



# Réussir le concours d'attaché

# 2002

N°

# 5

- Réussir un résumé de texte, c'est possible
- La procédure législative ordinaire
- Les compétences de la commune
- Le maire et les adjoints
- La politique familiale
- Microéconomie et individualisme

# Sommaire

## RÉUSSIR UN RÉSUMÉ DE TEXTE, C'EST POSSIBLE

A) Bien cadrer votre travail .....	249
B) Procéder à une lecture de survol du texte .....	250
C) Réaliser une étude approfondie .....	250
D) Procéder à une première rédaction .....	250
E) Affiner par une rédaction définitive .....	251

## LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE ORDINAIRE

<b>I/ L'INITIATIVE</b> .....	<b>253</b>
A) L'initiative directe .....	253
B) L'initiative indirecte .....	253
<b>II/ LA DISCUSSION</b> .....	<b>253</b>
A) La discussion en commission .....	253
B) La discussion en séance publique .....	253
<b>III/ L'ADOPTION</b> .....	<b>253</b>
A) L'adoption du texte par chaque assemblée .....	253
B) L'adoption par le Parlement .....	254

## LE DOMAINE DE LA LOI

<b>I/ LA LIMITATION DU DOMAINE PAR LA CONSTITUTION</b> .....	<b>255</b>
A) Le domaine de la loi .....	255
B) Le domaine du règlement .....	255
<b>II/ L'EXTENSION DU DOMAINE PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL</b> .....	<b>255</b>
A) L'élargissement direct .....	255
B) L'élargissement indirect .....	255
<b>III/ LA PROTECTION DU DOMAINE</b> .....	<b>256</b>
A) L'irrecevabilité (art 41) .....	256
B) La procédure de la délégalisation (art 37.2) .....	256

## LES COMPÉTENCES DE LA COMMUNE

<b>I/ L'ACTION SOCIALE DES COMMUNES</b> .....	<b>257</b>
<b>II/ L'ACTION ÉCONOMIQUE</b> .....	<b>257</b>
A) Les actions économiques traditionnelles .....	257
B) Les aides aux entreprises .....	258
<b>III/ LES ACTIONS DANS LE DOMAINE DE L'ENSEIGNEMENT</b> .....	<b>258</b>
A) Les écoles primaires et maternelles publiques .....	258

B) L'enseignement primaire et maternel privé .....	258
C) Les collèges et les autres établissements scolaires .....	258
<b>IV/ LES ACTIONS CULTURELLES DES COMMUNES .....</b>	<b>259</b>
<b>V/ LES ACTIONS EN MATIÈRE SPORTIVE .....</b>	<b>259</b>
<b>VI/ LES ACTIONS EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT .....</b>	<b>259</b>

## **LE MAIRE ET LES ADJOINTS**

<b>SECTION 1 : LES MODES DE DÉSIGNATIONS .....</b>	<b>261</b>
<i>I/ L'élection du maire et des adjoints .....</i>	<i>261</i>
A) Les conditions préalables à l'élection .....	261
B) La convocation du conseil municipal .....	261
C) Les candidats à l'élection de maire et d'adjoints .....	261
D) L'élection du maire et des adjoints .....	261
<i>II/ La fin de fonction .....</i>	<i>262</i>
<b>SECTION 2 : LES ATTRIBUTIONS DU MAIRE ET DES ADJOINTS .....</b>	<b>262</b>
<i>I/ Le maire, agent de l'État .....</i>	<i>262</i>
<i>II/ Les attributions exercées au nom de la commune .....</i>	<i>262</i>
A) Les pouvoirs propres du maire .....	262
B) Les attributions déléguées par le conseil municipal .....	262

## **LA POLITIQUE FAMILIALE**

<b>I/ LES GRANDS TRAITS DE LA POLITIQUE FAMILIALE .....</b>	<b>264</b>
A) Les principes .....	264
B) Différents types d'aide... ..	264
C) ...Aux effets contestés .....	264
<b>II/ LA CAISSE NATIONALE D'ALLOCATIONS FAMILIALES .....</b>	<b>264</b>
A) L'organisation .....	265
B) Le financement .....	265

## **MICROÉCONOMIE ET INDIVIDUALISME**

<b>I/ L'ÉLABORATION PROGRESSIVE DE L'APPROCHE INDIVIDUALISTE .....</b>	<b>266</b>
A) La valeur utilité .....	266
B) La notion d'utilité marginale .....	266
C) La notion d'équilibre général .....	267
<b>II/ LES CONCEPTS MODERNES DE L'APPROCHE NÉOCLASSIQUE .....</b>	<b>267</b>
A) Les ensembles .....	267
B) L'approche ordinale de l'utilité .....	267
C) Les contraintes budgétaires .....	268
D) La maximisation de l'utilité .....	268
<b>III/ L'ABOUTISSEMENT DU MODÈLE ENSEMBLISTE : L'ÉQUILIBRE GÉNÉRAL .....</b>	<b>268</b>
A) L'optimum .....	268
B) Le cœur de l'économie .....	268

<b>IV/ CONCLUSION SUR L'APPROCHE MICROÉCONOMIQUE .....</b>	<b>269</b>
--	------------

## **LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2001 OU LE NOUVEAU DROIT BUDGÉTAIRE**

<b>I/ LA LOI ORGANIQUE MODERNISE LA GESTION PUBLIQUE .....</b>	<b>271</b>
--	------------

<b>A) Un nouveau cadre de gestion : l'assouplissement des principes d'autorisation .....</b>	<b>271</b>
--	------------

<b>B) De nouveaux instruments de contrôle : une nouvelle comptabilité .....</b>	<b>271</b>
---	------------

<b>II/ LA LOI ORGANIQUE RENFORCE LES PRÉROGATIVES DU PARLEMENT .....</b>	<b>272</b>
--	------------

<b>A) Le pouvoir d'autorisation .....</b>	<b>272</b>
---	------------

<b>B) Le contrôle de l'exécution .....</b>	<b>273</b>
--	------------



# Réussir un résumé de texte, c'est possible

Réalisé par Francis Pian – MB Formation  
www.mbpredpa.com



De toutes les épreuves du concours, celle du résumé est certainement la plus inquiétante pour les candidats. Certains formateurs considèrent, à juste raison, qu'elle permet de repérer la capacité de compréhension et de restitution objective des candidats. Pour ceux-ci, elle est de nature à enlever le plus de points, voire d'atteindre le seuil de la note éliminatoire. Alors, est-il possible de réussir un résumé de texte ?

Les candidats au concours interne d'attaché territorial, toutes spécialités confondues ont une épreuve de résumé à subir pour passer l'admissibilité.

Il s'agit, pour reprendre les termes officiels, d'un « résumé en un nombre maximal de mots à partir d'un ou plusieurs documents faisant appel à l'expérience administrative des candidats ».

La durée de l'épreuve est de trois heures avec un coefficient de 4 sauf pour le premier concours d'animateur qui a un coefficient de 2 pour le résumé.

Ainsi cette épreuve est sélective et exige une maîtrise de la méthodologie tout comme une objectivité sans faille. Trop souvent les candidats font une erreur majeure d'interprétation de la problématique du texte et se retrouvent avec une note éliminatoire.

Est-ce justifié de trouver une telle épreuve pour un concours de la fonction publique territoriale ?

Certainement, vous diront les spécialistes, car dans la vie professionnelle, l'attaché quel que soit son poste aura à analyser et à décortiquer des textes officiels. Il serait bon au-delà de ses opinions qu'il traduise, applique la réalité du droit et non pas une approche fallacieuse.

Si nous reprenons les annales du concours d'attaché, il apparaît que les candidats n'ont travaillé que sur un seul texte. Il est curieux de constater que plusieurs textes peuvent être soumis à résumé. Dans ce cas, il s'agit d'une note de synthèse.

Donnons une définition du résumé. **Il s'agit d'un texte limité à un nombre de mots maximum qui reprend la ou les thèses d'un auteur et qui suit sa pensée, sa logique, son plan.**

C'est un modèle réduit de 500 mots au lieu de 5000. Il est conseillé au candidat de ne pas trop s'échapper de la logique de l'auteur au risque de perdre la cohérence du texte.

Les thèmes abordés restent liés au monde des collectivités territoriales même si le lien est quelquefois ténu. À titre d'exemple, le sujet pour le concours 2001 portait sur les enjeux de la réforme des institutions européennes.

