de substitution* : taxe professionnelle relevant exclusivement de l'EPCI avec un taux unique (TPU) sur l'ensemble du territoire de la structure => une obligation pour les communautés d'agglomération, les nouvelles communautés urbaines, une faculté pour les communautés de communes et anciennes communautés urbaines
 - *une fiscalité mixte* : association TPU obligatoire et fiscalité additionnelle facultative aux impôts ménages / une dérogation au principe de la spécialisation fiscale fondement de l'intercommunalité de projet => une faculté pour les communautés relevant de la TPU
- Des ressources complémentaires traditionnelles.

Fiche n° 74 : Le bilan de l'intercommunalité

◆ Un incontestable succès

Des chiffres 2006 révélateurs

- Une couverture progressive totale du territoire par les structures intercommunales, un maillage en voie d'achèvement
- Une progression continue des EPCI à fiscalité propre (EPCIFP) et de la TPU
 - 32 913 communes membres d'un EPCIFP soit plus de 85 % de la population et 90 % des communes
 - 2 573 EPCIFP : 2 388 communautés de communes, 164 communautés d'agglomération, 14 communautés urbaines
 - 1 161 EPCIFP à TPU regroupant les trois quarts de la population en intercommunalité : nombre de groupements à TPU multiplié par 10 depuis 1999
 - des dépenses s'élevant à plus de 23 milliards d'euros, désormais nettement supérieures à celles des régions (15 milliards)
- La persistance d'une forte coopération associative : SIVU (12 157), SIVOM (1 492) syndicats mixtes (environ 1 500).

Des facteurs multiples à l'adhésion des élus

- Les communautés, de nouvelles structures qui s'inscrivent le plus souvent dans une logique de continuité des apprentissages collectifs antérieurs dans le cadre des syndicats
- Des outils d'intégration sans remise en cause de l'existence de la commune
- L'atout spécifique de la fiscalité propre, le succès de la TPU : un facteur de cohérence, de développement équilibré et dynamique d'un territoire qui fait correspondre bassin de vie et d'emploi, disparition des effets pervers de concurrence fiscale.
- L'ouverture européenne et la recherche de productivité des politiques publiques locales.

◆ Des réformes à poursuivre

Des carences avérées révélées par un rapport de la Cour des comptes (2005)

- Les incohérences démographique ou économique des périmètres avec des découpages souvent dictés par des égoïsmes communaux
- Les faiblesses de la réalité de l'intérêt intercommunal avec création par simple « effet d'aubaine » :
 - des incitations de l'État ayant conduit à la création de structures sans que la réflexion sur le projet, l'intérêt communautaire, les compétences à transférer ait abouti
 - des EPCI constitués comme structures de redistribution de fonds aux communes membres au détriment du financement de politiques intercommunales.

- Une réforme coûteuse du fait des incitations financières et d'une mutualisation insuffisante des moyens générant une pression fiscale supplémentaire pour le contribuable
- Un paysage intercommunal caractérisé par sa complexité, la multiplicité, l'enchevêtrement des structures et des dispositifs de planification sur un même espace : pays, parcs naturels régionaux...

Quel avenir pour l'intercommunalité à fiscalité propre ?

- Des établissements publics qui s'apparentent de plus en plus à de véritables collectivités territoriales :
 - inadaptation des principes d'exclusivité et de spécialité pour des institutions disposant de compétences quasi générales, de champs d'intervention où le concours de compétences est privilégié
 - un déficit de légitimité démocratique pour des lieux de pouvoir politique et fiscal réel
- Deux orientations envisageables
 - évolution la plus radicale, difficilement envisageable à court terme : transformer les communautés en collectivités territoriales de plein exercice
 - créer un statut spécifique de « communautés territoriales ou intercommunales » une nouvelle catégorie de personnes publiques, intermédiaire entre la collectivité territoriale et l'établissement public, permettant de mieux prendre en compte leurs interactions organiques avec les communes
- La question de l'élection au suffrage universel direct des délégués communautaires
 - un déficit démocratique incontestable du fait des mécanismes de représentation des populations par élection au second degré
 - les solutions envisagées inspirées du mode d'élection des conseillers de Paris, Lyon et Marseille ou de formules dérivées de l'élection municipale classique avec désignation des délégués communautaires sur liste municipale.
- Le devenir des communes : une question indissociablement liée et sensible avec deux scénarii envisageables
 - transfert de légitimité avec disparition à terme de la commune ou maintien d'une double légitimité
 - la commune, une entité sociologique incontournable (échec des tentatives de fusion) dont l'existence ne devrait pas cependant être remise en cause
 - un débat de fait global devant intégrer le positionnement des départements et des régions : quel est l'échelon de trop ?

Les villes nouvelles

. *Un instrument d'aménagement du territoire initié et soutenu par l'État* : Dans le contexte d'expansion urbaine des années 1960, leur création répondait à la nécessité d'organiser et de maîtriser le développement des régions urbaines et de la région parisienne en particulier. Leurs compétences sont liées à leur mission : urbanisme, logement, transports, développement économique, réseaux et voirie nouvelle. Elles sont obligatoirement soumises à la TPU.

. *Une association de communes destinées à moyen terme à fusionner* : La création d'une agglomération nouvelle peut donner lieu à la constitution d'une nouvelle commune par fusion. Si les communes n'optent pas pour une telle intégration, elles doivent se regrouper au sein d'un EPCI, soit une communauté d'agglomération nouvelle (CAN) soit un syndicat d'agglomération nouvelle (SAN).

. Neuf villes nouvelles ont été créées dans les années 1970, dont cinq en région parisienne (Cergy-Pontoise, Marne-la-Vallée...) et quatre en province (L'Isle d'Abeau, Villeneuve d'Ascq...). Il en subsiste 6 en 2006, toutes sous forme de SAN.

Fiche n° 75 - La notion de service public

Au pluriel, l'expression désigne un ensemble d'activités et d'institutions chargées de leur mise en œuvre, combinant approche organique et matérielle. Les services publics représentent ainsi un ensemble d'agents, de locaux, de moyens matériels ou financiers destinés à faire fonctionner les collectivités publiques.

Au singulier, le service public désigne une activité d'intérêt général assurée par ou sous le contrôle d'une personne publique et soumise à un régime juridique particulier, mixte (droit public et droit privé). L'emploi du singulier permet également d'imposer cette notion comme un concept voulu unificateur et signifiant du droit administratif

◆ Une activité d'intérêt général : le critère finaliste

Une double activité

- Une opposition traditionnelle des fonctions administratives : la police administrative réglementant l'action des particuliers, visant au maintien de l'ordre public et le service public prenant en charge une activité, proposant des biens et des services
- Une opposition non absolue : toute activité de prestations (cantines scolaires, enseignement...) s'accompagne de la production de normes juridiques, l'édiction de réglementations : délibération fixant le tarif des restaurants scolaires, décret définissant l'obligation scolaire...).

La poursuite d'un intérêt général

- Des besoins collectifs dont la satisfaction :
 - ne peut être abandonnée à l'initiative privée : missions publiques qui ne peuvent qu'être assurées par la collectivité publique, résultent de sa raison d'être en tant que garante de l'ordre, des solidarités et des libertés fondamentales => fonctions régaliennes, maintien de l'ordre collectif, social (production de normes juridiques, justice sécurité, fiscalité, état civil, organisation des élections...)
 - doit être assurée du fait de la carence, l'absence d'intérêt du secteur privé, de la faiblesse quantitative ou/et qualitative de l'offre privée, insuffisance pouvant notamment résulter du coût exorbitant conduisant à l'exclusion territoriale, individuelle (logement, accueil petite enfance, transports, télécommunications...)
- Des logiques multiples qui se combinent pour une notion extensive, traditionnellement limitée aux activités administratives, touchant aujourd'hui les activités économiques, sociales, culturelles, sportives, environnementales... => Une notion plus politique que juridique, une appréciation subjective et contingente, fonction des conceptions politiques sur les rapports sphère publique/privée,

◆ Le rattachement, la maîtrise par une personne publique : le critère organique

Une présence impérative

- Le service public, une activité gérée par une personne publique, mais pouvant l'être également par une personne privée
- Une personne publique cependant toujours présente : le service public étant soit pris en charge directement par la collectivité soit assumé sous son contrôle : un rôle prédominant pour les pouvoirs publics, un large pouvoir reconnu pour fixer les buts, le champ de l'intervention, les moyens et conditions de fonctionnement.

Le pouvoir de création ou de suppression

- Des services publics « constitutionnels » obligatoires, en nombre cependant limité : absence de liste dans la Constitution, mais en font partie les services de souveraineté (justice, défense, police, impôts...), mais également des services non régaliens sur la base du préambule de 1946 (enseignement, protection sociale...)
- Une compétence de création essentiellement réglementaire pour l'État, la loi n'étant notamment requise que pour la création des catégories d'établissements publics ou la nationalisation d'entreprises privées, une compétence de l'organe délibérant pour les services publics locaux
- Un pouvoir qui n'est pas totalement discrétionnaire : une limite pour le pouvoir réglementaire (la liberté du commerce et de l'industrie), des champs d'intervention parfois imposés par la loi pour les collectivités territoriales (écoles primaires, voirie...).

Fiche n° 76 - Le régime juridique des services publics

Le service public représente une activité soumise à un régime juridique particulier caractérisé par sa diversité, faisant une part variable au droit public et au droit privé avec néanmoins un cadre commun à l'ensemble des services publics, quels que soient leur mode de gestion et leur nature juridique (administratif ou industriel et commercial).

◆ Des principes communs

Les principes jurisprudentiels traditionnels

- Le principe de continuité
 - un fonctionnement assuré de manière régulière, selon une périodicité conforme aux besoins, sans interruptions autres que celles prévues par la réglementation
 - de multiples applications : théorie des circonstances exceptionnelles / de l'imprévision dans les contrats administratifs / pouvoir de réquisition des agents pour assurer un service minimum voire interdiction du droit de grève / inaliénabilité du domaine public...
- Le principe d'égalité et son corollaire, la neutralité
 - une mise en œuvre le principe d'égalité des citoyens, des usagers devant la loi : l'égalité ne signifiant cependant pas l'uniformité => possibilité de traitement différencié (tarification, mode d'accès à la fonction publique...) justifiée notamment par une loi, l'intérêt général ou une différence de situation appréciable entre usagers
 - des applications : égal accès au service public assuré par le recrutement par concours / interdiction de signes religieux ostensibles à l'école (principe de laïcité)...
- Le principe de mutabilité, d'adaptation constante
 - une possibilité permanente d'adaptation à l'évolution des besoins collectifs, aux mutations technologiques, aux exigences de l'intérêt général
 - des applications : pouvoir de modification, de résiliation unilatérale des contrats administratifs / absence de droits acquis au maintien d'une réglementation pour les usagers/ distinction du grade et de l'emploi pour les fonctionnaires...

Un nouveau principe consacré par le législateur : la transparence

- La transparence dans la délégation du service
 - un principe précisé par la loi Sapin (29 Janvier 1993) imposant une obligation de publicité et de mise en concurrence préalable pour le choix des délégataires : un principe s'appliquant déjà antérieurement pour les marchés publics.

- La transparence dans la gestion
 - multiplication depuis 1978 de textes destinés à permettre l'accès des citoyens à l'information : l'accès aux documents administratifs et fichiers informatisés, l'obligation d'élaboration et de mise à disposition de rapports annuels sur le prix et la qualité du service public (eau et assainissement / déchets ménagers...)
 - développement de procédures permettant d'associer, de faire participer les citoyens, usagers à la gestion des services publics : une obligation pour certaines collectivités territoriales => création d'une commission chargée de donner un avis sur toute question concernant la gestion des services publics locaux.

◆ La distinction SPA / SPIC, fondement de la mixité

Une dualité exclusive

- Une distinction majeure, relative à la nature du service, entre les services publics administratifs (SPA) et les services publics industriels et commerciaux (SPIC)
- Une distinction qui commande le régime juridique applicable (droit public ou privé) et la détermination de la juridiction compétente (juge administratif ou judiciaire) : la qualité de SPIC conduisant à l'application majoritaire du droit privé et la compétence du juge judiciaire
- Une nature déterminée parfois par le législateur s'agissant des SPIC (distribution d'électricité, pompes funèbres...), le plus souvent par la jurisprudence

Les critères de la distinction : un faisceau d'indices

- Une distinction reposant sur trois critères selon que l'activité est exercée sur le mode d'une administration ou d'une entreprise
 - l'objet du service : l'activité du service est-elle comparable à l'activité d'une entreprise ou se rattache-t-elle aux fonctions « naturelles » d'une administration ? => enseignement (indice SPA), distribution d'eau (indice SPIC)
 - l'origine des ressources : proviennent-elles en totalité ou en majeure partie d'un prix payé par les usagers (indice SPIC) ou de subventions et de recettes fiscales (indice SPA) ?
 - les modalités de fonctionnement du service : le fonctionnement (statut du personnel, règles de comptabilité...) du service est-il comparable à celui d'une entreprise du secteur privé (indice SPIC) ?
- Cumul des trois critères nécessaire pour qualifier l'activité de SPIC : un service ne remplissant pas l'une des conditions est un SPA.

Fiche n° 77 - Les modes de gestion du service public

Le choix des modes de gestion, définis comme les techniques juridiques permettant la mise en œuvre de ces compétences apparaît déterminant notamment pour la qualité du service offert à l'utilisateur. Exception faite des situations monopolistiques (justice, maintien de l'ordre public...), les choix sont de fait multiples : non intervention, exception faite d'un encadrement normatif (tourisme...), prise en charge partielle, soit principale (enseignement...) soit complémentaire (santé, culture...) au secteur privé. Ce choix connaît depuis quelques années des évolutions significatives se traduisant par une diversification des modes de gestion dans un cadre juridique qui oscille entre autonomie et contraintes.

◆ Le choix d'une gestion publique ou privée

La gestion par une personne publique : une autonomie plus ou moins affirmée

- Gestion directe par la puissance publique : la régie, structure non dotée de la personnalité juridique
- Gestion déléguée à une personne publique distincte de la collectivité à l'origine de la création du service public mais sous contrôle => Formule de l'établissement public : une personne publique spécialisée chargée de la gestion d'un service public, traduction d'une décentralisation fonctionnelle => des établissements nationaux, rattachés à l'État (SNCF...) ou locaux, rattachés à une collectivité territoriale (CCAS...) / des structures à caractère administratif (EPA) ou industriel et commercial (EPIC)

La gestion par une personne privée : une gestion déléguée

- Gestion déléguée à une personne privée indépendante de la collectivité : situation classique de délégation à une entreprise, une société de droit commun.
- Gestion parfois déléguée à un « satellite », structure de droit privé contrôlée par la puissance publique : forme fréquente dans le cas des entreprises publiques avec le recours à des sociétés dont le capital est entièrement détenu par l'État (évolution cependant vers la privatisation partielle) et l'utilisation croissante des sociétés d'économie mixte (SEM) ou des associations notamment par les collectivités territoriales.

◆ Un encadrement plus strict des délégations

Un principe de libre choix du mode de gestion, y compris pour les SPA tempéré par quelques contraintes

- Des hypothèses d'interdiction de gestion déléguée : fonctions régaliennes (justice, police...) ou missions comportent l'exercice d'une prérogative de puissance publique pour les collectivités territoriales (cantines scolaires pour la surveillance des enfants, exercice du droit de préemption...).
- Des hypothèses d'obligation de gestion déléguée : gestion des casinos...

Une délégation essentiellement contractuelle

- Des formes classiques
 - concession / affermage : deux systèmes, utilisés notamment pour les SPIC où concessionnaire (réalisant l'investissement et supportant les charges d'exploitation) et fermier (ne supportant que les charges de fonctionnement, d'exploitation) assurent l'exploitation à leurs risques et périls et sont rémunérés directement par l'usager.
 - gérance et régie intéressée : deux systèmes, utilisés notamment par les collectivités territoriales pour les services sociaux, culturels ou sportifs où la collectivité réalise l'investissement initial, assume les risques de l'exploitation et rémunère le gestionnaire, le régisseur étant intéressé aux résultats positifs de l'exploitation.
- Un éclatement des cadres traditionnels :
 - nouveau type de contrat, les contrats de partenariat entre le secteur public et les entreprises privées (ordonnance 17 juin 2004)
 - phénomène de diversification des modes de gestion, les pouvoirs publics n'hésitant pas à recourir à des "montages" permettant d'associer selon des degrés variables les cadres qui leur sont proposés : nécessaire travail de requalification par le juge pour pouvoir déterminer le droit applicable.