La grande spécificité réside dans le nombre de mots qui est maximal. **Autrement dit, il ne s'agit pas de tomber juste sur le nombre de mots mais de ne pas le dépasser.** Rien n'interdit à un candidat de faire un résumé en 150 mots alors que le maximum autorisé est de 500. Toutefois, il paraît difficile de contenir la pensée d'un auteur qui l'a développée sur 5000 en simplement 150. Les raccourcis seraient préjudiciables à la rigueur du texte.

L'objectif fixé, les difficultés commencent.

En premier lieu, la maîtrise du temps est essentielle. Il faut finir dans le temps imparti à savoir trois heures.

Un bon résumé n'est possible qu'après avoir compris le sens du texte. Ce n'est pas une épreuve sans connaissance. La culture personnelle du candidat lui permet de mieux appréhender les subtilités du texte et du raisonnement de l'auteur. Tout ce que vous aurez lu auparavant vous

servira pour comprendre les textes soumis à votre sagacité et réussir votre résumé.

Décomposez votre texte, c'est-à-dire hiérarchisez les informations en distinguant les idées-forces des arguments et des simples exemples. Veillez à rechercher la logique du texte. À cet effet, les mots outils comme d'une part, d'autre part ou cependant, toutefois, mais, de plus vous aident à repérer le déroulement de la pensée de l'auteur.

Faut-il rappeler que le résumé doit rester neutre. Aucun commentaire, aucune appréciation personnelle ne doit apparaître dans la copie.

Si le contenu justifie 80 % de la note chiffrée, le style (respect de la langue), la présentation de la copie rentrent bien pour 20 %. Autrement dit, ne négligez pas la qualité rédactionnelle et la propreté de votre production. Une copie illisible peut entraîner une note éliminatoire donc inférieure à cinq. Comment ? C'est très simple, une copie est sensée transmettre des informations. À partir du moment où elle est illisible en totalité, il est impossible de l'apprécier. De plus un nombre excessif de fautes de français entraîne aussi une baisse de points.

Une méthodologie efficace pour réussir ce type d'épreuve se divise en cinq étapes :

- 1) bien cadrer votre travail ;
- 2) procéder à une lecture de survol du texte ;
- 3) réaliser une lecture approfondie ;
- 4) procéder à une première rédaction ;
- 5) affiner par une rédaction définitive.

## A) Bien cadrer votre travail

Ne vous laissez pas emporter par la lecture du document. Notez bien la durée de l'épreuve ; trop de candidats oublient le temps imparti. Certains rendent la copie trop tôt et d'autres trop tard. Il n'y a pas de différence en fait. Dans les deux cas, la copie est insuffisante. Le texte est survolé dans le premier cas et incomplet dans le second.

Le nombre de mots, est essentiel dans cette épreuve, il ne faut pas le dépasser.

Le titre du texte vous guide dans la lecture. S'agit-il d'un titre neutre comme « la décentralisation en France » ou d'un titre plus polémique tel « les insuffisances de l'État » ?

Le ton et les mots clés du titre vous guident dans la lecture du texte. Vous savez par exemple que dans un texte critique, vous aurez à garder votre distance par rapport au contenu. N'adhérez pas obligatoirement à la thèse de l'auteur, il vous suffit de la reprendre sans ajouts ni commentaires.

Le nom de l'auteur peut vous aider pour apprécier le titre et expliciter les propos. Ainsi, le sujet 2001 portait un titre plutôt neutre : « les enjeux de la réforme institutionnelle ». Un candidat peu averti pouvait penser qu'il s'agissait d'un débat sur la Constitution française, la cohabitation par exemple. La lecture du texte le remettait dans la droite ligne mais avec une déstabilisation en début d'épreuve. Or connaître la fonction de l'auteur, Yves-Thibault de Silguy, ancien commissaire européen en une période complexe de la construction européenne laisse à penser qu'il s'agit plutôt d'une approche des institutions communautaires que nationales. De même, si vous avez une connaissance des opinions politiques, philosophiques, sociales de l'auteur, cela vous guidera dans votre lecture pour décrypter les non-dits du texte qui permettent de mieux le

comprendre... La carrière politique de l'auteur peut faciliter la lecture. Ainsi, savoir que Pierre Mauroy a été le Premier ministre chargé de mettre en place la décentralisation en 1981-1985 permet de mieux comprendre certains passages de son rapport relatif au second souffle de la décentralisation. Tout cela n'est pas du détail, mais contribue à lire mieux et plus vite.

La date de parution replace le texte dans son contexte. À vous de vous rappeler ce qui justifiait la publication de telle ou telle opinion sur la coopération intercommunale en juillet 1999 (date de parution de la loi dite Chevènement sur la coopération intercommunale) ou sur les risques industriels en octobre 2001 (explosion de l'usine AZF à Toulouse). L'événement permet de cerner la pensée de l'auteur et de saisir certaines affirmations ou opinions devenues floues sorties de leur contexte.

Le titre de la revue ou de l'ouvrage donne une piste pour apprécier le ton et la sélection des informations contenues dans le texte. Rien n'est neutre, aucune revue ne se contente de relater des faits. Là aussi, votre culture personnelle vous aide à comprendre plus vite le sens du texte.

Un dernier conseil sur cette étape : veillez à ce que le nombre de pages indiqué en première page corresponde bien au nombre réel de pages contenues dans le dossier.

Cette étape doit prendre 5 à 10 minutes de l'épreuve. Quelques fois, le contexte est riche d'indications mais dans d'autres cas, il n'y a rien de très marquant. Il ne faut pas s'attarder plus que cela est nécessaire. Passez à l'étape 2.

## B) Procéder à une lecture de survol du texte

La lecture de survol ou globale d'un texte vise à donner au lecteur une vision d'ensemble. Rapide, elle ne s'attache pas aux détails. Les titres et les intertitres donnent une trame du texte et sur des textes longs, ce qui est le cas pour le concours d'attaché, ils fournissent un plan.

Le titre général fournit souvent le thème central. Les intertitres fixent les sous-thèmes, voire les grands arguments du plan.

Lorsque le titre général est neutre, l'introduction contient souvent la problématique. Celle-ci figure sous forme d'affirmation (la décentralisation est à bout de souffle), de question (la liberté peut-elle trouver ses propres limites?) C'est là que l'auteur va poser les enjeux de sa réflexion. Il ne faut pas confondre le thème du texte : la décentralisation avec la problématique c'est-à-dire la question posée sur le thème « la décentralisation peut-elle se redynamiser? »

Pour comprendre l'évolution d'un texte, il convient de s'appuyer les intertitres ou, s'ils sont absents, sur les paragraphes. Chaque paragraphe se rapporte à un thème particulier. Il s'agit d'un argument positif ou négatif versé dans le débat.

Certains mots clés facilitent la lecture et mettent en valeur le développement de la pensée de l'auteur. Ils représentent des signaux qui guident le lecteur, montrent les étapes logiques et chronologiques du texte. Ils se situent le plus souvent en début de phrase.

Pour marquer une introduction, les auteurs utilisent : Tout d'abord, en premier lieu, à l'origine.

Pour souligner un ajout, ils indiquent : de plus, aussi, également, d'une part, d'autre part, par ailleurs, ensuite, en outre.

Pour marquer une opposition, ils mentionnent : cependant, toutefois, au demeurant, mais, il reste que...

Les illustrations facilitent la lecture du texte, elles sont introduites par les mots : ainsi, par exemple, c'est le cas de..., Prenons le cas...

D'autres mots servent à préciser : en effet, à montrer une cause : car, parce que, ou une conséquence : c'est pourquoi, par conséquent, donc.

L'enseignement d'un texte est introduit par : enfin, en conclusion, pour conclure..., donc.

Ainsi, si le texte est bien construit, et vous pouvez le penser pour un texte fourni dans le cadre d'un concours, par la lecture des titres,

des intertitres, des mots clés en début de paragraphe et des thèmes mentionnés, vous pouvez procéder à la lecture de survol d'un texte et en comprendre le déroulement et appréhender 70 % de son contenu.