Un cadre juridique spécifique pour les délégations de service public

- La notion : contrats administratifs déléguant la gestion d'un service public à un délégataire privé ou public dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. (hypothèse d'un financement assuré par la collectivité => Marchés publics de service contrat alors soumis au code des marchés).
- Un encadrement destiné à instaurer une transparence lors du choix du délégataire (Loi Sapin 29 janvier 1993) : réglementation des procédures de passation (obligation de publicité et de mise en concurrence) et du contenu des clauses contractuelles (durée du contrat encadrée, droits d'entrée interdits).

Fiche n° 78 - Service public et droit communautaire

L'approche traditionnelle des services publics par le droit français, la tradition interventionniste de la sphère publique ne pouvait que heurter le primat de libre concurrence posé par le droit communautaire. Pour autant, celui-ci n'ignore pas les exigences de l'intérêt général, de la lutte contre les divisions territoriales et sociales ont conduit à une reconnaissance progressive et nuancée des services publics.

◆ La diversité des notions

Services d'intérêt général : une notion globale voisine du service public

- « Services marchands et non marchands que les autorités publiques considèrent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public » (définition Commission européenne)
- Une qualification de services non marchands, hors commerce (fonctions régaliennes, normatives, missions de solidarité, enseignement) permettant d'échapper aux contraintes de libre circulation et libre concurrence : l'équivalent des SPA.

Service d'intérêt économique général (SIEG) : une notion comparable à celle de SPIC

- Une notion consacrée par le traité d'Amsterdam (1996) et précisée par le droit dérivé et la jurisprudence de la CJCE (distribution d'eau, gestion des déchets, énergie, télécommunications, transports...)
- Des services marchands assurés par :
 - des entreprises : entité de statut privée ou public exerçant une activité économique à titre onéreux (offre de biens ou de services sur un marché donné)
 - dans des domaines pouvant partiellement (ou totalement) échapper au principe de la libre concurrence
 - compte tenu des missions, obligations particulières qui leur sont imparties par une autorité publique (tarifs réduits, couverture d'un territoire...), de la constatation d'une carence, d'une insuffisance de l'initiative privée
 - dans un but d'intérêt général, justifié notamment par le rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union et de ses États membres.

Service universel : des prestations minimales garanties

- Une notion absente des traités, mentionnée dans le droit dérivé : un secteur d'activité économique où l'environnement concurrentiel ne doit pas entraver la mise en place d'un service minimum de base, malgré sa non-rentabilité
- Un service mis à disposition de tous avec un égal accès sur tout le territoire, à un niveau de qualité standard et un prix abordable
- Une intervention publique, étatique admise pour instaurer des mécanismes dérogatoires de financement (subvention, budget général) destinés à

compenser l'inévitable déficit sur le plan économique d'une prestation indispensable dans une société moderne (distribution du courrier non express, électricité, téléphonie vocale...)

◆ Un impact majeur du droit communautaire s'agissant du choix du délégataire

La primauté du principe de libre concurrence

- Le principe de concurrence imposé par le droit communautaire lorsque la personne publique externalise une mission à un « opérateur économique » intervenant dans le secteur marchand
- Disparition progressive des monopoles publics (pompes funèbres en 1993, distribution d'électricité en 2004...) : est cependant admis le monopole de l'État sur les fonctions régaliennes, par nature, publiques

Le cas des services en réseaux

- Une réglementation spécifique pour les services publics en réseaux (énergie, télécommunications, transports ferroviaires) conduisant à un éclatement des acteurs :
 - obligation de séparation organique entre le propriétaire du réseau, gestionnaire de l'infrastructure et l'exploitant (s) des services => exemple de la séparation SNCF (exploitant) et RFF (propriétaire du réseau ferroviaire)
 - une garantie d'accès au réseau pour les opérateurs en compétition, complétée par l'intervention d'une autorité indépendante de régulation, chargée de définir les règles du jeu et d'en contrôler le respect (commission de régulation de l'énergie).

Fiche n° 79 - Les sources de la légalité

Le principe de légalité constitue le principe classique d'un "État de droit", caractérisé par la soumission de la puissance publique et de son action, à la loi, plus globalement au droit, au même titre que les particuliers. La légalité, entendue ici comme l'ensemble des normes définissant droits et obligations des acteurs publics et privés du système, constitue à la fois :

- le fondement, les moyens de l'action administrative, l'administration ne pouvant agir que si elle y est habilitée par une règle de droit,
- et sa limite, les actes juridiques (réglementaires ou individuels) ou matériels de l'administration ne devant pas être contraires aux règles de droit, protégeant ainsi les individus contre l'arbitraire du pouvoir.

◆ Les sources écrites : des textes normatifs

Des règles extérieures à l'administration

- Les règles constitutionnelles ou "bloc constitutionnel" : bloc étendu, outre le texte même de la Constitution, au préambule de la Constitution et les textes, principes auxquels il se réfère : DDHC 1789 (liberté d'opinion, droit de propriété...) / Préambule 1946 (principe d'égalité entre hommes et femmes, droit de grève...) / Charte de l'environnement intégrée en 2005 (droit de vivre dans un environnement sain, principe de précaution...)
- Les normes internationales : actes conventionnels (traités, accords, chartes, protocoles...) et actes dérivés (normes adoptées par les autorités créées par les traités elles représentent une part essentielle du droit communautaire (règlements et directives notamment) => Une supériorité du droit international sur le droit national à l'exception du bloc constitutionnel / plus de la moitié des textes nouveaux adoptés en France au niveau national sont désormais d'origine communautaire.
- Les normes législatives : lois (organiques ou « ordinaires ») auxquelles s'ajoutent les textes assimilés à la loi (ordonnances).

Des règles édictées par l'administration

- Des dispositions normatives subordonnées à l'ensemble –Constitution, traités et lois-, mais constituant également une source de légalité à la fois pour l'administration et les particuliers
- Les actes administratifs unilatéraux (actes décisionnels) : une hiérarchie acte réglementaire (portée générale) / individuel (nominative).

◆ Les sources jurisprudentielles : un droit non écrit

Définition et fonction de la jurisprudence

- Acception large : ensemble des décisions rendues par les juges ou les tribunaux
- Une décision n'a en principe, aucune portée générale (impossibilité d'annuler une décision administrative pour sa contrariété avec une décision de jurisprudence déjà rendue), n'a qu'une valeur relative à l'affaire jugée : mais l'examen des motifs de la décision permet de dégager la règle, le raisonnement qui ont été appliqués au cas particulier, règle et raisonnement qui serviront de "modèle" pour des litiges ultérieurs portant sur des problèmes identiques ou similaires.
- Le juge ne peut ainsi se contenter d'appliquer les règles de droit, il est appelé à combler les lacunes du droit écrit, à compléter ou interpréter une règle de droit imprécise.

Des règles jurisprudentielles particulières

- Les « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République » (PFRLR) (expression préambule 1946) : des principes à valeur constitutionnelle dégagés par le Conseil constitutionnel s'imposant donc au législateur => Principes issus de lois traduisant de manière constante une même tradition politique et adoptés par un Parlement républicain avant 1946 (liberté d'association reconnue en 1971, atténuation de la responsabilité pénale des mineurs en 2002...)
- Les principes généraux du droit (PGD) : principes non expressément formulés dans des textes, révélés par le juge et rattachés à l'esprit général des valeurs d'un État de droit
 - liste non limitative de PGD plus ou moins généraux : respect des droits de la défense, obligation de rémunération des agents publics au SMIC, droit à la dignité de la personne humaine...
 - principes pour la plupart créés par le Conseil d'État dotés alors d'une valeur « supra décrétable » (supérieure au décret y compris autonome) et "infra législative" (inférieure à la loi)
 - PGD parfois consacrés par le Conseil constitutionnel, dotés alors d'une valeur constitutionnelle : continuité des services publics.

Fiche n° 80 - Le système juridictionnel : principes d'organisation

Le terme de juridiction désigne les organes chargés de trancher les litiges nés de l'application des règles juridiques, de "dire le droit".

La Constitution de 1958 a refusé de ratifier la trilogie classique des pouvoirs (législatif/exécutif/judiciaire) : le texte ne consacre pas de pouvoir judiciaire, mais seulement une autorité judiciaire.

Cette autorité s'exerce dans le cadre d'un système juridictionnel dualiste distinguant juridictions administratives et juridictions judiciaires. Néanmoins, l'étude de ce système laisse apparaître des éléments d'unité.

◆ Un système juridictionnel dualiste

Les origines de ce dualisme

- Des raisons historiques (Révolution 1789) : une volonté de mise à l'écart des tribunaux judiciaires, les Parlements de l'ancien régime se montrant conservateurs et hostiles aux autorités et idées nouvelles de la Révolution.
- Une raison juridique : une conception rigide de la règle de la séparation des pouvoirs => Juger l'administration, c'est aussi administrer, s'immiscer dans les fonctions d'autorité.
- Loi 1790 : interdiction faite aux tribunaux judiciaires de judiciaires de "troubler de quelque manière que ce soit" l'activité administrative
=> Une interdiction ayant conduit progressivement à l'institution de juridictions spécifiques chargées de contrôler administration : création du Conseil d'État en 1800.

La traduction de ce dualisme

- La répartition des compétences
Juridictions judiciaires : compétence pour connaître des litiges opposant les particuliers entre eux et pour assurer par la répression pénale, le respect des lois.
Juridictions administratives : compétence pour connaître des litiges opposant les administrés à l'administration ou les administrations entre elles, certaines activités de l'administration relèvent cependant du juge judiciaire (état civil, expropriation...).
- L'existence du tribunal des conflits : compétence limitée => le tribunal n'a pas en principe compétence pour statuer au fond, mais doit simplement se prononcer sur les conflits de compétences entre les deux ordres de juridictions, en attribuant le litige au tribunal compétent.

◆ Les éléments d'unité du système

L'unité des principes d'organisation

- Des juridictions hiérarchisées : chaque ordre comporte un nombre élevé de juridictions très différentes, l'ensemble des juridictions relève directement ou indirectement d'une cour suprême, organe unique placé "au sommet" de la hiérarchie => Cour de cassation pour l'ordre judiciaire, Conseil d'État pour l'ordre administratif / Une exception : Le Conseil constitutionnel (juge unique pour les questions relevant de sa compétence).
- Le double degré de juridiction et les voies de recours : le juge n'est pas considéré comme infaillible
 - faculté de faire appel contre le jugement rendu par une juridiction du premier degré (ou ressort) en portant l'affaire devant la juridiction du second degré => Appel une voie de recours qui a pour effet de provoquer un second examen complet (fait/droit) de l'affaire par une juridiction du second degré ;
 - cassation : voie de recours qui consiste uniquement à apprécier la régularité juridique des jugements rendus en dernier ressort, à vérifier si la règle de droit a bien été interprétée et appliquée.

Exemple des juridictions administratives

- 38 tribunaux administratifs (TA), juges en première instance de l'essentiel du contentieux
- 8 cours administratives d'appel (CAA), juges de la quasi-totalité des appels à l'exception des attributions directement conservées au Conseil d'État
- le Conseil d'État, pivot du système, jouant notamment le rôle de juge de cassation pour les recours dirigés contre les jugements des CAA

Des juridictions confrontées à des critiques

- Un contrôle tardif ?
 - constat d'une explosion contentieuse (multiplication des textes, droit communautaire, décentralisation...) et des délais de jugement longs.
 - des réformes et des projets de réforme : développement des procédures pré-contentieuses, des instances de conciliation, de la procédure du juge unique, spécialisé (juge aux affaires familiales...), introduction de magistrats non professionnels (juges de proximité)
 - . Un contrôle mal respecté par les autorités administratives ?
 - constat d'un encore trop grand nombre de cas d'inexécution, en dépit de l'obligation absolue pour l'administration d'exécuter la chose jugée.
 - les réformes : autorisation donnée au juge administratif d'adresser des injonctions à l'administration, développement des procédures d'urgence (référés).

Fiche n° 81 - Le statut de la fonction publique territoriale : principes d'organisation

Le statut actuel résulte de choix opérés en 1983, la décentralisation ayant fourni l'occasion d'une refonte de l'organisation de la fonction publique.

Le législateur a construit une "fonction publique à deux versants" : une fonction publique unique dotée d'un corps de règles communes (loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires) subdivisée en trois fonctions publiques distinctes traduction des particularités de gestion, propres à chaque employeur : L'État : employeur unique postulant à une gestion centralisée concrétisée par la loi du 11 Janvier 1984 portant statut de la FPE / Les collectivités territoriales et leurs établissements publics supposant une liberté de recrutement et de gestion du personnel traduit par la loi 26 janvier 1984 portant statut de la FPT / Les établissements publics hospitaliers et médico-sociaux (hospices, maisons de retraite...) : une gestion autonome liée au statut d'établissement public et aux spécificités des missions exercées traduit dans la loi du 9 Janvier 1986 portant statut de la FPH.

◆ L'unité de la fonction publique

Unité au sein de la fonction publique

- Des règles communes traduites dans la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires
- Adoption du système de la carrière : principe d'accès par concours / distinction du grade et de l'emploi / carrière au sein d'un cadre d'emplois (corps à l'État).
- Unicité de la notion de fonctionnaire : personne nommée sur un emploi permanent, titularisée dans un grade de la hiérarchie administrative et placée dans une situation statutaire et réglementaire
=> Une mobilité institutionnelle, inter fonction publique désormais possible en particulier par la voie du détachement suivi éventuellement d'une intégration

Unité au sein de la fonction publique territoriale

- Un statut qui concerne l'ensemble des collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs (CCAS, EPCI...)
- Application du principe d'unité mettant fin à la mosaïque de statuts particuliers existant avant 1983 => Une mobilité institutionnelle et géographique facilitée, par mutation externe.

Des exceptions au principe d'unité :

- La diversité des statuts particuliers : le statut général est complété par les statuts particuliers des cadres d'emplois, cadre réglementaire spécifique à un cadre d'emplois, précisant les modalités d'application du statut général (conditions de recrutement, nature des fonctions, modalités du stage probatoire et de la carrière et de rémunération...)
- La multiplicité du statut des agents
 - un imposant ensemble de non titulaires (de droit public ou de droit privé) disposant de garanties moindres, générateur de tensions.
 - des statuts dérogatoires : fonctionnaires à temps non complet / fonctionnaires de la ville de Paris => une hétérogénéité source de complexité de gestion pour les collectivités.

◆ La spécificité de la fonction publique territoriale

Une spécificité justifiée

L'obligation de reconnaître les particularismes du droit de la FPT, un impératif imposé :

=> Par le droit

- principe de libre administration des collectivités territoriales reconnu par le Conseil Constitutionnel qui suppose une liberté de recrutement et de gestion du personnel

=> Par la réalité sur le terrain

- multiplicité, atomité des collectivités employeurs : près de 60 000 collectivités ou établissements publics
- diversité des missions, des besoins des employeurs locaux.

Une double traduction

- Un statut général de la FPT construit sur le modèle de la FPE avec cependant des particularités marquées
 - un concours qui n'ouvre pas automatiquement l'accès à la qualité de fonctionnaire : principe de la liste d'aptitude et du libre choix de l'employeur
 - des organismes spécifiques de gestion mutualisée : CNFPT et CDG
 - une gestion décentralisée des cadres d'emplois : chaque collectivité crée les cadres d'emplois, les grades qui lui sont nécessaires et applique sa propre politique, dans le respect du statut général et des statuts particuliers.
- Un principe de libre administration qui permet l'édiction de règles locales : règles spécifiques à chaque employeur venant compléter les dispositions de portée nationale définies par le statut général et les textes d'application (organisation du temps de travail, critères d'avancement, régime indemnitaire...)

Une spécificité encadrée par le principe de parité

- Une volonté de convergence des réglementations, d'équivalence des conditions de travail dans le respect des différences, de la spécificité de chaque fonction publique
- Deux illustrations
 - les rémunérations (régime indemnitaire notamment) : "l'assemblée délibérante fixe les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État" (Décret 6 Septembre 1991)
 - l'aménagement et la réduction du temps de travail : " les règles... sont fixées par la collectivité, dans les limites applicables aux agents de l'État, en tenant compte de la spécificité des missions exercées par ces collectivités" (Décrets du 25 Août 2000 FPE / 12 Juillet 2001 FPT)
- Un principe "butoir" qui permet en fait d'encadrer le pouvoir réglementaires des collectivités : la situation des agents de l'État représente une limite maximale aux droits accordés aux agents territoriaux.

Fiche n° 82 - Le système de la carrière

La fonction publique repose sur le système dit de la carrière qui ne reconnaît la qualité de fonctionnaire qu'aux agents titulaires d'un grade au sein d'une structure hiérarchisée dans laquelle ils ont vocation à faire carrière et à occuper différents emplois. La loi du 13 juillet 1983 a élargi aux fonctions publiques territoriales et hospitalières le système de la carrière et défini un statut général commun à l'ensemble des fonctionnaires. Parallèlement chaque fonction publique a été dotée d'un statut respectant ses particularismes.

◆ Une situation statutaire et réglementaire

Un statut de fonctionnaire régi par des normes unilatérales

- Exclusion du contrat : des règles pouvant être modifiées à tout moment : « nul n'a de droits acquis au maintien du statut »
- Une unilatéralité tempérée : possibilité pour l'agent de refuser une nomination, initiale ou dans le cadre d'une promotion.

Une unilatéralité caractérisant également les agents contractuels :

- Définition par décret d'un cadre statutaire général, limitant ainsi les stipulations contractuelles négociées à la durée, la définition de l'emploi et la rémunération

◆ La distinction du grade et de l'emploi

La notion d'emploi : un double sens

- L'emploi « fonction » : référence aux fonctions confiées à l'agent
- L'emploi « budgétaire » : référence aux crédits ouverts permettant le recrutement, le paiement et l'avancement
- Une distinction fondamentale entre le grade (titre juridique) et l'emploi fonction : un grade attaché à l'agent qui en est titulaire, un emploi à disposition de l'employeur
- . Une autonomie de gestion pour l'employeur, libre d'affecter l'agent sur les fonctions de son choix avec cependant l'obligation de confier des fonctions correspondant au grade

Des garanties non négligeables pour l'agent

- Le droit à mobilité professionnelle et institutionnelle : changement d'employeur et de fonctions possible sans perte du grade d'origine
- La garantie d'emploi : une suppression d'emploi budgétaire n'a pas d'influence sur le statut de l'agent, la possession d'un grade garantissant le maintien de ses droits statutaires essentiels. La perte du grade ne peut résulter que d'une révocation ou d'un licenciement (insuffisance professionnelle, inaptitude physique essentiellement)

Un corollaire à cette distinction, le recrutement par concours :

- Une sélection qui n'est pas fonction des spécificités de l'emploi à pourvoir, mais d'une aptitude générale à occuper les emplois potentiels attachés au grade
- Volonté cependant de professionnaliser les épreuves de concours parallèlement au développement de spécialités ou d'options ouvertes aux candidats et de diversifier l'origine des candidats (création d'un troisième concours ouvert sur la base d'une expérience de droit privé)
- Des dérogations au concours : un recrutement direct en catégorie C pour les corps de début de carrière complété par une politique de discrimination positive en faveur des personnes handicapées (toutes catégories) et les jeunes en situation d'échec scolaire (catégorie C) et la procédure du « tour extérieur » (FPE)

◆ **Une carrière garantie au sein d'un corps/cadre d'emplois**

Une notion clé, le corps (FPE) ou cadres d'emplois (FPT et FPH) :

- Regroupement des fonctionnaires soumis au même statut particulier (fixant la hiérarchie des grades, le nombre d'échelons et les conditions de recrutement et de promotion) et ayant vocation aux mêmes grades et emplois
- Le grade, une subdivision du corps faisant ainsi reposer le statut sur une structure hiérarchisée générant un droit à carrière au sein de ce corps sur la base de mécanismes de promotion prédéfinis.
- Des corps, cadres d'emplois regroupés par catégories, classées selon le niveau de diplôme exigé pour le recrutement et des fonctions exercées : A (direction et conception), B (encadrement intermédiaire) et C (exécution)

Un exemple de structuration

- Cadre d'emplois des attachés territoriaux (FPT) / catégorie A
- Grades : attaché, attaché principal, directeur territorial
- Emplois (fonctions) : contrôleur de gestion, directeur des ressources humaines, directeur général des services...

Fiche n° 83 - La structure de la fonction publique territoriale : notions essentielles

Tout fonctionnaire occupe un emploi, est titulaire d'un grade, appartient à un cadre d'emplois, fait partie d'une catégorie, relève d'une filière.

◆ La filière

Un regroupement de cadre d'emplois

- Une filière regroupe les cadres d'emplois compte tenu de la nature des fonctions exercées par l'agent et des technicités requises. Cette notion ne résulte pas d'un texte législatif ou réglementaire, mais d'une classification fonctionnelle. Le choix de la filière conditionne les projets de carrière à plus ou moins long terme.

8 filières

- Un nombre restreint : administrative, technique, culturelle, sociale, police municipale, sapeurs-pompiers professionnels, sportive, animation.
- Des revendications réapparaissent parfois sur la création de nouvelles filières (nouvelles technologies, communication...) de la part de professionnels qui souhaitent voir reconnaître la spécificité de leurs domaines d'activité.

◆ La catégorie

Un positionnement hiérarchique

L'appartenance à une catégorie, déterminée par le niveau de recrutement et les fonctions exercées, positionne le fonctionnaire dans la hiérarchie, conditionne sa grille indiciaire et donc sa rémunération. Chaque catégorie comportant 2 groupes hiérarchiques (notion utilisée pour la composition des conseils de discipline).

3 catégories

A : Bac + 3 / Direction, conception,
B : Bac / Application, encadrement,
C : CAP, brevet collèges... / Exécution.

◆ Le cadre d'emplois

Le cadre de base de la gestion statutaire

- Un cadre d'emplois regroupe les fonctionnaires soumis au même statut particulier et titulaires d'un grade leur donnant vocation à occuper un ensemble d'emplois.
- Cette notion se rapproche de celle du corps dans la Fonction Publique d'État. La différence essentielle réside dans le niveau de gestion qui est local (par chaque collectivité) pour les cadres d'emplois.

Un nombre restreint

- La filière administrative comporte 5 cadres d'emplois, la filière technique 6, la filière sportive 3, la filière culturelle 11, la filière sociale 18, la filière police municipale 4, les sapeurs-pompiers professionnels 6, la filière animation 2 soit au total 55 cadres d'emplois, à comparer avec les 1 700 corps de la fonction publique d'État.

◆ **Le grade**

Le pivot du système de la carrière

- Le grade est le titre qui confère à son titulaire vocation à occuper un certain nombre d'emplois. Il correspond au niveau hiérarchique au sein du cadre d'emplois. Le grade, peut parfois être subdivisé en classes.
- Le nombre de grades est fixé par le statut particulier de chaque cadre d'emplois : conseiller socio-éducatif (1 grade), conseiller des activités physiques et sportives (2 grades), attaché (3 grades), adjoints administratifs (4 grades)

Une subdivision en échelons

- Chaque grade (ou classe) est divisé en échelons. A chaque échelon est affecté un indice brut qui détermine le positionnement hiérarchique, auquel correspond un indice majoré qui détermine le traitement.

◆ **L'emploi**

Un double sens

- L'emploi fonction : l'emploi est alors le poste de travail, la fonction exercée dans la collectivité. En vertu du principe de séparation du grade et de l'emploi, le fonctionnaire n'est pas titulaire de son emploi. L'emploi est à la disposition de l'autorité compétente (mutations internes), alors que le grade "appartient" au fonctionnaire.
- L'emploi budgétaire : l'emploi correspond également au poste budgétaire créé par la collectivité.

Une distinction, outil de GRH

Un même emploi (sens fonctionnel) peut être occupé par des fonctionnaires titulaires de cadres d'emplois et de grades différents : l'emploi de directeur des ressources humaines peut ainsi être occupé par un membre du cadre d'emplois des rédacteurs ou des attachés.

Fiche n° 84 - La carrière des fonctionnaires

La fonction publique française consacre le système de la carrière par opposition à celui de l'emploi. Contrepartie des obligations liées au service public, le droit à carrière se concrétise par le recrutement de l'agent dans un corps ou cadre d'emplois (et non sur un poste de travail) qui lui permet une continuité de sa vie professionnelle, même en cas de mobilité institutionnelle, géographique ou professionnelle.

Ce droit, attaché à la qualité de fonctionnaire, s'exerce selon des mécanismes préalablement définis par le statut général, précisés par les statuts particuliers.

◆ Un droit attaché à la qualité de fonctionnaire

Une conséquence de la distinction du grade et de l'emploi

- Une distinction à la base du statut
 - grade : titre juridique du fonctionnaire conférant vocation à occuper un certain nombre d'emplois, titre acquis suite à une période probatoire de stage, destinée à apprécier les aptitudes professionnelles
 - emploi : fonction de l'agent, poste de travail à la disposition de la collectivité.
- Une suppression de l'emploi n'entraînant pas perte de la qualité de fonctionnaire :
 - droit à reclassement dans un emploi équivalent du corps ou cadre d'emplois
 - mécanisme des incidents de carrière pour les fonctionnaires territoriaux : maintien en surnombre pendant 1 an dans la collectivité puis éventuelle prise en charge par le CDG ou le CNFPT (période de non-emploi où l'agent conserve ses avantages statutaires notamment rémunération, avancement...).

Des conditions nationales et locales

- Les conditions définies par le statut
 - le statut général des fonctionnaires et les statuts particuliers des corps ou cadres d'emplois : des lois et décrets précisant les conditions de base devant nécessairement être remplies par le fonctionnaire ou l'employeur : ancienneté, quotas...
 - un critère constant de carrière : la valeur professionnelle traduite par la notation et l'évaluation avec ajout depuis 2007 des acquis de l'expérience professionnelle pour l'avancement de grade et la promotion interne
- Les conditions locales
 - des conditions spécifiques à chaque employeur en fonction des choix, des contraintes de gestion interne : seuil de notation requis, fonctions exercées, formations suivies...
 - possibilité depuis 2007 de définir localement et par grade des taux de promotion pour l'accès au grade supérieur.

◆ Le déroulement de la carrière

Des techniques diversifiées d'avancement

- L'avancement à l'intérieur du corps ou cadre d'emplois
 - avancement d'échelon : une garantie automatique à l'ancienneté maximum, subordonnée à l'appréciation de la valeur professionnelle pour l'avancement au minimum
 - avancement de grade : un avancement continu ou discontinu au choix de l'employeur, encadré notamment par des conditions d'ancienneté, de taux de promotion, de suivi de formation ou d'examen professionnel.
- Le changement de cadre d'emplois ou de corps :
 - le concours, mode d'accès de droit commun : externe, interne et troisième concours
 - la promotion interne : une modalité dérogatoire au concours, une voie d'accès réservée aux fonctionnaires de chaque fonction publique avec des conditions restrictives d'ancienneté, d'âge, de quotas voire d'examen professionnel.

Une carrière également garantie par le droit à mobilité

- Le changement de position administrative : situation de l'agent vis-à-vis de son cadre d'emplois ou corps et de son administration
 - des situations diversifiées qui garantissent dans la majorité des cas, le maintien de l'essentiel des droits à carrière et la réintégration de l'agent dans son administration d'origine
 - détachement (droit à double carrière) / disponibilité (parenthèse dans la carrière de l'agent mais possibilité d'emploi par ailleurs) / congé parental et de présence parentale (droit à avancement d'échelon pour moitié)
- Une mobilité institutionnelle : une double mobilité permise par une définition unique de la notion de fonctionnaire et de ses droits pour les trois fonctions publiques (loi du 13 juillet 1983)
 - à l'intérieur de chaque fonction publique : système des mutations externes pour la FPT
 - entre fonctions publiques : une technique privilégiée, le détachement suivi éventuellement d'une intégration, qui permet désormais également une mobilité élargie aux fonctions publiques des États de l'Union européenne.

Fiche n° 85 - Les droits des fonctionnaires

La loi du 13 juillet 1983 est le premier texte qui dresse, de manière quasi exhaustive la liste des droits. Le fonctionnaire se voit naturellement reconnaître des droits en sa qualité de citoyen et de salarié. Il dispose également de droits spécifiques à sa qualité d'agent public.

◆ Des droits attachés à la qualité de citoyen

Des droits constitutionnels reconnus dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

- La liberté d'opinion : une liberté de conscience, de pensée, d'adhérer aux opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, des opinions qui ne doivent pas figurer dans le dossier individuel de l'agent et ne pas être pris en compte lors des décisions relatives à la carrière
- Une liberté de conscience totale, absolue : les autorités locales doivent être indifférentes aux opinions politiques et autres des agents.
- La liberté d'expression : une liberté d'expression des pensées et opinions : adhésion et action militante dans un parti, un syndicat, liberté d'écriture et de parole

Des protections en corollaire

- L'interdiction des discriminations
 - principe d'égalité d'admissibilité aux emplois publics
 - interdiction de toute discrimination liée notamment à la race, au sexe ou à l'état physique ou à l'âge : le concours, gage de la neutralité du recrutement (suppression de la limite d'âge maximum en 2005 / condition résiduelle ENA notamment)
- Une garantie contre les abus d'autorité : la prohibition des mesures (recrutement, titularisation, notation, promotion, affectation...) liées au harcèlement moral et sexuel

◆ Des droits attachés à la qualité de salarié

Des droits collectifs et individuels

- Collectifs : droit d'expression, de défense collective des intérêts professionnels traduit par le droit syndical ou d'association professionnelle, le droit de grève, le droit à représentation/participation dans le cadre des instances paritaires (CAP, CTP, CHS)
- Individuels : droit à rémunération (traitement et régime indemnitaire), à congés (notamment annuels, maladie, maternité et paternité...), à formation professionnelle tout au long de la vie et personnelle, garantie des conditions d'hygiène et de sécurité au travail

- Des droits parfois limités par les nécessités de service, le statut particulier de certains fonctionnaires, destinés à garantir la continuité du service public :
 - pouvoir de réquisition en cas de grève : un droit reconnu aux exécutifs locaux conditionné par l'atteinte grave portée à l'ordre ou à la sécurité publique, ne pouvant être mise en œuvre que pour assurer un service minimum
 - des dispositions spécifiques à la FPE : interdiction du droit de grève pour la police nationale, droit syndical refusé aux préfets...

NB : loi du 19 août 2006 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs

Tout en organisant la prévention des conflits, la loi autorise la définition d'un service minimum (dessertes prioritaires) et oblige notamment les agents (publics ou salariés) à déclarer 48 heures à l'avance leur participation ou non au mouvement de grève.

Une convergente avec le droit du travail

- La jurisprudence : extension aux agents publics de principes dont s'inspire le Code du travail (interdiction de licenciement d'une femme enceinte), de rémunération au minimum au SMIC,...=> Reconnaissance d'un socle social minimum commun à l'ensemble des salariés
- Le législateur : une mobilité encouragée et facilitée entre le secteur public et le secteur privé mise en œuvre notamment par la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique,

◆ Des droits attachés à la qualité de fonctionnaire

Garanties d'emploi et de carrière

- Fondée sur la distinction du grade et de l'emploi avec en corollaire la garantie de mobilité intra et inter fonction publique
- Une mobilité renforcée par le droit communautaire : accès autorisé depuis 1991 des ressortissants aux emplois ne participant pas à l'exercice de la puissance publique / le détachement, une voie d'accès depuis 2002 vers la fonction publique d'un autre État membre de l'Union.