### Lecture de survol d'un texte

TITRE DU TEXTE 1	Paragraphe 4	Paragraphe 4
INTRODUCTION 2	Paragraphe 4	Paragraphe 4
Paragraphe 4	Paragraphe 4	Paragraphe 4
INTERTITRE 3	Paragraphe 4	INTERTITRE 3
Paragraphe 4	Paragraphe 4	Paragraphe 4
Paragraphe 4	INTERTITRE 3	Paragraphe 4
Paragraphe 4	Paragraphe 4	Paragraphe conclusion 2

La lecture s'opère suivant les chiffres 1 le titre, 2 l'introduction et la conclusion, 3 les intertitres, 4 les débuts de paragraphes. Le plan apparaît et le candidat ne se noie pas sous une avalanche de mots. Cette étape prend 20 minutes de l'épreuve.

## C) Réaliser une étude approfondie

La lecture approfondie d'un texte comme pour la note de synthèse s'effectue avec une prise de notes pertinente. Plusieurs méthodes sont possibles. Deux sont à proscrire : celle qui utilise les surligneurs (aucune reformulation n'est possible) et celle qui résume paragraphe par paragraphe.

Il convient au contraire de s'appuyer sur l'architecture du texte pour relever les arguments essentiels. Le plus souvent les exemples ne sont pas conservés sauf s'ils ont une valeur de démonstration forte. Les citations, les périphrases, les répétitions, les digressions, les parenthèses et les propos secondaires sont à rejeter.

À ce stade, il est conseillé de garder le plan de l'auteur. Cela facilitera la rédaction par le candidat et la lecture par le correcteur.

Sur une feuille, le candidat reprendra les mots ou groupes de mots correspondant à une idée essentielle tout comme les mots de liaison. À partir des thèmes clés et du plan du texte, il complètera avec les arguments et de rares exemples contribueront à renforcer l'architecture du texte. Cette démarche vise à dégager le candidat de la gangue du texte pour l'amener à réfléchir de lui-même sur la pensée de l'auteur. Ayant assimilé les arguments, il doit être capable de restituer le contenu sans ajouter sa propre pensée.

Cette étape dure une heure et le candidat produit deux à trois pages de notes au maximum (200 mots environ). Certains formateurs conseillent de prendre des notes « ajourées » de manière à les compléter et à les utiliser comme trame de brouillon.

## D) Procéder à une première rédaction

Soyons clairs : un résumé ne consiste pas à réaliser une succession de petits résumés des différents paragraphes.

Il ne s'agit pas non plus de produire une suite de citations plus ou moins bien amenées.

Le vocabulaire doit rester celui de l'auteur du résumé. Pour autant, luttons contre une légende qui interdit de reprendre les mots du texte. Si un terme juridique doit être repris, il est absurde de vouloir faire une périphrase floue ou de chercher un synonyme improbable. La langue

française particulièrement dans le domaine du droit ne laisse pas de place à l'incertain.

Éventuellement une formule du texte peut être si « parlante » que vous ne pouvez pas la reformuler, dans cette hypothèse, elle perdrait son « panache ». Vous pouvez la reprendre à condition qu'elle soit très brève et entre guillemets.

En revanche la reprise intégrale et non avouée de paragraphes entiers est sanctionnée.

Parmi les erreurs les plus souvent commises, il faut relever les digressions. Le candidat ne doit reprendre que les informations essentielles pour comprendre la pensée de l'auteur. Les exemples largement développés sur une page pleine peuvent être réduits à une phrase. Attention, le mot est une denrée rare en résumé, il ne faut pas trop en consommer.

Les introductions telles que « l'auteur dit que... » ou « nous allons voir que... » parasitent le texte, tout comme les appréciations personnelles. Le style doit rester sobre: ni grandiloquence, ni vocabulaire pseudo technique.

Enfin erreur fréquente: le candidat se contente de reprendre sous forme de liste les informations du texte, il faut toujours rédiger sa copie.

Pour éviter ces défauts, le mieux consiste à travailler sur la trame des notes prises en étape 3.

Éventuellement, vous pouvez réaliser des feuilles de brouillon quadrillées: 10 mots par ligne sur 50 lignes font 500 mots, soit l'objectif visé. Cette méthode classique pour les concours nécessite pour être efficace une pratique régulière. Elle vous sera utile dans le cadre de vos entraînements précédant le concours. Toute méthode ne vaut que si elle est expérimentée au cours des quatre mois qui viennent. Utilisée pour résumer des textes juridiques, économiques, sociologiques, elle sera adaptée par son auteur. Surtout aucune innovation le jour du concours.

D'autres candidats prennent le risque de réorganiser les informations fournies par l'auteur et de se servir de la méthode dite SPRI (voir méthodologie de la note de synthèse). C'est possible car rien n'oblige à garder le plan de l'auteur mais c'est toutefois préférable pour éviter tout dérapage. Le jour du concours, soyez rodé avec la méthode la plus efficace et la mieux appréhendée.

## E) Affiner par une rédaction définitive

Vous avez enfin votre texte rédigé à 90 % avec plus ou moins 500 mots. Il vous reste à affiner votre travail. Notez que cette épreuve nécessite un brouillon pour réaliser un texte définitif. Les autres épreuves ne demandent qu'un brouillon au stade du plan détaillé avec une introduction et une conclusion intégralement rédigées. C'est dire si le style, la rigueur dans l'expression, la pertinence des informations et la présentation jouent un rôle important. Rien ne doit être laissé au hasard.

Autre conseil pratique, les effaceurs sont à éviter car dans le « stress » de l'épreuve, le candidat efface une formule et oublie de remettre les autres mots plus adaptés! La copie donne le sentiment de n'être « qu'un gruyère rebouché ou pas », au gré des envies du candidat. La couleur de l'encre contribue à ce sentiment désagréable.

Le nombre de mots, rappelons-le, est un plafond qui ne peut être dépassé. Il faut rester en – dessous des 500 mots impérativement. Rayez les

mots inutiles, les adjectifs « trop » qualificatifs, les formules de style, les introductions telles que « on constate que... ».

Les sujets du concours comportent quelques conseils pour calculer le nombre de mots. Ainsi dans le sujet 2001, sont apportés les commentaires suivants:

*On comptera comme mot toute lettre ou groupe de lettres possédant par elle(s) même(s) une signification dans la langue française.*

*Ainsi, par exemple:*

• *C'est-à-dire: 4 mots*

• *A-t-il: 2 mots seulement, parce que « t » n'a qu'une valeur explétive et euphonique...*

• *L'1 mot*

• *Aujourd'hui: 1 mot*

*Toutefois, les chiffres et les pourcentages (écrits en chiffres ou en lettres) seront comptabilisés pour un mot.*

*Exemples:*

*1950 ou mille neuf cent cinquante = 1 mot*

*57 % ou cinquante sept pour cent = 1 mot.*

De la même manière, les sigles seront comptabilisés pour un mot.

Exemple: SNCF ou société nationale des chemins de fer français = 1 mot

Si votre texte est plus court, vérifiez que des ajouts ne permettraient pas de préciser la pensée de l'auteur. Il ne faut pas déséquilibrer le texte. Produisez des phrases courtes, elles sont plus faciles à reconstruire. Votre vocabulaire doit être riche pour traduire la pensée subtile de l'auteur.

Votre résumé est achevé, il vous reste à le recopier. Veillez à la propreté de la copie et à garder la structure du texte initial si tel a été votre choix. En tout cas, n'oubliez de faire des paragraphes avec plusieurs phrases, si nécessaire, se rapportant au même thème. Il ne faut pas faire une phrase paragraphe qui casse la logique du texte en faisant semblant de « faire propre ».

La relecture doit éviter les dernières fautes d'orthographe et les erreurs de ponctuation.

Enfin n'oubliez pas d'indiquer le nombre de mots que vous avez utilisés en évitant de tricher: cela se voit. Une copie pour laquelle l'auteur prétend avoir compté 450 mots et qui dépasse en longueur les autres copies qui, elles, sont à 500, attire l'attention. Le correcteur la relit, compte les mots attentivement, constate l'erreur volontaire et sanctionne en conséquence.

N'oubliez pas que cette épreuve est une des plus sélectives du concours car trop de candidats croient qu'il suffit de savoir lire. L'entraînement est déterminant pour réussir. Comme nous le proposons dans un précédent article, exercez-vous à produire des résumés sur des textes que vous travaillez pour d'autres matières: droit, finances, social par exemple. Cela vous aidera à garder en mémoire des informations tirées de textes que vous n'aurez pas lus avec toute l'attention nécessaire.