Droit à protection juridique

- Concrétisé en cas d'agression liée au service par l'obligation pour la collectivité de réparation pécuniaire intégrale du préjudice et dans l'hypothèse d'une faute de service par la responsabilité civile de l'administration substituée à celle de l'agent.

Fiche n° 86 - Les obligations et responsabilités des fonctionnaires

Le service des collectivités publiques comporte pour les fonctionnaires des obligations spécifiques. Définies par la loi du 13 juillet 1983 et plus précisément par la jurisprudence du Conseil d'État, elles résultent des contraintes liées aux nécessités de l'intérêt général et peuvent conduire à la mise en jeu de la responsabilité des agents.

◆ Des obligations spécifiques

Des obligations de service définies par la loi

- L'obligation de servir :
 - exercice personnel et correct des attributions dont l'agent a été investi
 - activité professionnelle consacrée exclusivement à l'exercice des fonctions correspondant à son emploi : des possibilités de cumul assouplies par la loi de modernisation du 2 février 2007 avec notamment la possibilité temporaire de cumuler occupation d'un emploi public et création ou reprise d'une entreprise.
- L'obligation d'obéissance aux autorités hiérarchiques :
 - une possibilité de désobéissance : droit de retrait, de se retirer d'une situation dangereuse pour sa vie, sa santé
 - ou un devoir de désobéissance (en cas d'ordre manifestement illégal et de nature à troubler gravement un intérêt public)
- L'obligation au silence :
 - obligation de discrétion professionnelle (relative aux informations concernant le service) et de secret professionnel (protection des secrets des particuliers)
 - une limite dans l'obligation d'information du public dans le cadre notamment des règles de transparence (accès aux documents, aux fichiers ...) ou de la justice (dénonciation de crimes et délits).
- Deux obligations complémentaires pour assurer un service de qualité : informer la hiérarchie (la remontée de l'information constituant une condition de l'efficacité et de la légalité de l'action) et se former (imposée par les statuts ou l'employeur).

Des obligations de comportement définies par la jurisprudence

- L'obligation de neutralité : ne pas faire de la fonction un instrument de propagande pour ses convictions (respect notamment du principe de laïcité), faire preuve d'une stricte impartialité envers les usagers (interdiction de discrimination entre les usagers en raison de leurs opinions, de leur sexe ou de leur race)
- L'obligation de probité : faire preuve d'honnêteté, de désintéressement, interdiction de confusion entre intérêt personnel et intérêt de la collectivité publique.

- L'obligation de dignité : ne pas, par son attitude, porter atteinte à l'image, à la crédibilité du service public.
- Le devoir de réserve : observer une certaine retenue, mesure dans l'expression publique de ses opinions, notamment politiques, sur l'action de sa collectivité et de ses dirigeants
- Des obligations, dont les dernières s'imposent y compris en dehors du temps de service, qui doivent être appréciées eu égard à la nature des fonctions, au rang dans la hiérarchie.

◆ Des responsabilités diversifiées

Une responsabilité professionnelle et juridictionnelle

- Professionnelle : une responsabilité disciplinaire devant l'employeur à finalité répressive
 - un comportement fautif apprécié par l'administration, la loi ne définissant que les sanctions, non les fautes
 - une procédure qui garantit les droits des agents : droit à information des faits reprochés et communication du dossier individuel, avis préalable d'un conseil de discipline en cas de faute grave, droit à recours contre la décision.
- Juridictionnelle : une responsabilité recherchée par voie d'action devant :
 - le juge judiciaire civil pour faute personnelle ; substitution de responsabilité dans l'hypothèse d'une faute de service
 - le juge pénal dans le cas d'infractions : une responsabilité purement personnelle
 - le juge administratif (juridictions financières) : une responsabilité limitée à la gestion de fait et aux fautes de gestion
- Un principe d'indépendance des responsabilités : responsabilité pénale ne signifie pas automatiquement faute personnelle ou professionnelle / une faute de service peut être sanctionnée pénalement et disciplinairement.

Une responsabilité pour faute : régime de droit commun

- Une faute résultant de comportements expressément prohibés (au pénal, infractions de droit commun ou infractions spécifiques aux agents publics) ou d'obligations largement définies (civil – art 1382 code civil- et disciplinaire – statut et jurisprudence-)
- Une faute appréciée au cas par cas, tenant compte des circonstances, des pouvoirs et moyens mis à disposition de l'agent.

Fiche n° 87 - La modernisation de la fonction publique territoriale

Le statut défini en 1983 et 1984 a régulièrement fait l'objet de modifications, plus ou moins majeures, destinées à adapter la fonction publique à un environnement en profonde mutation. Les textes les plus récents notamment les lois du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique et du 19 février 2007 relatives à la seule fonction publique territoriale ne font que perpétuer un mouvement permanent.

◆ De nouvelles garanties pour les agents

Le droit à carrière

- Des cadres d'emplois rénovés (décrets 2005 et 2006)
 - réforme des grilles indiciaires : amélioration des rémunérations et des conditions d'avancement d'échelon ou de grade
 - atténuation des freins à la carrière : avancement de grade facilité avec la suppression des quotas imposés par l'État et remplacement par des taux de promotion définis librement par les autorités locales
 - fusion de cadres d'emplois en catégorie C aboutissant à une réduction de leur nombre, offrant des perspectives de carrière plus ouvertes à l'intérieur d'un même cadre d'emplois
- Développement de la mobilité
 - à l'intérieur de la fonction publique entre filières, entre fonctions publiques y compris européennes
 - entre secteur privé et fonction publique : mise à disposition auprès d'entreprises désormais autorisée, assouplissement des règles de contrôle de l'exercice d'activités privées par des fonctionnaires ayant cessé temporairement ou définitivement leur activité publique
- Extension des droits d'agents non titulaires : possibilité (encadrée) de contrat à durée déterminée, d'évolution de rémunération.

Le droit à formation

- Un droit effectif, réaffirmé tout au long de la vie professionnelle à travers notamment la formation obligatoire d'intégration (lors d'une nomination dans un cadre d'emploi) et de professionnalisation, dispensées tout au long de la carrière et à l'occasion de l'affectation dans un poste de responsabilité : un droit/obligation étendu aux agents de catégorie C
- Reconnaissance du droit individuel à formation (DIF) : un droit de 20 heures annuelles de formation, cumulable sur 6 ans
- De nouveaux congés pour réaliser un bilan de compétences, mettre en œuvre une procédure de validation des acquis professionnels

◆ L'adaptation des outils de gestion collective

Individualiser, professionnaliser la gestion

- Diversification et adaptation des voies d'accès :
 - introduction du troisième concours en 2001
 - assouplissement des quotas de promotion interne
- Développement de la prise en compte de l'expérience professionnelle, y compris du privé : procédure de validation des acquis de l'expérience professionnelle (VAE) permettant l'obtention d'un diplôme ou titre délivré par l'enseignement supérieur, reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (REP) pour l'accès aux concours et comme critère de carrière
- La volonté d'un dialogue social : la participation, un principe constitutionnel reconnu dans le préambule de la Constitution de 1946
 - des organes multiples consultatifs (avis) et paritaires (administration et syndicats) : des instances nationales, les conseils supérieurs propres à chaque fonction publique (avis sur projets de textes normatifs) / des instances internes aux services ou aux collectivités (CAP, CTP, CHSCT)
 - un développement du dialogue social se traduisant par une « contractualisation » des rapports de l'administration et des agents aboutissant à l'élaboration de protocoles, d'accords cadre souvent pluriannuels (résorption de l'emploi précaire en 1996, formation professionnelle et amélioration des carrières en 2006...) : des orientations négociées au niveau national cependant dépourvues de portée normative.

La réforme des institutions

- Une organisation institutionnelle spécifique (coexistence des autorités de décision représentées par les employeurs locaux et d'institutions transversales de mutualisation des missions, dessaisissant partiellement les autorités locales) non remise en cause mais renouvelée
- Les centres départementaux de gestion (CDG) : des attributions élargies avec la reconnaissance d'une compétence de principe pour l'organisation des concours et examens professionnels à l'exception des cadres d'emplois d'administrateur, de conservateur (du patrimoine et des bibliothèques) et d'ingénieur en chef conservés par le CNFPT. La loi leur confie en outre une mission générale d'information sur l'emploi territorial.
- Le CNFPT recentré sur ses missions de formation
- Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) consacré comme l'instance représentative de la fonction publique territoriale et notamment des employeurs locaux.

Fiche n° 88 - Service public et neutralité

Prolongement du principe d'égalité et consacrée comme principe à valeur constitutionnel, la neutralité du service public impose aux autorités administratives et à leurs agents de n'agir qu'en tenant compte des exigences de l'intérêt général. Les actes et décisions doivent être dictés par l'intérêt du service, non par des convictions personnelles.

◆ Une double obligation

Dans l'exercice de ses fonctions, l'agent public a interdiction de faire état de ses opinions philosophiques, politiques, syndicales ou religieuses, de se livrer à des actes de propagande, de prosélytisme. La neutralité politique est ainsi essentielle pour éviter les conflits entre une administration permanente et un pouvoir politique changeant. La neutralité religieuse, traduite dans le principe de laïcité, interdit le port dans l'exercice de ses fonctions de tout signe d'appartenance. La sanction éventuelle doit être définie en fonction du caractère distinctif, voire ostentatoire du signe d'appartenance et de la nature des fonctions, notamment en cas d'exercice de prérogatives de puissance publique ou de fonctions de représentation. Ces dispositions doivent s'appliquer avec une rigueur particulière dans les services publics dont les usagers sont dans un état de fragilité ou de dépendance.

L'impératif d'impartialité et d'objectivité complète cette interdiction. Aucune discrimination ne peut être faite envers les usagers du service public en fonctions de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de leur apparence physique (sexe, race, ou handicap), de leur appartenance ethnique. Le principe d'égalité postule d'avoir un même comportement à l'égard de tous les usagers. Les faits de discrimination sont d'ailleurs passibles de sanctions pénales (délits de discrimination raciale ou de favoritisme dans les marchés publics).

- Des libertés « citoyennes »
 - Une affirmation de la liberté de conscience, de la liberté d'opinion, d'expression des convictions religieuses
 - Libertés consacrées par la DDHC, la Constitution de 1958 (article 1 : respect de toutes les croyances), la (article 9)
- Des libertés traduites dans le statut (loi 13 juillet 1983)
 - Interdiction de discriminations liées aux opinions religieuses, pour l'accès aux fonctions, le déroulement de carrière ou le régime disciplinaire : des opinions ne devant pas figurer dans le dossier individuel de l'agent, dossier auquel l'agent a accès
 - Droit à autorisation d'absence pour fêtes religieuses (circulaire 1967) : déclaration sur l'honneur.

Des droits qui peuvent, doivent être conciliés avec les impératifs propres aux services publics. La loi peut imposer des restrictions aux libertés, notamment pour protéger les droits et libertés d'autrui, le caractère démocratique d'une société (CEDH).

◆ L'obligation de neutralité des agents publics

- La signification du principe de neutralité
 - Affirmation du caractère laïc de la République française : une manière d'assurer l'égalité de tous devant la loi
 - Une double traduction : ne pas heurter les convictions des usagers (une protection de toute influence ou atteinte à leur liberté de conscience) par des actes de prosélytisme, ne pas opérer de discriminations entre eux.
- La laïcité, volet religieux : Jurisprudence Conseil d'Etat (avis 3 mai 2000. Mlle Marteaux)
 - Interdiction pour un agent de manifester ses convictions, ce qui l'empêche de porter un signe par lequel il entendrait manifester ses croyances religieuses
 - Un principe s'appliquant à l'ensemble des services publics et pas seulement dans l'éducation
 - Un principe s'appliquant en priorité pendant le temps de service mais pouvant, au nom du devoir de réserve, s'imposer hors service => principe de modération des propos.
 - Possibilité de refus des autorisations d'absence pour nécessités de service (CE. 16 février 2004).

◆ Des garanties pour les agents

La neutralité est également une obligation active pour l'administration. Chaque agent public, en sa qualité de citoyen, jouit d'une double liberté consacrée par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la convention européenne des droits de l'homme et traduite dans le statut (loi du 13 juillet 1983) :

- la liberté de conscience, de pensée, d'adhésion aux opinions de son choix qui se traduit notamment par l'interdiction de faire état dans le dossier d'un fonctionnaire, de même que dans tout document administratif, des opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses.
- la liberté d'expression qui garantit la libre communication des pensées et opinions. L'agent peut ainsi adhérer à un parti ou un syndicat et militer dans cette structure, écrire dans la presse, se présenter à des élections...

◆ Une liberté encadrée par le devoir de réserve

La neutralité ne peut être exigée que pendant le service. Pour autant, dans sa vie privée, l'agent ne dispose pas d'une totale liberté. Le devoir de réserve, défini par la jurisprudence du Conseil d'Etat, vient limiter la liberté d'expression. L'agent doit observer une certaine retenue, mesure dans l'expression de ses opinions notamment politiques. Si son comportement porte atteinte au fonctionnement normal du service, s'il est incompatible avec les fonctions exercées ou susceptible de porter un discrédit sur la fonction publique exercée ou sur la collectivité l'agent peut en effet faire l'objet d'une sanction disciplinaire. Ainsi il doit s'abstenir d'émettre une opinion critique sur le service et ses représentants en des termes excessifs, outranciers.

Pour apprécier la violation de ce devoir de réserve, le juge prend en compte la forme de l'expression, la nature des fonctions exercées, le positionnement hiérarchique et la publicité, la portée des propos.

Fiche n° 89 - Le système normatif communautaire

L'Union européenne, considérée ici comme l'ensemble formé par les communautés européennes constitue une organisation internationale particulière, originale du point de vue de la production normative.

Dans les organisations internationales classiques, les institutions élaborent des propositions de normes auxquelles les États membres demeurent libres d'adhérer par un acte de ratification expresse. Dans le cas de l'union européenne au contraire, l'activité normative a directement vocation à s'imposer aux États membres.

◆ Les sources du droit communautaire

Des normes écrites fondatrices

- Le droit originaire : les traités constitutifs
 - un bloc formé par les actes constitutifs des Communautés (traités de Paris et de Rome) et les textes modificatifs ou complémentaires (exemple des traités de Maastricht et Nice)
- Le droit communautaire dérivé : les actes décisionnels
 - les règlements : acte essentiel équivalent de la loi en droit interne, un acte de portée générale obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre
 - les directives : acte qui définit des objectifs avec un délai de transposition, qui n'oblige que les États destinataires en fixant une obligation de résultat et en laissant aux instances nationales une liberté de choix de la forme et des moyens pour y parvenir
 - les décisions : acte obligatoire dans tous ses éléments pour des destinataires identifiés (État, entreprises...), servant à régler des situations concrètes.

Des sources complémentaires écrites ou non écrites

- Des normes écrites, conventionnelles qui s'imposent aux actes dérivées : une double source : les traités conclus par les Communautés avec des États ou des organisations internationales (Convention de Lomé pour la coopération avec les États de la Zone Afrique/Caraïbe/Pacifique) et les accords conclus entre États membres (droits de brevets...)
- Des sources non écrites : la jurisprudence de la Cour de justice des communautés avec notamment le recours aux principes généraux du droit, normes non expressément formulés dans les traités, mais qui en découlent (libre circulation des personnes et des marchandises...) et assurent le respect des droits fondamentaux des personnes (droits de la défense, droit de propriété, droit à la protection de la vie privée...)

◆ Une mise en œuvre du droit communautaire obligatoire et encadrée

Des principes destinés à assurer l'effectivité de l'application de la règle

- L'applicabilité immédiate et directe du droit communautaire
 - immédiateté : des règles qui s'intègrent immédiatement et automatiquement dans le droit interne des États membres sans procédure de transformation
 - applicabilité directe : des règles qui créent directement des droits ou des obligations pour les États mais aussi pour les particuliers qui peuvent invoquer devant les juridictions nationales la violation des normes communautaires
 - principe variant dans sa portée pour les particuliers : invocabilité directe pour les dispositions des traités, des règlements et décisions / un effet partiel pour les directives fonction de la précision de ses dispositions et de l'exécution par les États de leur obligation de transposition

Des principes destinés à encadrer le champ d'intervention des normes communautaires

- Un champ de compétences des institutions défini par les traités
 - vocation originaire limitée à l'économie : création d'un marché commun, unique dans quatre domaines : personnes, marchandises, capitaux et services
 - extension progressive et spectaculaire (traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice) avec la volonté de réaliser une union monétaire (création de l'euro), politique (coopération renforcée dans les domaines de la politique étrangère et de sécurité, de la coopération judiciaire et policière...) et sociale (élaboration d'une Charte des droits fondamentaux, sans effet direct pour l'instant)
- Le principe de subsidiarité : principe qui commande le partage des compétences, du pouvoir de décision entre le gouvernement central (les institutions des Communautés européennes) et les entités existantes (États membres) en veillant à ce que toutes les décisions soient prises à l'échelon le plus proche possible du citoyen
- Un constat néanmoins d'une inflation normative des normes dérivés
 - des directives de plus en plus précises, ne laissant que peu de marge de manœuvre aux autorités nationales : normes d'hygiène et de sécurité, environnement, marchés publics...

NB : Un respect des règles communautaires assuré à l'échelon européen par la Cour de justice des Communautés européennes, à l'échelon national par les juridictions spécifiques de chaque État.

Fiche n° 90 - Les institutions politiques décisionnelles

L'Union européenne dispose, en dépit de la diversité des traités fondateurs, d'un cadre institutionnel unique pour assurer la cohérence et la continuité des politiques ainsi qu'une représentation des différents acteurs de la vie communautaire. Ce système se compose de quatre institutions majeures, (Conseil européen, Conseil de l'Union, Commission et Parlement) assurant la direction politique des affaires de l'Union.

◆ La représentation des états membres

Le Conseil européen : le gouvernement politique

- Réunion des chefs d'États et de gouvernement des États membres et du président de la Commission avec une présidence tournante
- Institution coutumière à l'origine, dotée d'un statut officiel en 1986
- Instance qui ne détient pas de pouvoir normatif, chargée de donner les impulsions nécessaires et de définir les orientations politiques générales

Le Conseil de l'Union européenne (Conseil des ministres) : le titulaire du pouvoir décisionnel

- Instance qui détient l'essentiel du pouvoir normatif et qui se prononce à la majorité simple (domaines résiduels), qualifiée (domaines de plus en plus élargis : politique économique et commerciale, budget, transports, santé, protection des consommateurs...) ou à l'unanimité (domaines les plus sensibles au regard des intérêts nationaux : union monétaire, protection sociale, demandes d'adhésion...)
- Conseil constitué par les ministres des États membres habilités à engager leur gouvernement, la qualité des ministres fonction des questions traitées
- Une présidence par chaque État membre à tour de rôle pour une période de six mois.

◆ La représentation de l'union européenne : la commission

Un exécutif collégial

- 27 membres nommés pour 5 ans
- Président désigné par le Conseil de l'Union à la majorité qualifiée après approbation du Parlement européen et des commissaires nommés par les gouvernements des États membres d'un commun accord avec le président désigné
- Un collège soumis à un vote d'approbation par le Parlement européen

Un organe supra national

- Une mission définie globalement : préparation et mise en œuvre des décisions du Conseil de l'Union européenne et du Parlement européen.
 - pouvoir de contrôle de l'application des dispositions des traités et normes dérivés par les États et les entreprises ou particuliers
 - pouvoir d'initiative et de proposition de textes au Parlement européen et au Conseil, de recommandations et d'avis
 - pouvoir d'exécution des politiques et de décision dans le cadre des compétences que le Conseil lui confère
 - pouvoir de représentation, de négociation d'accords internationaux
 - pouvoir budgétaire avec préparation de l'avant-projet de budget et exécution du budget.

◆ **La représentation démocratique : le parlement**

Une institution légitimée par l'élection

- La seule institution politique directement élue par les citoyens avec coexistence de règles : 732 membres (78 pour la France / 72 après 2009) :
 - communautaires : un mandat de 5 ans avec élection au suffrage universel direct, tout citoyen pouvant voter ou être éligible dans le pays où il réside, même s'il n'en a pas la nationalité
 - nationales : chaque État étant libre de déterminer les modalités de l'élection (représentation proportionnelle pour la France)

Trois pouvoirs fondamentaux

- Pouvoir législatif avec un partage du pouvoir normatif avec le Conseil de l'Union dans le cadre de procédures lui accordant plus ou moins d'influence : avis simple, coopération, codécision
 - une procédure de codécision qui permet au Parlement de disposer d'un droit de veto, d'empêcher l'adoption d'une proposition si le Conseil n'a pas pris en compte la position parlementaire (libre circulation des travailleurs, immigration, santé, culture...)
- Un pouvoir budgétaire avec le vote du budget de l'Union, ses pouvoirs de modification étant cependant encadrés et limités aux dépenses non obligatoires
- Un pouvoir politique avec le contrôle des institutions dans le cadre de questions écrites ou orales, de commissions d'enquêtes, la participation à la désignation du président et des membres de la Commission, le Parlement détenant également le pouvoir de renverser la commission par le vote d'une motion de censure à la majorité des 2/3
- L'institution politique européenne dont les pouvoirs ont été les plus renforcés depuis l'origine notamment, des pouvoirs qui demeurent cependant réduits en comparaison de ceux d'un Parlement national.

Fiche n° 91 - L'évolution de l'union européenne

Les principaux axes du nouveau traité modificatif (décembre 2007)

L'ensemble composite des traités signés depuis 1957 devait être remplacé par un texte unique, une Constitution : son rejet par la France et les Pays-Bas a conduit à renoncer (temporairement ?) à ce projet au profit d'une nouvelle modification des traités existants. Un traité réformateur intitulé « Traité sur le fonctionnement de l'Union » devrait amender les textes existants.

◆ Un traité en retrait du projet constitutionnel

Sur des éléments formels, symboliques

- Le terme de Constitution
- La référence aux symboles, même si ceux-ci continuent d'exister : le drapeau, l'hymne, la devise.

Mais aussi sur des aspects plus essentiels

- La partie III du traité constitutionnel fixant les politiques et le fonctionnement de l'Union : marché intérieur, concurrence, l'agriculture, Union monétaire, coopération judiciaire et policière..., retrouvent leur place dans les traités existants.
- Maintien par le traité réformateur des dénominations actuelles des actes normatifs alors que la Constitution entendait distinguer, pour une meilleure compréhension des citoyens, les actes législatifs (loi = règlement / loi-cadre = directive) des actes non législatifs de mise en œuvre décisionnels (décisions) et non décisionnels (recommandations et avis)

◆ Des avancées constitutionnelles maintenues

Les principales innovations institutionnelles

- Présidence stable de l'Union pendant deux ans et demi, au lieu d'une présidence tournante du conseil tous les six mois, une fonction incompatible avec un mandat national
- Composition réduite de la Commission européenne : 2/3 du nombre des États membres à partir de 2014
- Extension des pouvoirs du Parlement avec un système de co-décision (appelée procédure législative ordinaire) devenant la règle pour la quasi-totalité des domaines de compétences de l'Union
- Extension des domaines à majorité qualifiée, en particulier en matière de coopération judiciaire en matière pénale et de coopération policière
- Règle de la double majorité, stipulant qu'une décision doit être prise par 55 % des États membres comprenant au moins quinze d'entre eux et 65 % de la population de l'Union : application reportée à 2014

- Droit d'initiative citoyenne permettant à un million de citoyens d'inviter la Commission à soumettre une proposition d'évolution normative.

Les politiques communautaires

- La délimitation des compétences entre l'Union et les États membres :
 - union douanière, commerce, concurrence, politique monétaire => compétences exclusives de l'Union
 - politique sociale, marché intérieur, énergie, recherche => compétences partagées avec les États.
- La personnalité juridique unique de l'Union
 - fusion des trois piliers qui permettaient de distinguer les politiques gérées selon les méthodes communautaires (1er pilier), la politique étrangère et de sécurité commune (PESC, 2e pilier) et la coopération judiciaire et policière (3e pilier).
 - création d'un « haut représentant pour les affaires étrangères » : un commissaire nommé par le Conseil européen chargé d'élaborer et de conduire la politique étrangère, de sécurité et de défense communes, d'assurer la représentation extérieure de l'Union.
 - intégration partielle de la charte des droits fondamentaux, lui donnant ainsi une force juridiquement contraignante (Royaume-Uni exempté de son application).

PARTIE 3

Questions relatives à l'oral technique

I • Fiches de finances publiques

Fiche n° 92 - Quel avenir pour la fiscalité locale ?

Les recettes fiscales locales sont constituées essentiellement du produit des : taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties et taxe professionnelle. A celles-ci viennent s'ajouter des taxes annexes comme les taxes spéciales d'équipement, taxe sur les locaux vacants, taxe d'enlèvement des ordures ménagères. En 2006, le produit des quatre premières taxes s'est élevé à 60 milliards d'euros soit près de 90 % des recettes fiscales locales.

De longue date et aujourd'hui encore, la fiscalité locale fait l'objet de critiques majeures et relativement unanimes, qui portent à la fois sur son caractère archaïque, injuste et opaque. Pour autant, si une remise à plat global a été écartée, de nombreuses mesures ponctuelles sont intervenues mais des questions majeures comme la révision des valeurs locatives et l'éventuelle spécialisation des impôts locaux demeurent pendantes et en ce sens, l'avenir de la fiscalité locale reste à écrire.

◆ Une fiscalité locale considérée comme archaïque, injuste et opaque

- L'incontestable vieillissement des valeurs locatives cadastrales

La dernière révision des valeurs locatives, qui fondent l'imposition aux taxes foncières, à la taxe d'habitation et à une partie de la taxe professionnelle est intervenue en 1970 pour les propriétés bâties et en 1961 pour les propriétés non bâties. Dans ce domaine, une réforme projetée en 1990 n'a pas abouti en raison des transferts de charges qu'elles auraient produits entre les contribuables locaux concernés.

Aussi, bien qu'une révision annuelle forfaitaire intervienne en loi de finances chaque année, elle n'est pas suffisante pour prendre en compte les changements intervenus sur le marché immobilier locatif.

Enfin, au-delà du vieillissement des bases locatives, il est permis de s'interroger sur la pertinence de la notion de valeur locative pour fonder une imposition. En effet, si la notion de valeur locative peut être un bon indicateur de la surface et de la qualité du bâti d'un immeuble, elle ne permet pas de préjuger de la capacité contributive de celui qui l'habite.

- Une fiscalité locale source d'inégalités entre les collectivités territoriales et qui prend insuffisamment en compte la capacité contributive du contribuable.

Parmi les collectivités, on constate à la fois une disparité des bases d'imposition et des produits fiscaux.

Par exemple, tout particulièrement pour la taxe professionnelle, première ressource fiscale des collectivités, 5 % d'entre elles disposent de 80 % des bases d'imposition.

De plus, la dispersion des taux d'imposition accroît encore cette disparité de richesse.

Pour remédier à ces inégalités une péréquation des ressources est mise en œuvre. Elle prend une triple forme : des fonds départementaux de taxe professionnelle attribuent un produit de la taxe professionnelle aux collectivités défavorisées dans un cadre départemental, au niveau national un prélèvement sur recettes est redistribué aux collectivités qui enregistrent des pertes de recettes fiscales, enfin dans un autre registre l'intercommunalité fondée sur la taxe professionnelle unique permet une mise en commun de la ressource fiscale pour le financement des services publics et politiques communautaires.

- Une fiscalité opaque

Le produit d'un même impôt local assis sur la même base d'imposition, est partagé par des collectivités de nature différente mettant en œuvre chacune une politique fiscale propre. Ainsi, par exemple la taxe professionnelle acquittée par les entreprises et les professions libérales est à la fois un impôt communal, départemental et régional. De plus, des réformes successives voulues par le législateur exonèrent un nombre sans cesse croissant de contribuables du paiement de l'impôt local.

Ainsi, au final, le lien entre le contribuable local et le territoire dont il relève, non seulement n'apparaît pas toujours avec évidence mais tend également à se distendre du fait de la prise en charge croissante de la fiscalité locale par l'État.

◆ **De nombreuses mesures ponctuelles mais des questions majeures encore pendantes pour l'avenir**

- L'acte II de la décentralisation

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 constitue un cadre juridique contraignant pour une réforme de la fiscalité locale, alors même que le pouvoir fiscal est conçu comme un élément essentiel de la libre administration des collectivités territoriales.

L'article 72-2 nouveau de la Constitution dispose que « les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi ». Il prévoit en outre que « les recettes fiscales et les autres ressources propres représentent pour chaque catégorie de collectivités une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ».

La loi organique du 29 juillet 2004 définit les notions de ressources propres et part déterminante :

- est considéré comme une ressource propre, le produit des impositions de toute nature dont la loi autorise les collectivités à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette.
- La part déterminante se définit par rapport au niveau des ressources propres dans les recettes totales de chaque catégorie de collectivités en 2003. Ainsi, ce niveau garanti est fixé à 60,8 % pour les communes et les établissements à fiscalité propre, 58,5 % pour les départements et 39,5 % pour les régions.

- Des réformes successives conduites dans le sens d'une plus grande justice fiscale

Le poids des impôts indirects a fait l'objet d'un allègement sous l'effet de :

- la suppression de la vignette automobile pour les particuliers à compter du 1^{er} décembre 2000.
- la suppression de la part régionale des droits de mutation.
- la fixation du tarif applicable au droit départemental de mutation à 4,80 %.

Pour la taxe d'habitation, la part régionale de cette dernière a été supprimée en 2000 et un dispositif de plafonnement sur le revenu instauré. Ce dernier permet aux contribuables ayant des revenus modestes de bénéficier d'un dégrèvement de la part de leur cotisation de taxe d'habitation qui excède 4,3 % de leurs revenus.

Pour la taxe professionnelle, la part salaires n'est plus prise en compte dans la base d'imposition de cette dernière depuis 1999 et un plafonnement de la cotisation de taxe professionnelle des entreprises en fonction de leur valeur ajoutée a été instauré en 1980.

Une réforme intervenue en 2007 confirme et systématise ce principe de plafonnement à la valeur ajoutée.

- Des rapports porteurs de deux regards sensiblement différents contribuent à nourrir un débat récurrent sur l'avenir de la fiscalité locale

Le rapport de Philippe Valletoux au Conseil économique et social semble avoir l'assentiment des associations fédératives des collectivités locales et propose notamment une redistribution des impôts par niveau de collectivité et donc une spécialisation de ces derniers.

Outre la suppression des dégrèvements fiscaux pris en charge par l'État, le taux de chaque impôt serait voté par un seul niveau de collectivité.

- Aux communes et groupements de communes seraient affectés la taxe d'habitation, celles sur le foncier non bâti, les ordures ménagères et l'électricité ainsi que le versement transport.
- Aux départements seraient affectés les droits de mutation et la taxe sur les contrats d'assurance.
- Aux régions seraient affectées la taxe sur les produits pétroliers, celle relative à l'apprentissage et celle sur les cartes grises.

Enfin est proposé un partage supplémentaire des impôts nationaux, les départements bénéficieraient d'une fraction d'impôts de type CSG, et les régions d'une possibilité de modulation d'un impôt additionnel à l'impôt sur le revenu et d'un éventuel impôt sur la valeur ajoutée.

Le rapport de Pierre Richard, président du conseil de surveillance de Dexia, commandé par le ministre délégué au budget bien que centré sur la question de la maîtrise de la dépense locale dans un contexte d'endettement public préoccupant aborde également l'incontournable question de la fiscalité locale et tout particulièrement celle des recettes fiscales.

Le rapport rappelle tout d'abord que dans un contexte de maîtrise de la dépense locale, il n'apparaît pas opportun d'envisager la création de nouveaux

impôts locaux. En revanche, la poursuite des transferts de fiscalité de l'État vers les collectivités apparaît nécessaire pour accompagner les dépenses très dynamiques qui leur sont confiées.