Proposition d'organisation du temps sur 3 heures

Cadragé du texte: 5 minutes

Lecture de survol: 20 minutes

Lecture approfondie avec prise de notes: 1 heure

Rédaction de la première version: 35 minutes

Rédaction de la deuxième version: 15 minutes

Rédaction de la copie et relecture: 45 minutes





# La procédure législative ordinaire

L'élaboration de la loi est l'œuvre du Parlement, comme le rappelle l'article 34 de la Constitution. Toutefois, le Gouvernement intervient de manière significative dans le processus d'élaboration et ce tant au niveau de l'initiative, que pendant la discussion qu'au moment de l'adoption.

## I/ L'INITIATIVE

L'initiative peut s'exprimer doublement: de manière directe, par des propositions de loi ou de manière indirecte par des amendements.

### A) L'initiative directe

L'article 39 de la Constitution reconnaît le droit d'initiative aux parlementaires.

#### 1° Un pouvoir partagé

Si l'article 39 reconnaît le droit d'initiative aux membres du Parlement, c'est en concurrence avec le Premier ministre. Or cette concurrence est déloyale puisque le Chef du Gouvernement bénéficie du privilège de l'ordre du jour prioritaire (art 48) ce qui conduit à une réduction assez considérable du pouvoir d'initiative des parlementaires. Toutefois depuis 1995, « Une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixée par chaque assemblée » (art 48).

#### 2° Un pouvoir limité

Certaines initiatives sont irrecevables: celles qui sont liées à la délimitation du domaine de la loi. (art 41) ainsi que les irrecevabilités financières (art 40). De plus ces irrecevabilités sont contrôlées. Dans un premier temps par les autorités parlementaires et éventuellement dans un second temps par le Conseil Constitutionnel.

### B) L'initiative indirecte

Le droit d'amendement est reconnu aux parlementaires par l'article 44 de la Constitution.

Mais celle-ci limite ce droit, de plus le Conseil constitutionnel a, par sa jurisprudence récente, ajouté ses propres limitations.

#### 1° Les limitations énoncées par le Conseil constitutionnel

Le Conseil a énoncé deux limites à la définition même de l'amendement: le lien avec le texte et ce qu'il appelle « les limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement ». C'est le Conseil lui-même qui apprécie ces limites.

#### 2° Les limitations découlant de la Constitution

##### • Les limitations générales

La première découle de l'article 44.2 qui permet au Gouvernement d'écarter les amendements déposés au dernier moment. La seconde est prévue par l'article 44.3 C'est la procédure du « vote bloqué ». Elle permet, notamment, d'écarter tous les amendements.

##### • Les limitations particulières

Ces limitations ne s'appliquent qu'à certains amendements particuliers par leur contenu.

Ainsi, l'article 40 permet d'écarter les amendements « qui auraient pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ».

L'article 41 permet, on l'a vu, de sanctionner la délimitation du domaine de la loi.

## II/ LA DISCUSSION

La discussion se déroule en deux temps.

### A) La discussion en commission

La proposition ou le projet de loi est d'abord examiné en commission. Soit il s'agit d'une commission spéciale, soit le plus souvent, il s'agit de l'une des six commissions permanentes spécialisées.

La commission désigne alors un rapporteur. Elle procède aux auditions des personnes qu'elle estime devoir consulter. Enfin, elle examine le texte lui-même.

### B) La discussion en séance publique

Si le texte est inscrit à l'ordre du jour, il est examiné en séance publique. Deux phases se succèdent

#### 1° La discussion générale

Quant il s'agit d'un projet de loi, le Gouvernement présente son texte, puis le rapporteur de la commission intervient à son tour. Pour les propositions, le rapporteur intervient le premier.

Ensuite, les parlementaires peuvent prendre la parole en fonction du temps réparti par la conférence des Présidents.

#### 2° La discussion détaillée

Chaque article fait l'objet de la discussion, des amendements peuvent être déposés. Le vote se fait article par article. A l'issue de cet examen un vote d'ensemble a lieu.

## III/ L'ADOPTION

« La loi est votée par le Parlement » rappelle l'article 34 de la Constitution. Comme le Parlement comprend deux assemblées, l'adoption se fait donc d'abord dans chaque assemblée puis le problème se pose au niveau du Parlement lui-même.

### A) L'adoption du texte par chaque assemblée

Si chaque assemblée n'adopte pas le texte le Gouvernement dispose de moyens lui permettant de faire pression sur elles.

#### 1° Le vote bloqué (art 44.3)

Au lieu de demander un vote pour chaque article, le Gouvernement, peut, dans le cadre de cette procédure, demander un vote d'ensemble. Cet article met donc en œuvre une stratégie du « tout ou rien ». C'est le Gouvernement et lui seul qui peut décider de l'utiliser. Il peut choisir le lieu, l'Assemblée Nationale ou le Sénat, le moment: telle ou telle lecture, ainsi que les modalités: tout le texte ou seulement une partie du texte.

Par le vote bloqué le Gouvernement a la possibilité de trier les amendements, mais aussi celle d'imposer certains choix à sa majorité ou à l'opposition.

### 2° « L'adoption sans vote » (art 49.3)

L'article 49.3 met en place une procédure « d'engagement de responsabilité du Gouvernement sur un texte ». Ce mécanisme permet de considérer comme adopté par l'Assemblée Nationale un texte de loi sans qu'il n'y ait vote sur le texte.

Après délibération du Conseil des ministres, le Premier ministre peut engager la responsabilité du Gouvernement sur un texte de loi. Il annonce personnellement sa décision à l'Assemblée Nationale ce qui fait courir un délai de 24 heures. Pendant ce délai l'Assemblée Nationale est dessaisie, elle ne peut plus ni examiner ni se prononcer sur le texte. Au terme de ce délai, le projet de loi sera automatiquement considéré comme adopté sauf si une motion de censure, déposée pendant le délai, est adoptée

## B) L'adoption par le Parlement

### 1° Le principe: l'accord des assemblées

Ce principe est rappelé par l'alinéa 1 de l'article 45. L'accord n'est pas trouvé nécessairement immédiatement. Dans ces conditions, il a fallu imaginer des systèmes permettant de l'atteindre.

- La navette

Ce système pratiqué sous la III<sup>e</sup> et la IV<sup>e</sup> Républiques consiste dans l'examen du texte par chaque assemblée successivement. Comme ce système n'est pas le plus rapide ni le plus efficace la Constitution en a instauré un autre plus spécifique à la V<sup>e</sup>.

- La Commission mixte paritaire (CMP)

La CMP est composée de 7 députés et de 7 sénateurs désignés par les parlementaires. Seul le premier ministre peut discrétionnairement convoquer la CMP après deux lectures ou une seule s'il y a urgence. La CMP saisie n'examine que les dispositions sur lesquelles porte le désaccord et essaye de proposer un texte de compromis. Si elle réussit, encore faut-il que les deux assemblées l'entérinent.

### 2° L'exception: le « dernier mot » à l'Assemblée Nationale

Le « dernier mot » revient à l'Assemblée Nationale si certaines conditions sont réunies, mais avoir le dernier mot ne signifie pas pour autant avoir tous les pouvoirs.

- Les conditions dans lesquelles le « dernier mot » est donné à l'Assemblée nationale

Si le désaccord subsiste malgré l'intervention de la CMP, soit parce qu'elle n'est pas parvenue à rédiger un texte de compromis, soit parce que le texte de la CMP n'a pas été entériné par les deux assemblées, le Gouvernement peut décider de donner le « dernier mot » à l'Assemblée nationale. Toutefois, une dernière lecture doit alors avoir lieu dans chaque assemblée.

Lors de cette lecture le Gouvernement et les parlementaires ne peuvent déposer des amendements qu'à condition qu'ils soient « en relation directe avec une disposition du texte en discussion » ou « dictés par la nécessité d'assurer une coordination avec d'autres textes » (Conseil constitutionnel, décision N° 98- DC 25 juin 1998)

- Les pouvoirs de l'Assemblée Nationale

Bien qu'ayant le « dernier mot », l'Assemblée nationale ne peut pas pour autant adopter n'importe quel texte. Deux voies s'ouvrent alors: soit elle se prononce sur le texte adopté en CMP, soit elle se prononce sur le dernier texte qu'elle a adopté en retenant éventuellement un ou plusieurs amendements du Sénat.

Le passage d'un bicamérisme égalitaire à un bicamérisme inégalitaire ne dépend donc que de la volonté du Gouvernement.