De plus, tout en procédant à une spécialisation relative de l'impôt local, il paraît souhaitable que chaque collectivité dispose à la fois d'impôts sur les ménages et sur les entreprises, afin de rester sensible aux intérêts des différents acteurs économiques.

D'autre part, la responsabilisation des collectivités semble passer par la suppression progressive de la part de la fiscalité locale prise en charge par l'État, ce qui implique la révision des valeurs locatives cadastrales. De même, les collectivités mériteraient d'être plus impliquées dans la gestion de l'impôt local, assumée aujourd'hui par l'État. En contrepartie, les frais de gestion prélevés par l'État pourraient être recalculés.

Enfin, pour harmoniser les politiques fiscales, une concertation entre les autorités locales compétentes pourrait être organisée lorsque dans une commune donnée, la somme des impositions dépasse de manière significative une valeur de référence par habitant.

L'avenir de la fiscalité locale reste donc à écrire dans un contexte de nécessaire modernisation de l'État, d'endettement public préoccupant, de renouvellement du cadre contractuel des relations financières entre l'État et les collectivités avec une croissance économique dont la vigueur nécessaire n'est pas à ce jour assurée.

Fiche n° 93 - l'avenir des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales

En 2007, les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales s'élèvent à près de 67 milliards d'euros et représentent un cinquième du budget de ce dernier.

On distingue les dotations dites sous enveloppe normée, soumise à une norme de progression inscrite dans le cadre d'un contrat conclu entre l'État et les collectivités territoriales dit contrat de croissance et de solidarité et les dotations dites hors enveloppe. Chacune de ces dernières, fait l'objet d'une norme de progression particulière alors que les premières font l'objet d'une norme de progression unique.

A ces dotations, s'ajoutent, notamment les compensations d'exonérations et de dégrèvements, les dépenses budgétaires et la fiscalité d'État transférée aux collectivités locales (taxe intérieure sur les produits pétroliers, taxe sur les conventions d'assurance).

Ainsi compte tenu de ces éléments, l'interrogation sur l'avenir des relations financières entre l'État et les collectivités prend place dans le cadre d'une nécessaire maîtrise des dépenses des administrations publiques (État, collectivités, sécurité sociale), dans un contexte communautaire contraignant (critères de convergence du Traité de Maastricht) avec une dette publique préoccupante et un taux de croissance du produit intérieur brut générateur de recettes fiscales supplémentaires, dont le dynamisme n'est pas avéré.

◆ Un contrat de croissance et de solidarité qui lie l'État aux collectivités territoriales

- Des dotations sous ou hors enveloppe.

Depuis 1996, les relations entre les collectivités et l'État sont caractérisées par l'existence d'une « **enveloppe normée** » regroupant les principaux concours financiers versés par l'État, dont l'évolution annuelle est déterminée par l'application d'indices macro économiques. Depuis 2002, elles s'inscrivent dans le cadre d'un contrat dit de croissance et de solidarité, qui entame sa sixième année d'existence et inclut près de 70 % des dotations versées par l'État.

Les conditions de prorogation du contrat sont identiques depuis cette date. L'enveloppe des dotations couvertes est indexée sur l'inflation prévisionnelle des prix hors tabac majorée de 33 % de la croissance du PIB. Globalement, le taux d'indexation du contrat s'établit à 2,2 % en 2007.

Relèvent de cette catégorie :

- la dotation globale de fonctionnement des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des départements et des régions.
- des dotations au titre de la compensation des transferts de compétences réalisés en 1982, à savoir notamment, la dotation de décentralisation formation professionnelle, la dotation générale de décentralisation, la dotation régionale et départementale d'équipement scolaire et des collèges.
- la dotation élu local et celle spéciale pour le logement des instituteurs.

Par contre, entrent dans la catégorie des **dotations dites hors enveloppe**, le fonds de compensation de la taxe à la valeur ajoutée, le produit des amendes de police, la dotation de développement rural et pour la région Ile de France le fonds de solidarité des communes.

Le fonds de compensation de la TVA est un mécanisme de remboursement par l'État de la TVA payée par les collectivités et leurs groupements au titre de leurs dépenses d'investissement. Pour les collectivités, il constitue une recette d'investissement.

Le produit des amendes de police relatives à la circulation routière est un prélèvement sur recettes de l'État au profit des collectivités locales. Il est réparti au prorata des amendes de police émises sur le territoire de la collectivité.

Le fonds de solidarité de la région Ile de France met en œuvre un prélèvement sur les ressources fiscales des communes les plus favorisées au profit des communes les plus défavorisées.

La dotation de développement rural est réservée aux établissements publics de coopération intercommunale ruraux pour financer des projets de développement économique, touristique social.

- Une architecture des dotations complexe malgré une réforme simplificatrice achevée en 2005.

La multiplicité des critères à prendre en compte pour le calcul de chaque dotation allouée par l'État rend difficile pour chaque collectivité l'évaluation précise du montant attribué, à inscrire chaque année dans le budget local, en recette de fonctionnement. Aussi, la sagesse commande d'attendre la notification du préfet pour construire le budget primitif de la collectivité, même si cette dernière est parfois tardive.

Pour autant, une réforme de l'architecture des dotations de l'État est intervenue en 2005. Elle a incontestablement conduit à une simplification bienvenue.

Dans un premier temps, dans un souci de simplification, la loi de finances 2004 a intégré au sein de la dotation globale de fonctionnement des dotations et compensations fiscales versées par l'État et auparavant autonomes. La compensation de la suppression de la part « salaires » des bases de taxe professionnelle est notamment depuis cette date intégrée au sein de la dotation globale de fonctionnement. Elle a d'ailleurs contribué à son doublement en volume.

La loi de finances 2005 a complété cette réforme d'architecture en modifiant les règles de répartition des différentes composantes de la dotation globale de fonctionnement, notamment pour renforcer l'efficacité de la péréquation financière entre les collectivités.

Pour chaque catégorie de collectivité, est instaurée une dotation globale de fonctionnement, celle des établissements de coopération intercommunale, celle des départements et enfin création de la dotation globale des régions. Chacune de ces dotations comprend une part forfaitaire destinée à toutes les collectivités pour contribuer au financement de leurs dépenses de fonctionnement et une part dite de péréquation destinée exclusivement aux collectivités les plus défavorisées.

Une des idées directrices de la réforme est d'accroître la part des dotations de l'État attribuées aux collectivités les plus défavorisées pour corriger les inégalités territoriales.

◆ Les dotations de l'État à l'épreuve de la dette publique et de la maîtrise de la dépense publique

- La nécessaire maîtrise de la dépense publique et ses éventuelles conséquences sur les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales

En 2005, selon l'INSEE la dette des administrations publiques s'élève à 66,6 % du produit intérieur brut, dont 52 % pour la seule dette de l'État. Celle des collectivités pour plus réduite qu'elle soit, en valeur relative et absolue n'en constitue pas moins un des éléments de la dette publique au sens du traité de Maastricht.

Aussi, l'objectif d'un désendettement de l'État impose une stratégie d'assainissement budgétaire inscrite dans la durée avec une politique de maîtrise de la dépense publique fondée sur la fixation d'une norme de plafonnement pour cette dernière. Le respect de cette norme pour les dépenses de l'État s'accompagnerait, outre de la poursuite de la modération de la dépense sociale, d'une contribution des collectivités locales au désendettement.

Dans ce contexte, il apparaît que les prélèvements sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales pourraient entrer dans le périmètre d'une norme de plafonnement de la dépense élargie.

En effet, on constate une évolution en volume des prélèvements sur recettes bien supérieure à celle des dépenses du budget général de l'État dans la mesure où le contrat de croissance et de solidarité qui lie l'État aux collectivités repose précisément sur une revalorisation des dotations supérieure à la seule inflation.

Aussi, l'avenir des relations financières entre l'État et les collectivités locales ne semble pas pouvoir éluder cet enjeu parmi d'autres de gestion des finances publiques, à savoir rendre compatible le rythme d'évolution des dotations de l'État aux collectivités avec celui des dépenses étatiques, ou diminuer ces dernières de façon plus drastique.

- La question particulière des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux pris en charge par l'État

En 2006, les compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs opérés par l'État au profit des collectivités se sont élevées à près de 11 milliards d'euros.

Outre leur coût global, la multiplication au fil des années des dégrèvements et exonérations compensés par l'État distend le lien entre la collectivité qui vote l'impôt et le contribuable local. De fait, aujourd'hui, l'État qui se substitue aux contribuables locaux (entreprises et ménages) est devenu le premier contribuable local de France.

Aussi, la rationalisation de ces dispositifs pour indispensable qu'elle apparaisse n'en soulève pas moins la question de la réforme de la fiscalité locale.

A cette dernière est liée la nécessaire et délicate révision des bases locatives cadastrales qui constituent les bases d'imposition des principaux impôts locaux.

Fiche n° 94 - Quel avenir pour la taxe professionnelle ?

La taxe professionnelle créée en 1975 après la suppression de la patente rapporte en 2005, 25 milliards d'euros aux collectivités territoriales, soit 44 % du montant total des impôts directs locaux. Elle constitue à la fois un impôt communal, dans certains cas, communautaire, mais aussi départemental et régional. Pour autant, l'État est aujourd'hui le premier contributeur de la taxe professionnelle qu'il prend en charge à la place des contribuables locaux, à hauteur de près de 40 % du total prélevé. Elle fait l'objet de nombreuses critiques malgré les réformes intervenues ces dernières années.

Sa suppression a même été annoncée en 2004 après d'importants travaux de réflexion qui n'ont pas abouti mais débouché sur une réforme substantielle supplémentaire.

◆ La taxe professionnelle, un impôt local très critiqué en raison de sa complexité et de son caractère pénalisant pour l'investissement

- Un impôt complexe qui renvoie à l'autonomie financière des collectivités territoriales

Des assiettes dont la multiplicité nourrit la complexité

Depuis la suppression de la part salaire décidée en 1999, devenue effective en 2003, l'assiette de la taxe professionnelle est constituée par les immobilisations passibles de la taxe foncière sur les propriétés bâties (immeubles) et par les équipements et biens mobiliers. Toutefois, seuls 41 % des contribuables acquittent une cotisation calculée sur cette assiette.

En effet, les titulaires de bénéfices non commerciaux, employant moins de cinq salariés sont imposés sur une fraction de leurs recettes, les petits artisans et commerçants réalisant moins de 152 500 € de chiffres d'affaires sur les seules valeurs locatives foncières. 810 000 redevables acquittent la cotisation minimum de taxe professionnelle calculée en fonction de la valeur locative d'un immeuble de référence choisie par le conseil municipal. Les entreprises dont le chiffre d'affaire est supérieur à 7,6 M € sont soumises à la cotisation minimale, à savoir 1,5 % de leur valeur ajoutée. Enfin, 38,4 % des entreprises voient leur cotisation plafonnée en fonction de leur valeur ajoutée.

Un impôt pour toutes les collectivités

La taxe professionnelle est perçue par chaque niveau de collectivités territoriales : en 2005, 4,2 Mds € vont aux communes, 10,6 aux établissements publics de coopération intercommunale, 7,4 aux départements et 2,5 aux régions.

La taxe professionnelle accompagne l'essor des budgets locaux et présente l'avantage d'une assiette dynamique et peu volatile. De plus, elle fournit aux collectivités l'essentiel de leurs ressources fiscales et leur permet de mener une véritable politique fiscale locale. Elle est en outre, le moteur principal du développement de l'intercommunalité depuis la loi du 12 juillet 1999 relative à la simplification et au renforcement de l'intercommunalité, puisque les EPCI qui décident d'opter pour la taxe professionnelle unique bénéficient d'une dotation globale de fonctionnement par habitants majorée, versée par l'État.

- Un impôt concentré qui pénalise l'investissement

Un impôt inégalement réparti sur le territoire

La taxe professionnelle est le principal facteur des écarts de richesse entre collectivités territoriales. Ainsi, 4,5% des communes qui regroupent 38, % de la population représentent à elles seules 80 % de l'ensemble des produits de la taxe professionnelle du secteur communal.

Cette situation est la conséquence de la forte concentration des bases d'imposition et ces disparités ne sont que partiellement corrigées par la péréquation fiscale horizontale, soit celle réalisée entre les collectivités (Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, Fonds de solidarité de la région Ile de France).

Un impôt qui fait l'objet de nombreuses exonérations catégorielles et territoriales

Le champ d'application de taxe professionnelle, théoriquement très large, se trouve amputé d'environ 1 million de redevables, dont 622 000 exploitations agricoles, 195 000 artisans, 190 000 loueurs en meublé. Ainsi, le montant des exonérations catégorielles est évalué à 6,7 Md € en bases, dont 5,3 Mds € pour le seul secteur agricole, soit 5,8 % des bases brutes nationales. En appliquant les taux moyens d'imposition nationaux, ceci représenterait l'équivalent de 1,5 Md € de cotisations.

Par ailleurs, la taxe professionnelle est l'un des outils fiscaux privilégiés pour l'aménagement du territoire. Par exemple, les entreprises implantées dans les zones franches urbaines ou celles dites de revitalisation rurale bénéficient d'une exonération de taxe professionnelle. De même, les exonérations sur délibération des assemblées locales peuvent concerner des professions précises dans certains territoires, comme les médecins dans les communes de moins de 2000 habitants.

Si certaines exonérations trouvent pleinement leur justification dans le cadre d'une politique publique, d'autres sont plus critiquables et contribuent à compliquer encore d'avantage l'impôt. Il est à noter qu'en 2004, le rapport « Fouquet » préconisait un réexamen d'ensemble des exonérations au regard de leur justification économique et de leur compatibilité avec le droit communautaire.

Un impôt qui pèse sur certains secteurs de l'économie

Depuis la suppression de la part salaires dans la base d'imposition, la taxe professionnelle pénalise les secteurs à forte intensité en capital et frappe principalement l'industrie, les transports et l'énergie. De fait, elle pèse sur les investissements dans des secteurs fortement soumis à la concurrence internationale et 10 % des entreprises payent 90 % de la TP nette. Enfin, cet impôt local peut être un facteur négatif pour l'attractivité du territoire.

Les travaux de la commission « Fouquet » de réforme de la taxe professionnelle ont montré que, sa complexité, son caractère unique en Europe et son poids sur la rentabilité des entreprises, peuvent contribuer à décourager certains groupes internationaux de localiser leurs investissements en France.

◆ Des réformes, souvent infructueuses ayant conduit à un incontestable alourdissement du poids de l'État dans la fiscalité locale

- Un encadrement de la TP visant à proportionner la cotisation à la capacité contributive de l'entreprise

La loi du 10 janvier 1980 a institué un plafonnement de la cotisation de TP en fonction de la valeur ajoutée. Intégralement compensé par l'État, ce dégrèvement a eu un effet anesthésiant sur les redevables locaux, devenus insensible aux augmentations de taux décidées par les collectivités territoriales.

Confronté à une très forte progression de la compensation mise à la charge du contribuable national, le législateur a, par la loi de finances pour 1996, apporté deux corrections à ce dispositif : le taux servant de référence au calcul du plafonnement a été gelé à son niveau de 1995 et une cotisation minimale, en fonction de la valeur ajoutée, a été créée pour les grandes entreprises.

Conçu au départ comme un palliatif dans l'attente d'une réforme, cet encadrement de la taxe a progressivement débouché sur la création d'une assiette autonome, dont l'importance n'a cessé de croître pour atteindre en 2003 près de 52 % du produit de la taxe professionnelle nette.

- Une suppression de la part salaires au prix d'un coût important pour l'État

Pour limiter l'augmentation du poids de la taxe professionnelle, la loi de finances pour 1999 décide la suppression progressive de la part des salaires dans l'assiette de la taxe professionnelle.

De fait, la suppression de la part salaires s'est avérée coûteuse pour l'État. C'est ainsi que le montant des compensations versées aux collectivités territoriales est passé de 4,3 Mds € en 1999 à 11 Mds € en 2003. Désormais, l'État acquitte environ 37 % de la TP.