<http://www.assemblee-nationale.fr/0index.html>

<http://www.senat.fr/>

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/quarante/q09.htm>

Pour consulter la Constitution:

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/c1958web.htm>

# Le domaine de la loi

La Constitution de 1958 a limité le domaine de la loi, mais le Conseil constitutionnel l'a élargi par sa jurisprudence. Enfin la Constitution, a prévu un système destiné à protéger ce domaine.

## I/ LA LIMITATION DU DOMAINE PAR LA CONSTITUTION

L'article 34 de la Constitution est à l'origine de ce que l'on considérera comme une véritable « révolution juridique » en 1958 : la délimitation du domaine de la loi. Traditionnellement, la loi était définie formellement c'est à dire comme l'acte voté par le Parlement. La Constitution de 1958 ajoute à cette conception formelle une conception matérielle en précisant que la loi est non seulement votée par le Parlement mais qu'elle fixe les règles et détermine les principes fondamentaux dans des matières qu'elle énumère dans son article 34. L'article 37 précise que les autres matières constituent le domaine du règlement.

### A) Le domaine de la loi

L'article 34 énumère les matières où la loi peut intervenir, plusieurs domaines sont ainsi décrits :

- Le domaine dans lequel la loi fixe les règles sur :
    - « les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; les sujétions imposées par la Défense Nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens
    - la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ;
    - la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;
    - l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.
- La loi fixe également les règles concernant :
- le régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées locales
  - la création de catégories d'établissements publics ;
  - les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État ;
  - les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé. »
- Le domaine dans lequel la loi détermine simplement les principes fondamentaux
    - « La loi détermine les principes fondamentaux :
      - de l'organisation générale de la Défense Nationale ;
      - de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ;
      - de l'enseignement ;
      - du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;
      - du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale ».

### B) Le domaine du règlement

La délimitation du domaine de la loi crée une place qu'occupe un nouveau type d'acte, le règlement autonome. C'est ce que précise l'article 37 : « Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire »

La « révolution juridique » de 1958 n'a cependant pas résisté au temps et surtout, à la jurisprudence du Conseil Constitutionnel.

## II/ L'EXTENSION DU DOMAINE PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Par sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel a élargi le domaine de la loi.

### A) L'élargissement direct

Plusieurs procédés ont été utilisés :

#### 1° L'assimilation des règles et des principes fondamentaux

Le Conseil prend comme repère « la législation antérieure » (Décision 59-1 FNR 27 novembre 1959 Prix des baux ruraux)

« Considérant que ceux de ces principes qui sont ici en cause, à savoir la libre disposition de son bien par tout propriétaire, l'autonomie de la volonté des contractants et de l'immutabilité des conventions, doivent être appréciés dans le cadre des limitations de portée générale qui y ont été introduites par la législation antérieure pour permettre certaines interventions jugées nécessaires de la puissance publique dans les relations contractuelles entre particuliers ;

Que les dispositions du décret du 7 janvier 1959, qui se bornent à modifier ces prescriptions statutaires antérieures ne sauraient, dès lors, être regardées comme comportant une altération des principes fondamentaux applicables en la matière ».

#### 2° L'affirmation que le domaine n'est pas seulement délimité par l'article 34

D'autres articles de la Constitution et du préambule déterminent également les matières législatives ainsi, l'article 72 à 74 (Décision 65-34 L du 2 juillet 1965).

#### 3° La reconnaissance du domaine du règlement comme « domaine de compétence partagée avec priorité au règlement sur la loi »

« On ne saurait se prévaloir de ce que le législateur est intervenu dans le domaine réglementaire pour soutenir que la disposition critiquée serait contraire à la Constitution » (Décision 82-143 DC du 30 juillet 1982. « Blocage des prix et des revenus »)

### B) L'élargissement indirect

Le Conseil Constitutionnel empêche le législateur d'abandonner ou de négliger son propre domaine :

- En affirmant que le législateur ne peut **pas priver de garantie légale une règle**, un principe ou un objectif à valeur constitutionnel (Décision 85-185 DC du 18 janvier 1985)

- En estimant que le législateur ne peut se reposer sur le règlement pour préciser certaines dispositions dans des matières « nobles » comme les libertés publiques. Le Conseil Constitutionnel a ainsi créé une **incompétence négative**. (Décision 82-132DC du 16 janvier 1982 Nationalisations). « Considérant que, si les articles 4, 16 et 30 de loi ont pour objet de fixer, dans le cas particulier qu'ils visent, les règles selon lesquelles peuvent intervenir certains transferts, leurs dispositions attribuent aux seuls orga-

*nes des sociétés nationales un pouvoir discrétionnaire d'appréciation et de décision soustrait à tout contrôle et d'une telle étendue que les dispositions critiquées ne sauraient être regardées comme satisfaisant aux exigences de l'article 34 de la Constitution »*

---

### III/ LA PROTECTION DU DOMAINE

---

Elle est assurée par deux procédures.

#### A) L'irrecevabilité (art 41)

##### 1° La procédure

- Elle intervient pendant la procédure législative. Les propositions de loi ainsi que les amendements sont susceptibles d'en faire l'objet. C'est le Gouvernement qui seul peut la déclencher.
- Elle se décompose en plusieurs phases. La première est parlementaire: c'est le président de l'assemblée saisie qui se prononce. En cas de désaccord le Conseil Constitutionnel peut être saisi

##### 2° Son application

Cette procédure est en voie de disparition. Depuis 1980 elle n'a plus été utilisée. Seules 11 décisions relatives à une irrecevabilité ont été prises par le Conseil Constitutionnel depuis qu'il existe.

#### B) La procédure de la délégalisation (art 37.2)

Quand une loi a été adoptée pour régir une matière que le Gouvernement estime réglementaire et que ce dernier veut modifier le texte de forme législative, la procédure de délégalisation peut alors être mise en œuvre.

Pour ce faire il est nécessaire de saisir le Conseil Constitutionnel qui confirmera ou non que la matière est réglementaire. Si le texte de forme législative est antérieur à 1958, l'avis du Conseil d'État est seulement nécessaire.

Si le juge constitutionnel ou administratif selon le cas estime que la matière est réglementaire, un décret pourra modifier le texte de forme législative. Toutes les dispositions qui ne l'ont pas été resteront en vigueur.

# Les compétences de la commune

Par compétences de la commune, il faut entendre non pas les attributions de tel ou tel organe de la commune, mais les grands secteurs d'intervention de la commune.

Traditionnellement elle a une compétence générale sur toutes les affaires communales. Ce terme d'affaires communales est difficile à cerner dans des limites exhaustives. « Plus que par l'étendue de ses attributions légales de compétences, une collectivité locale définit sa fonction par sa vocation générale à exprimer et à servir l'intérêt public local. Même d'un point de vue strictement juridique, cette vocation générale qui s'exprime notamment par la possibilité de créer spontanément des services publics locaux, relève, en effet, au second plan, la question de la détermination légale des compétences » (Jean-Claude DOUENCE in *L'extension des compétences des collectivités locales - La Nouvelle Décentralisation - Sirey 1983 page 158*). La France est un État unitaire et non un État de type fédéral. Cela signifie que même si les collectivités décentralisées ont un certain degré d'autonomie, la prééminence de l'État sera toujours assurée.

En conséquence, il peut être abusif de parler de répartition des domaines d'intervention entre les communes et l'État et entre les différentes catégories de collectivités territoriales. Seul l'État est compétent pour définir les types de relations qui peuvent exister, tant entre lui et les communes, qu'entre les communes et les autres catégories de collectivités territoriales.

On peut classer les champs d'intervention des communes en quelques domaines fondamentaux : urbanisme, action sociale, action économique, environnement (eau potable, assainissement, ordures ménagères), enseignement, action culturelle, action en matière sportive.

Le domaine de l'urbanisme a été transféré aux communes pour tout ce qui a trait au plan d'occupation des sols, permis de construire, mais également pour ce que l'on appelle l'urbanisme opérationnel (lotissement communaux, ZAC, ZAD etc.) par plusieurs textes dont le socle se trouve dans la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, départements et régions. Nous n'entrerons pas dans le détail de ce secteur d'intervention communal. La loi SRU est venue modifier, en profondeur, en 2001 cette compétence communale. Une fiche sera consacrée à la loi SRU.

## I/ L'ACTION SOCIALE DES COMMUNES

Jusqu'en 1999 l'action sociale essentielle des communes, outre les centres communaux d'action sociale (CCAS), résidait dans la participation obligatoire à certaines dépenses des conseils généraux, par le *contingent communal d'aide sociale*. Depuis cette année, le système du contingent a disparu des dépenses communales. Désormais les conseils généraux financent leur dépenses sociales par leur ressources propres, majorées d'une augmentation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État. Il n'y a aucune incidence financière pour les communes puisque l'économie faite sur leurs dépenses de fonctionnement et équilibrée par une diminution équivalente de leurs recettes de fonctionnement, l'État réduisant la part de DGF communale qu'il attribue directement aux départements.

S'il n'y a pas d'incidence pour les communes, cela pourrait être différent pour les départements. En effet, le financement par la DGF est calculé sur les dépenses réelles antérieures, et figé sur ce montant. Les conseils généraux devront supporter sur leur fiscalité propre les augmentations de dépenses dans ce domaine.

L'action sociale obligatoire des communes réside pour l'essentiel dans les CCAS. Ce sont des établissements publics à caractère administratifs, dotés de la personnalité juridique et d'un budget propre.

Le degré d'autonomie d'un établissement public se mesure en fonction de plusieurs indices, comme l'autonomie financière ou l'autonomie des organes.

Les CCAS sont très faiblement autonomes. Leurs conseils d'administration sont paritairement composés de quatre membres désignés par les conseils municipaux et de quatre membres désignés par le maire sur propositions d'association familiale (un membre), d'association œuvrant pour les personnes âgées (un membre), d'association œuvrant pour les handicapés (un membre) ou de façon discrétionnaire. Le président est de plein droit le maire. Par ailleurs, le budget de fonctionnement à proprement parler est constitué d'une subvention communale pour l'essentiel.

Le CCAS est chargé d'animer l'action générale de prévention et de développement social dans la commune.

Ainsi, il est dans ses attributions d'accorder des aides d'urgence (remboursables ou non) aux personnes nécessiteuses.

Il participe de façon obligatoire à l'instruction des dossiers d'aide sociale avant leur envoi vers les conseils généraux, à l'instruction des demandes de revenus minimum d'insertion etc.

L'action sociale facultative des communes consistent dans toutes les actions de proximité en faveur de la population. Les foyers logements pour personnes âgées, les crèches, les garderies scolaires ou périscolaires, les services de soins à domicile, les centres de loisirs avec ou sans hébergement sont des actions qui peuvent être mises en œuvre par les communes. Ces équipements pourront être soit construits et gérés, soit simplement gérés par le CCAS.

## II/ L'ACTION ÉCONOMIQUE

### A) Les actions économiques traditionnelles

Les actions économiques des communes existent depuis fort longtemps.

Si les collectivités ne doivent pas entraver le principe de la liberté du commerce et de l'industrie, elles ont pu intervenir en cas de carence de l'initiative privée (C.E. 19 mars 1901, Casanova, pour des activités de soins médicaux).

Outre la protection de la liberté individuelle, on voulait également éviter que les communes interviennent dans des secteurs présentant des risques financiers.

Des décrets-lois des 5 novembre et 28 décembre 1926 (décrets-lois Poincaré) ont permis aux communes de créer des services publics municipaux dans des domaines relevant normalement du commerce privé. Le Conseil d'État a confirmé la caractère légal de ces décrets-lois par un arrêt du 30 mai 1930 Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers. Cet arrêt insistait sur le fait qu'il s'agissait de produits de première nécessité (viande) avec une défaillance de l'initiative locale.

Ces considérations restrictives ont progressivement été assouplies. On a admis la légalité d'un cinéma municipal (CE 24 novembre 1933 Zénard), d'un théâtre municipal. On a admis qu'une boucherie municipale continue son activité alors que les motifs de sa création avaient disparu (d'autres boucheries privées ayant été créées postérieurement, la carence n'existait plus; le Conseil d'État a accepté la poursuite de l'exploitation communale pour permettre l'amortissement de l'investissement réalisé).

## B) Les aides aux entreprises

Depuis la loi du 2 mars 1982, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent accorder des aides aux entreprises. Le dispositif a été complété notamment par la loi du 7 janvier 1983.

Les dispositions législatives ont été codifiées dans les articles L 1511-1 à L 1511-5 du Code général des collectivités territoriales.

La logique décentralisatrice a voulu que les régions soient les acteurs principaux du développement économique.

Les aides peuvent être directes ou indirectes. Les aides directes sont de la compétence des régions, les autres collectivités (départements et communes) n'intervenant qu'à titre subsidiaire et en complément des aides régionales, dans la limite de plafonds nationaux.

En revanche, les communes peuvent accorder des aides indirectes. On définit les aides indirectes celles qui ne sont pas constitutives d'apports financiers liquides. Les communes peuvent construire des bâtiments industriels destinés à la location ou à la revente. Des rabais par rapport au marché concurrentiel peuvent être accordés sur délibérations motivées pour les bâtiments anciens et dans des limites réglementaires. Les communes peuvent aménager des zones d'activité économique.

Le CGCT précise que toutes les aides indirectes autres que les reventes ou location de bâtiments et les prises en charges des commissions sur garanties d'emprunt sont libres.

Cependant, elles sont parfois solidement encadrées comme les exonérations de taxe professionnelle (2 ans dans la plupart des cas; 5 ans dans certaines zones en difficulté économique pour les entreprises ayant un code A.P.E de production). Les prises de participations dans les sociétés commerciales sont en principe interdites (sauf en cas d'accord constaté par décret pris en Conseil d'État).

Les communes peuvent participer au capital de société d'économie mixte locale. Les mécanismes sont décrits par les articles L.1521-1 à L.1525-3 du CGCT. L'objet social de ces sociétés est limité à la réalisation des opérations d'aménagement, de construction pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général. La SEM locale revêt la forme juridique d'une société anonyme. Les capitaux publics doivent être majoritaires. Les capitaux privés ne peuvent être inférieurs à 20 %. Des dispositions spécifiques existent pour les SEM locales créées avant la loi du 7 juillet 1983, pour les SEM sportives (loi du 10 juillet 1984), et pour les SEM d'équipement et d'exploitation des remontées mécaniques, pour les règles de participations publiques majoritaires.

## III/ LES ACTIONS DANS LE DOMAINE DE L'ENSEIGNEMENT

### A) Les écoles primaires et maternelles publiques

#### 1° L'entretien des locaux

Les communes ont la charge de la construction et de l'entretien des établissements scolaires primaires et maternels.

Cette charge concerne tous les frais de fonctionnement, à l'exception des rémunérations directes du personnel enseignant. Les rémunérations des agents de service et des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles sont assurées par les communes.

Les communes ont l'obligation de loger *convenablement* les instituteurs. A défaut de logement convenable, les instituteurs bénéficient d'une indemnité représentative de logement payée directement par l'État. Il compense forfaitairement aux communes les mises à disposition de logement.

Il faut noter que ces mesures ne concernent que les instituteurs et non les personnes du grade de professeur des écoles.

#### 2° L'utilisation des locaux

Les bâtiments scolaires sont des immeubles communaux affectés au service public de l'enseignement primaire ou maternel. Ils sont donc classés dans *le domaine public communal*.

L'utilisation de ces immeubles, en dehors des périodes scolaires est limitée à des cas ne portant pas préjudice à l'affectation normale. Une procédure spécifique faisant intervenir une structure officielle doit être respectée pour toute utilisation hors temps scolaire. Le conseil d'école doit être préalablement consulté pour avis. Il est composé du directeur de l'établissement, de représentants des parents d'élèves et des inspecteurs départementaux de l'éducation nationale. Le maire en est membre de droit.

Ce conseil d'école est consulté pour toutes les activités péri ou post scolaires, qu'elles soient organisées par les communes ou non.

#### 3° Les activités scolaires et extra-scolaires.

Si la commune n'a pas compétence pour les activités strictement pédagogiques fixées de façon uniformes par l'État, elles n'en ont pas moins des compétences parallèles.

Pendant les horaires de cours, la commune peut organiser des activités éducatives, culturelles ou sportives, en accord avec les services de l'inspection d'académie et le conseil d'école.

En dehors des horaires scolaires, des activités faisant, le cas échéant, intervenir le personnel enseignant peuvent se dérouler. Tel est le cas des études surveillées par l'enseignant, avec son accord. L'enseignant est alors rémunéré par la commune selon des barèmes nationaux.