- Une multiplication des dégrèvements cherchant à compenser le caractère pénalisant sur l'investissement

Depuis la suppression de la part salaires, la taxe professionnelle pèse sur l'investissement. Afin de remédier aux situations les plus difficiles, le législateur a multiplié les dégrèvements. Dans un premier temps, ceux-ci ont porté sur certains types de biens : camions, bateaux, ambulances, bien utilisés pour des activités de recherche. Toutefois, les dégrèvements ont pour conséquence l'accroissement de la participation de l'État qui se substitue au contribuable local et la déresponsabilisation des collectivités locales dans la conduite de leur politique fiscale.

Prenant en compte tous ces éléments, en 2004, une commission de réforme de la taxe professionnelle, dite commission Fouquet a formulé des propositions.

Le remplacement de la taxe professionnelle par un impôt assis sur une assiette mixte composée de la valeur locative des immeubles imposés à un taux local et d'un solde de gestion comme la valeur ajoutée ou l'excédent brut d'exploitation, imposé à un taux local encadré a été mis en avant.

Cette proposition n'a pas été retenue, mais en 2007, une nouvelle réforme est intervenue, qui rénove le plafonnement auquel était soumise cette taxe en le fixant à 3,5 % de la valeur ajoutée.

Par ailleurs, le coût de ce dégrèvement est réparti entre les collectivités locales et l'État.

Ainsi, il apparaît que la taxe professionnelle reste un élément important indissociable du puzzle complexe et du chantier jamais totalement achevé que constitue la fiscalité locale.

Fiche n° 95 - Les tendances pour les finances départementales et régionales en 2007

Une analyse d'ensemble des tendances 2007 en matière de finances locales impose une nécessaire distinction entre d'une part les départements et les régions et d'autre part le secteur communal composé des communes et de leurs groupements (notamment communautés d'agglomération et communautés de communes).

Le premier groupe de collectivités se voit confier depuis plusieurs années des missions de plus en plus importantes. De plus, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales transfère aux régions et départements de nouvelles compétences à compter du 1^{er} janvier 2005. L'exercice de ces dernières a d'importantes conséquences sur leurs budgets tant en niveau qu'en structure.

◆ Le budget de fonctionnement

- Une reprise sensible des dépenses de gestion

En 2007, les départements et régions prévoient une reprise sensible de leurs dépenses de gestion du fait de la hausse des transferts versés et de la forte progression des dépenses de personnel.

En effet, ces collectivités doivent désormais assumer le transfert du réseau routier, le financement des formations paramédicales et des travailleurs sociaux, celui de la formation qualifiante des demandeurs d'emploi adultes et celui de la prestation de compensation du handicap, du revenu minimum d'insertion et de l'allocation personnalisée autonomie.

La croissance dynamique des dépenses de personnel s'explique par le transfert des techniciens et ouvriers de service qui assurent l'accueil, la restauration, l'hébergement et l'entretien général et technique des collèges et lycées et des personnels des directions départementales de l'équipement dans le cadre du transfert du réseau routier national.

- Des recettes de fonctionnement en progression sous l'effet du dynamisme des recettes fiscales

La fiscalité directe

Le dynamisme des bases d'imposition se poursuit pour les taxes ménages et la taxe professionnelle. Concernant les taux d'imposition, une réelle modération de la pression fiscale est constatée après une forte augmentation des taux de fiscalité en 2005 et 2006.

Le dynamisme des bases, associé à l'augmentation des taux votés de fiscalité entraînent une augmentation du produit voté de fiscalité locale.

La fiscalité indirecte

Les recettes de fiscalité indirecte continuent d'évoluer de manière dynamique sous l'effet notamment des transferts de fiscalité d'État vers les collectivités concernées (taxe intérieure sur les produits pétroliers et taxe sur les conventions d'assurance) mais aussi du fait du dynamisme des droits de mutation à titre onéreux, corrélé à la vigueur du marché immobilier et de celui de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Les dotations de l'État

Les dotations de péréquation que sont la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale progressent à nouveau fortement.

L'ensemble des dotations de l'État dites sous enveloppe normée continue à progresser conformément aux clauses du contrat conclu entre l'État et les collectivités, dit contrat de solidarité et de croissance.

◆ **Le budget d'investissement**

- Une stabilisation du niveau d'épargne de gestion

Départements et les régions connaissent une stabilisation de leur niveau d'épargne de gestion.

En effet, la croissance des dépenses de gestion en 2007 serait plus dynamique que la croissance des recettes de fonctionnement.

L'augmentation des recettes de fiscalité ne devrait pas suffire à compenser la montée en charge des transferts de personnel et l'ensemble des dépenses de gestion qu'ils impliquent pour les départements et les régions.

Ainsi malgré l'effet de reprise à la hausse des charges financières, départements et régions parviennent à consolider leur niveau d'épargne à des niveaux toujours élevés. Cependant, le dynamisme de leur capacité d'épargne s'essouffle.

- Une progression encore soutenue de l'investissement public

La tendance pour 2007 s'inscrit dans la continuité pour les départements avec des dépenses d'investissement direct qui devrait progresser de 7,7 % contre 6,1 % l'année précédente. Pour les régions, les dépenses d'investissement devraient progresser de 6,9 % en 2007 contre 17,9 %, l'année précédente

Les dépenses d'investissement indirect sont elles aussi maintenues à la hausse. Elles sont constituées des subventions d'équipement versées aux autres agents économiques.

Pour les régions, ces dernières représentent près de 60 % des dépenses d'investissement hors remboursement de la dette et plus de 30 % pour les départements. En effet, ces deux types de collectivités contribuent de manière sensible à l'investissement d'autres agents économiques et notamment des communes.

En 2006, le volume des investissements réalisés par les collectivités s'élève à plus de 43 milliards d'euros soit 72 % de l'investissement public en France dont la majeure partie relève des travaux publics et bâtiments avec le financement du matériel informatique qui prend une importance croissante.

Fiche n° 96 - Le point sur la mise en œuvre de la loi organique relative à la loi de finances

La loi organique relative à la loi de finances du 1er août 2001 modifie la structuration du budget de l'État, introduit la prise en compte de la performance dans la négociation, la préparation et l'exécution de la loi de finances et renforce la transparence des informations budgétaires et la portée de l'autorisation parlementaire. Elle ambitionne de plus, de faire passer la gestion de l'État d'une culture de moyens à une culture de résultat. Telles sont les innovations majeures qu'elle réalise dans un contexte de nécessaire réforme de l'État, de recherche d'une efficacité accrue de la dépense publique et de maîtrise de la dette publique.

Ainsi, la répartition des crédits de l'État ne s'effectue plus en fonction de leur nature (titres, chapitres, articles, mesures nouvelles, services votés) selon l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 mais en fonction de leur rattachement à une politique publique. Enfin la mesure de la performance s'accompagne de la définition d'indicateurs de performance et d'une autonomie accrue des responsables de programme.

Aujourd'hui, la démarche entreprise pour les finances de l'État est-elle transposable aux finances publiques locales ?

◆ La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances dans le cadre de la gestion des finances de l'État.

- La recherche de plus de démocratie en matière budgétaire et financière

Une nouvelle structuration du budget de l'État

La maquette budgétaire est désormais plus lisible car la loi de finances relève d'une nouvelle structuration et la définition d'indicateurs de performance a pour but la mesure du résultat de l'action publique en terme notamment d'efficacité au regard des objectifs initiaux.

Le budget de l'État est structuré en missions programmes et actions et depuis la loi de finances initiale 2006, il est voté par mission.

Cette structuration par politique publique doit permettre de mesurer la performance de chacune d'entre elles. Ainsi, à l'intérieur de chaque mission, et pour chaque programme est joint un projet annuel de performance qui inclut la stratégie du programme, ses actions, les objectifs poursuivis, les résultats obtenus et ceux attendus pour les années à venir. Les objectifs du programme sont mesurés au moyen d'indicateurs de performance.

On distingue trois catégories d'objectifs :

- des objectifs d'efficacité socio-économiques qui portent sur les bénéfices des politiques publiques pour le citoyen (exemple : réduire la pratique du tabagisme).
- des objectifs de qualité de service, qui cherchent à améliorer le service rendu à l'utilisateur (exemple : réduire le délai de réponse judiciaire).
- des objectifs d'efficacité qui portent sur l'optimisation des moyens employés en rapportant les produits obtenus aux ressources consommées.

Un renforcement de la portée de l'autorisation parlementaire et de la transparence des informations budgétaires

L'article 40 de la Constitution dispose que « les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques ou l'aggravation d'une charge publique ».

Dans ce cadre constitutionnel, la loi organique relative aux lois de finances, avec une définition large et explicite de la notion de charge publique redonne aux parlementaires un droit d'amendement effectif en ce qui concerne les dépenses de l'État. Ainsi, dans le cadre d'une mission et à condition de ne pas alourdir cette dernière, le Parlement a la possibilité d'apporter des modifications aux programmes. Il peut proposer un redéploiement des crédits entre les programmes au sein d'une même mission, voire la création d'un programme dès lors que d'autres sont réduits ou supprimés.

Enfin, la Cour des comptes se voit confier une mission de certification des comptes de l'État.

Cette dernière n'est ni un acte politique, ni un jugement d'opportunité. En effet, les travaux de certification s'effectuent selon un référentiel comptable et conformément à des normes techniques d'audit internationalement reconnues. Les comptes de l'État pour l'année 2006 ont donné lieu à la première certification de la Cour des comptes.

- Les limites actuelles de la réforme et les progrès restant à réaliser.

Certains des responsables de programme, qui doivent être à la fois des pilotes de l'action publique et décider de l'affectation des moyens budgétaires ne disposent pas encore des marges de manœuvre nécessaires pour se faire. Ainsi, les responsables de programme devraient être en capacité de déterminer leur schéma d'emplois et donc le nombre et le profil de leurs collaborateurs, de participer aux négociations budgétaires annuelles ou encore de répartir leurs crédits entre les budgets opérationnels de programme. Or, beaucoup de ces fonctions continuent d'être prises en charge par les directeurs des affaires financières et les directeurs des ressources humaines des ministères.

Trop de budgets opérationnels de programme ont des volumes financiers insuffisants et ne permettent pas aux gestionnaires de bénéficier des souplesses de gestion offertes par le budget global et de dégager des marges de manœuvre. Par ailleurs, ces budgets, près de 2 300 sont trop nombreux.

Dans un autre domaine, beaucoup d'indicateurs de performance ne sont pas renseignés. La correction de cette insuffisance impose une amélioration des systèmes d'information et de contrôle de gestion de l'État. En effet, dans le cadre de la certification des comptes, la Cour des comptes émet une réserve sur ce point en indiquant que les systèmes d'information de l'État, assez anciens ne sont pas adaptés à la nouvelle comptabilité.

D'autre part, des dispositifs de contrôle interne et d'audit interne doivent être mis en place pour diminuer les risques d'erreur dans les comptes.

◆ **Une éventuelle application de la loi organique du 1er août 2001 aux finances des collectivités territoriales.**

Dans leur rapport « la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace » remis au gouvernement en septembre 2005, les parlementaires Alain Lambert et Didier Migaud jugent nécessaire « d'inciter les collectivités territoriales à développer un processus de performance ». Dès lors, la mise en œuvre d'un tel processus implique-t-elle l'application aux collectivités locales d'une loi organique conçue pour les finances de l'État ?

- Une application qui poserait des problèmes techniques, néanmoins susceptibles d'être surmontés

Une structuration des budgets locaux à revoir

Une structuration de la présentation budgétaire en missions, programmes et actions représente pour les collectivités un effort considérable alors même qu'existent déjà pour certaines d'entre elles des outils qui présentent les données budgétaires et comptables conformément aux orientations de la loi organique relative aux lois de finances.

En effet, l'instruction comptable M14 applicable notamment aux communes et communautés d'agglomération impose une présentation fonctionnelle des dépenses selon les politiques publiques mises en œuvre par la collectivité concernée (enfance, sécurité, sport, urbanisme, logement).

Une difficile définition d'indicateurs de performance

A la difficulté de disposer de l'information nécessaire à la fabrication d'indicateurs s'ajoute celle de sa pertinence au regard de l'objectif. Comme l'indique Jean Arthuis dans son rapport en date du 2 mars 2005 « LOLF culte des indicateurs ou culture de la performance ? », il semble que la définition des indicateurs de performance dans les services de l'État ait conduit à une focalisation sur les indicateurs plus que sur la mise en place d'un processus de performance. De plus, parfois la fabrication d'indicateurs semble plus guidée par la facilité d'élaboration et de contrôle futur que par la mise en place d'un réel processus de performance.

Les mêmes difficultés semblent devoir apparaître au niveau local.

- Des finances publiques locales en bien meilleure santé que celles de l'État et le risque d'une standardisation

Des finances publiques locales en meilleure santé que celles de l'État

La loi organique relative aux lois de finances est créée pour un État dont la priorité est la réduction de la dette publique. Aussi, les principes qu'elle contient incitent notamment à la maîtrise des dépenses de personnel.

Si la maîtrise des dépenses de personnel est également un enjeu pour les collectivités locales, la situation des finances locales est sensiblement différente de celle de l'État.

En effet, l'obligation d'une adoption des budgets locaux en équilibre empêche les finances locales d'être dans une situation aussi délicate que celle de l'État.

De plus, une éventuelle application de la LOLF aux collectivités territoriales ne doit pas pénaliser l'investissement local, qui représente aujourd'hui plus de 70 % de l'investissement public en France.

Le risque d'une standardisation des pratiques

Une réelle interrogation demeure sur les avantages pour les collectivités territoriales de la généralisation d'une démarche de performance calquée sur le modèle de l'État.

Outre la crainte d'une nouvelle forme de contrôle sur les collectivités et leur autonomie, celui de la performance, la mise en œuvre d'un modèle standard pourrait se révéler pénalisante et contre productive pour la réforme et la modernisation des collectivités territoriales qui nécessitent probablement singularité et innovation.

II • Fiches de droit civil

Fiche n° 97 - La loi du 26 mai 2004 relative au divorce

◆ Le contexte et les objectifs de la loi

La loi du 26 mai 2004 relative au divorce s'inscrit dans un contexte très particulier. Il convient, en effet, préalablement, de rappeler qu'aujourd'hui en France, 30 à 50 % des couples se brisent au sein de la société contemporaine.

Bien que s'inscrivant dans la continuité de la loi de 1975, la nouvelle loi du 26 mai 2004 vise quatre objectifs très précis :

- dédramatiser le divorce ;
- éviter un combat judiciaire et des blocages procéduraux ;
- rénover les procédures ;
- prendre en compte les aspects financiers du divorce.

◆ La simplification de la procédure de divorce

- Des évolutions s'agissant des hypothèses de divorce.

Le divorce par consentement mutuel suppose un accord total des époux sur les conséquences de la séparation.

Le divorce par acceptation du principe de la rupture du mariage marque une vraie rupture idéologique en introduisant une procédure renouvelée et unifiée.

Le divorce par altération définitive du lien conjugal succède au divorce pour rupture de la vie commune.

Le divorce pour faute se voit, par ailleurs, limité aux cas les plus graves.

- Des modifications perceptibles au plan procédural.

Une seule audience devant le juge aux affaires matrimoniales sera désormais requise, contrairement à deux, précédemment.

Cela aura pour conséquences de raccourcir les procédures : le divorce par acceptation du principe de la rupture du mariage se substitue donc au divorce sur demande acceptée.

La demande de divorce pourra être conjointe et il n'y aura plus lieu, pour l'époux défendeur, de reconnaître les griefs exposés par l'autre époux dans un mémoire.

- Des modifications importantes au plan financier.

Ainsi, l'assouplissement des modalités de versement de la prestation compensatoire, constitue incontestablement une nouveauté majeure.

En outre, la révision du montant de la prestation compensatoire est introduite. Les époux pourront décider à l'amiable de son montant et de sa nature.

Le versement d'un capital et d'une rente viagère pourra être combiné.

Le montant de la prestation pourra être révisé ou supprimé en cas de changement significatif dans les ressources de l'un des ex-époux.

Enfin, en cas de décès du débiteur, l'acquittement de la rente viagère n'incombera plus aux héritiers ou à sa seconde épouse.

◆ **Une sécurisation du dispositif au profit du conjoint contraint au divorce.**

- Des conditions de fixation de la prestation compensatoire dans le divorce pour altération clairement précisées.

L'abandon de la technique de la pension alimentaire traduit bien entendu le changement déjà noté.

Les paramètres de l'âge et de l'état de santé pour déterminer le montant de la prestation compensatoire pourront être appréciés par le juge.

- Le divorce pour altération et les dommages-intérêts .

Le nouvel article 266 du code civil permet au défendeur au divorce pour altération de demander éventuellement des dommages-intérêts. Cela était déjà le cas dans l'interprétation de l'article 262-1. Mais, cela sera une solution offerte au juge pour traiter les cas où il estimera qu'il y a lieu à réparation.

Fiche n° 98 - La loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale

◆ Le contexte

La loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale s'inscrit dans un contexte particulier où la famille traditionnelle a connu des mutations très importantes. Il existe aujourd'hui dans notre société moderne un éventail hétéroclite de modes de vie familiaux. Parallèlement, les relations entre parents et enfants se sont transformées ; l'enfant devenant un sujet de droit. Dans ces conditions, et face à l'évolution des mœurs, le droit de la famille ne pouvait rester immuable et il était indispensable de l'adapter.

◆ Les objectifs visés par la loi

- Tenir compte de l'évolution des modes de vie familiaux.

La famille traditionnelle a éclaté et s'est transformée.

Aujourd'hui, les Français vivent plus vieux, se marient moins, vivent en concubinage ou signent un PACS, divorcent ou se séparent, et peuvent recomposer leur famille.

Ainsi, 40 % des enfants naissent hors mariage et un adolescent sur quatre vit avec seulement l'un de ses parents.

La famille traditionnelle père, mère, enfant... n'est plus le modèle traditionnel de référence : la société d'aujourd'hui est composée de nouvelles formes de cellules familiales : de la famille élargie ou recomposée à la famille monoparentale voire « homoparentale ».

- Établir une certaine égalité parentale dans la sphère privée et revaloriser le rôle du père dans l'éducation des enfants.

Les faits démontrent un effacement du père dans l'éducation des enfants.

L'effondrement du système traditionnel de la domination du père dans la famille -*c'est lui qui avait l'autorité et qui ramenait les ressources*- a entraîné un effacement du père au profit de la mère dans la vie privée.

En cas de séparation des parents, la garde des enfants est donnée dans 85 % des cas à la mère et un quart de ces enfants n'ont plus ou quasiment plus de contact avec leur père.

Cette désaffection des pères pour leurs enfants se conjugue souvent au non-paiement de la pension alimentaire qui doit être versé par eux afin de subvenir aux besoins de l'enfant.

Actuellement, une pension alimentaire sur cinq reste impayée, ce qui engendre souvent des conflits entre les parents et ne fait que dégrader les relations du père avec les enfants séparés.

◆ **Une consolidation et d'une revalorisation de l'autorité parentale exercée par les deux parents, non seulement en droit mais aussi dans les faits**

- Des principes maintenus et consolidés

Le dispositif parachève la réforme de l'autorité parentale commencée en 1970. : le terme d'autorité parentale s'étant substitué à la puissance parentale depuis la loi du 4 juin 1970 qui a instauré l'égalité des parents dans l'éducation de leurs enfants.

- Une égalité entre parents dans l'éducation de leurs enfants étendus aux parents divorcés et aux parents naturels ;
- - Maintien de la notion d'autorité parentale qui implique que les parents ont des droits et des devoirs vis-à-vis de leurs enfants, ce qui entraîne une responsabilité puisque « *le parent qui ne respecte pas les devoirs qui s'attachent à l'autorité parentale peut se voir rappeler ses obligations* ».

- Des évolutions majeures

Le dispositif redéfinit la notion de l'autorité parentale.

- La notion d'intérêt de l'enfant comme finalité de l'autorité parentale est conservée par la loi du 4 mars 2002.
- Toutefois, l'accent est mis sur les missions éducatives des parents vis-à-vis de leur enfant et de son épanouissement.

Le dispositif consacre l'avènement du principe de la coparentalité quelle que soit la situation matrimoniale du couple ou sa situation d'union ou de désunion, dès lors que les deux parents ont reconnu l'enfant avant qu'il n'ait atteint l'âge d'un an.

La loi reconnaît enfin l'égalité entre enfants quelle que soit la situation matrimoniale des parents. Tous les enfants dont la filiation est légalement établie, ont en effet les mêmes droits et les mêmes devoirs envers leurs père et mère.

Fiche n° 99 - La loi du 4 juillet 2005 relative à la réforme de l'adoption

◆ Le contexte de la loi du 4 juillet 2005

La France comptabilise aujourd'hui 5 000 adoptions par an, dont les quatre cinquièmes sont internationales. Les conseils généraux délivrent 8 000 agréments sur les 11 000 demandes qui leur parviennent.

Les organismes autorisés pour l'adoption (OAA) ne peuvent satisfaire qu'un tiers des demandes qui leur parviennent en raison de leur capacité limitée.

Les autres adoptions sont le fruit de démarches individuelles. Toutefois cette dernière solution, difficile pour les familles, est, en outre, de plus en plus en contradiction avec les dispositifs de protection de l'enfance que les pays d'origine mettent progressivement en place.

C'est ainsi qu'aujourd'hui, 2 500 foyers sont en attente d'un enfant en vue de son adoption alors que des dizaines de milliers d'enfants attendent de l'être à travers le monde.

L'organisation. « à la française » des procédures d'adoption paraissait donc inapte à faire face aux besoins, tant au niveau des départements que des intervenants servant d'intermédiaires avec les autorités étrangères.

C'est pourquoi, afin d'augmenter, dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant - *principe fondamental qui gouverne la politique de l'adoption en France* -, le nombre d'adoptions réalisées par les ménages français, la loi du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption, introduit de nouvelles dispositions dans le système d'adoption.

◆ Conforter l'adoption

- La loi du 4 juillet 2005 harmonise et améliore les procédures au niveau départemental par la mise en place d'un document unique et évolutif

L'agrément est désormais délivré par un arrêté dont la forme et le contenu sont définis par décret afin que les départements produisent un document unique plus lisible pour les pays d'origine des enfants.

Cette disposition qui opère une harmonisation des agréments garantit, par là même, une égalité entre les candidats à l'adoption internationale.

Cet agrément est accordé pour cinq ans, par le président du conseil général, dans un délai de neuf mois, à compter du jour de la confirmation de la demande du candidat et non plus à partir de la date de la demande elle-même. Il est en effet apparu logique que le délai imposé au Conseil général ne commence à courir que si les parents candidats sont certains de vouloir entreprendre une démarche d'adoption.

L'agrément doit être accompagné d'une notice précisant le projet d'adoption des candidats, utile durant la phase d'apparement, notamment lorsqu'elle est effectuée par des autorités étrangères qui disposent ainsi d'informations plus complètes. Il est en effet important, dans l'intérêt des enfants, de donner des éléments d'information sur le projet des candidats, leurs disponibilités et leurs limites.

Cette notice est en plus susceptible d'évolution compte tenu du cheminement des candidats dans leur projet d'adoption. Elle se veut un outil de compréhension du projet des candidats adoptants.

- Le dispositif prévoit le renforcement du suivi des familles durant la durée de validité de l'agrément ainsi que celui de l'enfant adopté.

L'adoption est un long processus au cours duquel les foyers peuvent ressentir le besoin d'être aidés. C'est dans cet esprit que le nouveau dispositif prévoit que les personnes qui demandent l'agrément bénéficient de réunions d'information pendant les procédures d'agrément. Il s'agit d'un droit pour les candidats en cours d'agrément d'être informés en complément de l'information générale délivrée avant la confirmation de la demande d'agrément en vue de l'adoption. Ces réunions d'information ont pour objectif de renforcer l'accompagnement des candidats dans leur réflexion et leur cheminement vers le projet au regard de la réalité de l'adoption.

- La loi du 4 juillet 2005 prévoit un suivi renforcé des enfants

Ce suivi qui s'impose aux familles est exercé par le service de l'aide sociale à l'enfance à compter du jour de l'arrivée de l'enfant au foyer de l'adoptant et jusqu'au prononcé de l'adoption plénière en France ou jusqu'à la transposition du jugement étranger. Le prolongement de ce suivi est désormais obligatoire si l'adoptant le demande, notamment s'il s'y est engagé envers l'État de naissance de l'enfant.

En accompagnant plus longtemps l'enfant, c'est l'ensemble de la famille qui est mieux soutenu dans les premières années suivant l'adoption. Il est apparu en effet indispensable que des professionnels avertis entourent la famille souvent confrontée à des difficultés inattendues pour la rassurer et éviter une crise pouvant aller jusqu'à l'échec de l'adoption

◆ Faciliter l'adoption internationale

Afin de faciliter l'adoption internationale, le nouveau dispositif prévoit une meilleure information des candidats et instaure une compensation du coût d'une adoption internationale.

Le nouveau dispositif crée l'Agence Française de l'adoption (AFA) afin d'offrir aux candidats à l'adoption une meilleure information.

L'agence française pour l'adoption a pour objet de traiter, en parallèle du travail accompli par les organismes autorisés pour l'adoption, les demandes individuelles qui constituent trop souvent, contre la volonté des candidats, la majorité des procédures d'adoption.

En raison de la compétence des conseils généraux en matière d'adoption, ces derniers sont également associés au fonctionnement de l'agence française à l'adoption. En outre, l'agence s'appuie dans chaque département sur un correspondant mis à la disposition par les conseils généraux. Ainsi, la participation étroite des départements devrait permettre aux postulants et familles adoptives de bénéficier d'un accompagnement de proximité dans la constitution du dossier d'adoption.

Fiche n° 100 - La loi du 4 mars 2002 en matière de dévolution du nom de famille

◆ Le contexte de la loi

En France, le principe de la transmission du nom du père aux enfants n'a jamais été formellement inscrit dans le code civil. Le principe de dévolution du nom patronymique est le fruit d'une tradition ancestrale et d'une règle coutumière que rien, jusqu'ici n'a pu ébranler : ni les promesses électorales, ni les projets de réforme avortés, ni l'exemple des pays voisins, ni les recommandations du Conseil de l'Europe, ni les conventions internationales ratifiées par la France.

Toutefois, le législateur a tiré les enseignements d'une analyse sociologique - qui prouvait à tout le moins à un effritement du respect des principes anciens considérés comme désuets pour mieux répondre à l'évolution des mœurs et des aspirations.

Le renouveau du lien familial, émancipé des règles autoritaires du passé, est l'aboutissement du long processus engagé par les femmes revendiquant l'égalité dans et hors la famille. Le droit de la famille s'est en effet libéré de la puissance maritale et paternelle pour aller vers un véritable partenariat dans le couple.

C'est dans ce contexte que la loi du 4 mars 2002 modifiée, relative au nom de famille, prend sa source dans le souci d'établir l'égalité des sexes au sein des familles et s'inspire à la fois des autres législations européennes et de la position de la Cour européenne des droits de l'homme.

◆ Les points essentiels de la réforme

La loi du 4 mars 2002 modifiée, étant entrée en vigueur le 1er janvier 2005, il convient de distinguer la situation nouvelle pour les enfants nés après cette date.

- Le principe du libre choix

Pour les enfants nés à partir du 1er janvier 2005, le dispositif reconnaît aux parents la faculté de choisir, sous certaines conditions, le nom de leur enfant. La réforme offre aux parents un triple choix. Ils peuvent choisir le nom du père, celui de la mère ou leurs deux noms accolés dans l'ordre choisi par eux dans la limite d'un nom de famille pour chacun d'eux.

Lorsque les parents de l'un d'entre eux portent un double nom de famille, ils peuvent, par une déclaration conjointe, ne transmettre qu'un seul nom à leurs enfants.

Le libre choix ne s'exerce qu'une seule fois et le nom choisi pour le premier enfant est irrévocable et vaut pour les enfants communs suivants.

- Le moment du choix

Le choix du nom de l'enfant s'effectue au moment de la déclaration de la naissance de l'enfant auprès de l'officier de l'état civil. Pour que ce choix puisse être fait, il est nécessaire que, pour l'aîné des enfants communs, la filiation soit établie à l'égard de ses deux parents au plus tard le jour de la déclaration de la naissance.

Il peut également faire l'objet d'une déclaration commune devant l'officier d'état civil lorsque la filiation est établie postérieurement à l'acte de naissance de manière simultanée.

Par ailleurs, il est possible qu'au jour de la déclaration de naissance, la filiation ne soit établie qu'à l'égard d'un des parents : en pratique le père n'a pas encore reconnu l'enfant et le fera quelques jours après. L'enfant reçoit donc le nom de sa mère. Toutefois, dans ce cas, et dans ce cas seulement, les parents peuvent ensuite se rendre à la mairie pour déclarer le changement de nom de l'enfant.

Ils ont les mêmes possibilités de choix que s'ils l'avaient fait à la naissance.

- Les modalités du choix : une déclaration commune

Le choix des parents fait l'objet d'une déclaration conjointe de choix de nom à la naissance de l'enfant. En effet la déclaration de choix de nom doit être signée par les deux parents exerçant tous deux l'autorité parentale au moment de la déclaration de naissance. Elle est remise à l'officier d'état civil, ou au bureau d'état civil de la maternité, par les deux parents au moment de la déclaration de naissance de l'enfant. Concernant un enfant légitime et si un seul parent se présente, il produit la déclaration de choix de nom remplie et signée par le parent absent, et se munit d'une pièce d'identité de ce dernier portant signature.

◆ Une réforme qui a fait l'objet de nombreuses critiques...

- De la part des spécialistes du droit de la famille

Cette mesure risquerait d'atténuer encore la marque du père dans la filiation de l'enfant. Même si elle pouvait sembler inégalitaire à certaines mères, la tradition en vigueur avait sa logique : donner le nom du père était pour lui, une façon de proclamer la filiation de l'enfant.

Ainsi, pour les tenants de cette thèse, la réforme semble périlleuse car si la maternité est toujours visible en raison de la gestation il n'en va pas de même de la paternité qui est toujours a priori incertaine et découle d'une désignation : le port par l'enfant du nom est la manifestation sociale et publique de cette désignation de la filiation paternelle. Il y a donc risque de déstructuration de la famille et affaiblissement de la composante paternelle du couple ; en fragilisant la transmission du nom du père, on relègue ce dernier dans le rôle d'un géniteur lointain.

- De la part des généalogistes

Dans notre société, le lien social de la maternité est toujours clairement repéré : en revanche, la place du père a subi depuis quelques décennies de profondes mutations qui sont allées de pair avec l'accroissement du nombre de séparations entre le père et les enfants. Or, selon les détracteurs, la réforme risque de supprimer ce qui reste parfois le dernier lien avec le père, alors qu'actuellement on cherche à renforcer une paternité fragilisée.

Donner le nom du père à l'enfant, c'était une façon de lui donner du poids, de l'introniser. Beaucoup de ces spécialistes voient dans les nouvelles dispositions un affaiblissement de la place du père, déjà trop souvent incertaine.

ENQUÊTE SATISFACTION LECTEUR

À renvoyer à :
TERRITORIAL – Éditions Carrières Publiques – BP 215 – 38506 VOIRON CEDEX

Titre de la préparation au concours :	
Oral et/ou écrit :	
Date de parution :	
Date d'acquisition de l'ouvrage :	
Commande administrative ou personnelle :	
Nom de la personne ayant utilisé l'ouvrage :	
Fonction – activité :	
Tél. :	
Etes-vous inscrit à un concours :	
Si oui, lequel :	
Votre jugement :	
...Sur le titre :	o reflète bien les sujets o suggère autre chose que ce qui est traité
...Sur la forme	o ouvrages faciles à lire, pratiques o ouvrages de qualité moyenne o forme à revoir
...Sur le fond	o ouvrages bien documentés, références précises, o aisé à mettre en pratique o apport intéressant mais trop succinct, contenu à creuser o ouvrage ne correspondant pas à l'attente du lecteur
Observations complémentaires :	
.....	
.....	
.....	