Parmi les activités extra-scolaires les plus fréquentes, il faut citer les restaurants scolaires, dans lesquels la surveillance des enfants est toujours faite directement par la commune.

## B) L'enseignement primaire et maternel privé

Les communes peuvent subventionner les établissements primaires privés lorsqu'ils sont sous contrat simple avec l'État, mais seulement pour les dépenses de fonctionnement.

Si l'établissement est sous contrat d'association avec l'État, alors les communes ont l'obligation de participer au fonctionnement matériel de l'école. La jurisprudence a limité la participation communale à la somme que la commune consacre aux établissements publics sur son territoire.

## C) Les collèges et les autres établissements scolaires

#### 1° Les collèges

Avant les lois de décentralisation, les communes étaient fréquemment

propriétaires des collèges. Les charges d'entretien de ces bâtiments ont depuis été mis à la charge des conseils généraux. Les communes continuaient à participer aux dépenses de fonctionnement selon une répartition tenant compte pour l'essentiel du nombre d'élèves de la commune qui fréquente l'établissement. Ces dispositions étaient transitoires et ne s'appliquent depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000.

#### 2° L'enseignement supérieur

L'enseignement supérieur est à la charge de l'État et de la région. Toutefois, les communes sont de plus en plus impliquées dans les dépenses d'investissement et de fonctionnement consécutifs des universités.

Ainsi la loi de janvier 1995 sur l'aménagement durable du territoire prévoit un schéma national de l'enseignement supérieur, avec des universités dites thématiques dans les villes moyennes. Ces villes moyennes seront amenées à participer financièrement à ces opérations d'aménagement du territoire.

---

## IV/ LES ACTIONS CULTURELLES DES COMMUNES

---

Les politiques culturelles des communes se sont développées dans de nombreuses directions, avec une vitesse accélérée depuis les lois de décentralisation des années 1982 et suivantes.

Les actions culturelles, dans leur sens habituel, des communes se situent dans les domaines tels que l'enseignement artistique, les musées, les bibliothèques.

Ces domaines sont inscrits dans le CGCT aux articles L.1422-1 et suivants, dans les dispositions propres à certains services publics locaux. Il s'agit bien de services publics à part entière, encadrés par l'État.

Les bibliothèques municipales sont organisées et financées par les communes. Elles bénéficient toutefois d'une aide de l'État dans le cadre de la dotation générale de décentralisation. Leur activité est soumise à un contrôle de l'État qui varie selon le classement de la bibliothèque dans l'une des trois catégories (classées, soumises à un contrôle technique régulier et permanent).

Les musées municipaux sont également organisés et financés par les communes. Leur activité est soumise au contrôle de l'État. Ils peuvent être dotés de la personnalité civile, à la demande de la commune propriétaire, par décret en Conseil d'État. Tout projet de création ou d'aménagement est soumis à l'avis de la Direction des Musées de France.

Les établissements d'enseignements public de musique relèvent également de la compétence des communes. Certains établissements sont sous le contrôle pédagogique de l'État, s'ils ont le label de conservatoire national de région ou s'ils sont des écoles nationales de musique contrôlées et agréées.

Dans tous les autres cas, les communes sont parfaitement libres de leur enseignement.

Au delà de ce sens habituel, les communes considèrent de plus en plus leur fonction culturelle comme liée à des actions à connotation sociale. On parle alors d'actions socioculturelles, socio-éducatives. Ainsi la politique culturelle communale se conçoit désormais comme de l'animation culturelle qui se finance par des aides ponctuelles de l'État ou par des contrats d'objectifs passés avec lui.

---

## V/ LES ACTIONS EN MATIÈRE SPORTIVE

---

Dans ce domaine l'intervention des communes résulte pour l'essentiel d'une pure volonté des autorités locales. Les constructions des équipements sportifs, les activités sportives initiées par les communes ou aidées par elles relèvent de leur parfaite autonomie décisionnelle.

La question a pu se poser de savoir si les communes devaient obligatoirement mettre à disposition des collèges et lycées leurs gymnases, stades, piscine etc. La loi du 12 juillet 1999 apporte une réponse pour ce qui concerne, non pas le principe d'une mise à disposition mais sur les modalités, notamment financières. Les communes pourront demander une participation financière aux conseils généraux et/ou régionaux destinée à compenser le coût de fonctionnement pour la commune. A défaut d'accord entre les parties, la commune fixera le montant de sa redevance.

---

## VI/ LES ACTIONS EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

---

Les actions communales sont de nature obligatoire en matière d'environnement pour tout ce qui concerne les services publics (industriels ou commerciaux) de production et de distribution d'eau potable, d'assainissement des eaux usées, et d'enlèvement et traitement des ordures ménagères.

Tous ces grands domaines sont un des enjeux majeurs des collectivités publiques, et donc des communes, pour ces prochaines années. Des réglementations de plus en plus contraignantes s'imposent aux communes, quelle que soit leur taille. Les normes à respecter trouvent leur origine dans le droit communautaire et dans le droit interne.

Il ne peut être question dans cette fiche de prétendre résumer les dispositifs qui se solderont par des dépenses lourdes pour les contribuables/usagers. C'est tout à fait logiquement que les communes se sont regroupées dans des structures intercommunales de plus en plus « intégrantes » pour gérer ces compétences particulières.

Enfin, bien que cela ne relève pas directement de l'environnement, il faut noter l'obligation des communes d'assurer les distributions d'énergie électrique, liée au monopole et au monopsonne d'EDF. Cette position monopolistique a été condamnée par les instances communautaires. A l'occasion des prochains renouvellements contrats de délégation de service public dans ce domaine, les communes n'auront plus l'obligation de contracter avec EDF.





# Le maire et les adjoints

Aux termes de l'article L.2121-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), « le corps municipal de chaque commune se compose du conseil municipal, du maire et d'un ou plusieurs adjoints » et « il y a, dans chaque commune un maire et un ou plusieurs adjoints élus parmi les membres du conseil municipal ».

Le nombre d'adjoints ne peut donc être inférieur à un. Le nombre maximum doit ne pas dépasser 30 % de l'effectif légal du conseil municipal. Toutefois l'article L.2122-3 prévoit une dérogation à cette limite de 30 %.

« Lorsqu'un obstacle quelconque ou l'éloignement rend difficiles dange-reuses ou momentanément impossibles les communications entre le chef-lieu et une fraction de commune, un poste d'*adjoint spécial* peut être institué par délibération motivée du conseil municipal ». Cet adjoint spécial ne peut avoir d'autres fonctions qu'officier d'état civil et d'agent chargé de l'exécution des lois et règlements.

Nous évoquerons les modes de désignation puis les attributions du maire et des adjoints.

En revanche nous n'évoquerons pas dans cette fiche les conditions d'exer-cice des mandats locaux (sauf pour ce qui concerne les cas d'incompati-bilité).

## SECTION 1 : Les modes de désignations

Par ce vocable, nous incluons les désignations proprement dites mais aussi les cas de fin de fonction.

---

### I/ L'ÉLECTION DU MAIRE ET DES ADJOINTS

---

## A) Les conditions préalables à l'élection

Pour pouvoir désigner son maire et ses adjoints, le conseil municipal doit être au complet. Cela ne signifie pas que tous les membres en exercice doivent être présents à la séance de conseil, mais que l'assemblée doit disposer de son effectif légal total.

Si un conseil municipal n'est pas au complet pour l'élection du maire l'article L.2122-8 précise qu'avant la convocation du conseil municipal, « il est procédé à des élections qui peuvent être nécessaires pour compléter le conseil municipal. »

*Pour bien comprendre le sens de cet article, il faut le lire en relation avec les articles L.258 et L.270 du Code électoral.*

*Il faut distinguer les communes de moins de 3 500 habitants et les autres.*

*Dans les communes de moins de 3 500 habitants, le Code électoral (article L.258) oblige à des élections partielles pour compléter le conseil municipa-l.*

*Dans les communes de 3 500 habitants et plus, il y a lieu à renouvel-lement complet du conseil et non, seulement, à un renouvellement partiel.*

Pour ces communes de 3 500 habitants et plus, le conseil est réputé au complet si des conseillers municipaux démissionnent après que le maire ait quitté ses fonctions et avant que le successeur n'ait été désigné.

## B) La convocation du conseil municipal

Il faut distinguer selon que l'on se situe en situation de renouvellement intégral du conseil municipal ou en cours de mandat.

### 1° En cas de renouvellement intégral

La convocation est faite par l'ancien maire. En effet celui-ci continue à exercer ses fonctions jusqu'à l'installation de la nouvelle assemblée. Le doyen d'âge de cette nouvelle assemblée présidera la première séance jusqu'au moment où le nouveau maire est désigné.

### 2° En cours de mandat

Il peut être nécessaire de désigner un nouveau maire en cours de man-dat, dans des situations diverses (démission, inéligibilité, révocation, décès).

Dans ce cas le premier adjoint est chargé de procéder à la convocation, ou à défaut par le premier des adjoints pris dans l'ordre du tableau, sinon conseiller dans l'ordre du tableau.

## C) Les candidats à l'élection de maire et d'adjoints

Les candidats sont obligatoirement des membres du conseil municipal. Jusqu'à l'intervention de la loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice, les candidats devaient être âgés d'au moins 21 ans.

L'article 7 de cette loi modifie l'article L.2122-4 du CGCT. Désormais, tout conseiller municipal peut être candidat puisqu'il doit être âgé de 18 ans révolus.

La loi du 5 avril 2000 modifie les conditions d'incompatibilités. Les fonctions de maire sont incompatibles avec les fonctions de parlementaire européen, de président d'un conseil général ou de président d'un conseil régional. Elles sont également incompatibles avec les fonctions de membre de la Commission européenne qui siège à Bruxelles, ou de membre du conseil de la politique monétaire de la Banque de France.

Les autres règles d'incompatibilité et d'inéligibilité n'ont pas été modi-fiées. Elles concernent certains agents des administrations financières. Par ailleurs, les salariés du maire ne peuvent être désignés en qualité d'adjoints. Enfin, pour les seules communes de plus de 5 000 habitants, les services de sapeur pompier volontaire sont incompatibles avec les fonctions de maire ou adjoints.

## D) L'élection du maire et des adjoints

Le conseil est réuni dans des délais impératifs.

En cours de mandat le conseil, s'il est au complet, doit se réunir dans les quinze jours qui suivent la cessation de fonction du maire.

S'il n'est pas au complet, il est nécessaire soit de compléter l'assemblée par des élections partielles (cas des communes de moins de 3 500 habi-tants) soit de renouveler le conseil municipal, c'est-à-dire une élection générale (cas des communes de 3 500 habitants et plus).

Le nouvel article L.2122-4 du CGCT indique que le conseil municipal élit le maire et les adjoints parmi ses membres, au scrutin secret et à la majorité absolue, ce que confirme l'article L.2122-7. Ce second article

précise que si après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le candidat le plus âgé est déclaré élu.

Les règles de quorum sont celles qui procèdent d'une séance normale de conseil municipal.

*A noter que s'il y a lieu à seconde réunion faute de quorum, le conseil devrait être convoqué par l'ancien maire et non par le doyen d'âge qui ne fait que présider la séance jusqu'à l'élection. En réalité, par application de l'article L.2122-15, al 3, le conseil est installé donc les fonctions de maire et adjoints sont exercées par les conseillers dans l'ordre du tableau. C'est bien au doyen d'âge de convoquer le conseil en seconde réunion puisqu'il est le premier dans l'ordre du tableau.*

Aussitôt le maire élu, il préside la séance et le conseil désigne les adjoints, dont il a préalablement fixé le nombre.

Le maire et les adjoints sont élus pour la même durée que le conseil municipal.

Lorsqu'il y a lieu à élection du maire, il est procédé à l'élection des adjoints et des délégués de la commune au sein des organismes extérieurs.

## II/ LA FIN DE FONCTION

La démission du maire est adressée au préfet du département. Elle est définitive à partir de son acception par le Préfet.

Si le préfet refuse la démission, celle-ci est effective un mois après un nouvel envoi constaté par lettre recommandée.

Le maire et les adjoints continuent leurs fonctions jusqu'à l'installation de leurs successeurs, sauf les cas d'incompatibilités, de suspension, de révocation ou de mise en place de la délégation spéciale.

Dans ces cas, le maire est provisoirement remplacé dans la plénitude de ses fonctions par un adjoint, dans l'ordre des nominations et, à défaut, par un conseiller municipal désigné par le conseil ou, à défaut, pris dans l'ordre du tableau.

Le maire est également provisoirement remplacé dans ses fonctions en cas d'absence ou d'empêchement. Cela ne signifie pas que le maire perd ses compétences lors de ses absences. (par exemple, il peut convoquer un conseil municipal pour une séance facultative ou obligatoire),

## SECTION 2 : Les attributions du maire et des adjoints

Le maire est l'organe exécutif de la commune. Il a des pouvoirs propres et peut avoir des compétences déléguées de son organe délibérant.

Il est également agent de l'État avec des attributions spécifiques.

## I/ LE MAIRE, AGENT DE L'ÉTAT

Le maire et les adjoints sont officiers de police judiciaire sur le territoire de leur commune. Ils y sont également officiers d'état civil.

Le maire est chargé de la publication des lois et règlements, de l'exécution des mesures de sûreté générale et de toutes les fonctions spéciales qui lui sont attribuées par des lois spécifiques (recensement général de la population, recensement militaire etc.)

Les légalisations de signatures, qui sont une compétence liée, sont exercées au nom de l'État.

En tant qu'agent de l'État ils sont sous l'autorité hiérarchique de l'État et de son représentant dans le département (le Préfet) mais également sous le contrôle du procureur de la République (pour les qualifications d'OPJ et d'OEC).

## II/ LES ATTRIBUTIONS EXERCÉES AU NOM DE LA COMMUNE

Le maire dispose de compétences propres qu'il exerce soit sous le contrôle du représentant de l'État (pouvoirs de police administrative) soit sous le contrôle (politique) du conseil municipal.

Il peut également disposer de compétences normalement dévolues à l'assemblée délibérante mais que celle-ci lui a spécifiquement déléguées.

## A) Les pouvoirs propres du maire

### 1° Les attributions générales

« Le maire est seul chargé de l'administration ». En conséquence, il lui appartient d'organiser les services municipaux qui sont placés sous son autorité.

Le maire nomme et révoque aux emplois communaux, dans la limite du tableau voté par le conseil. En sa qualité d'autorité territoriale, il est le supérieur hiérarchique des agents dont il détermine le déroulement de carrière.

Il peut, sous sa surveillance et sous sa responsabilité déléguer une partie de ses compétences à un ou plusieurs adjoints, et en leur absence ou en cas d'empêchement à des membres du conseil municipal.

Il peut également donner délégation de signature au directeur général des services, au directeur général adjoint des services, au directeur général des services techniques et au directeur des services techniques.

### 2° Les compétences exercées sous le contrôle du préfet.

Il s'agit des compétences liées à l'exercice des pouvoirs de police administrative municipale. Ces dispositions sont décrites par les articles L.2212-1 et suivants du CGCT.

Il ne peut être dans l'objet de la présente fiche de présenter le détail de la notion de police administrative municipale.

La police municipale consiste en deux branches distinctes principales : une police générale et des polices spéciales.

La police générale consiste à assurer le bon ordre, la sécurité, la sûreté, et la tranquillité publiques.

Les polices spéciales consistent en des domaines particuliers (circulation, stationnement, funérailles, ports maritimes, baignades, édifices menaçant ruines, ramonages, numérotages d'habitations, salubrité des points d'eau, assainissement).

Ces polices municipales peuvent entrer en conflit entre elles mais aussi en conflit avec les polices administratives (générales ou spéciales) exercées par l'État sur le territoire communal.

### 3° Les attributions exercées sous le contrôle du conseil municipal.

Par contrôle du conseil municipal, il faut entendre contrôle politique.

L'assemblée n'a aucun pouvoir hiérarchique envers le maire (suspension, révocation).

Ces attributions sont précisées par l'article L.2122-21 du CGCT. Le maire est chargé d'exécuter les décisions du conseil municipal.

C'est par exemple au titre de l'exécution des décisions du conseil qu'il est ordonnateur des dépenses et des recettes.

## **B) Les attributions déléguées par le conseil municipal**

L'article L.2122-22 du CGCT indique le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal être chargé en tout ou partie, et pour la durée du mandat de certaines compétences.

Elles sont limitativement énumérées (17 cas) et peuvent concerner des domaines importants de la gestion quotidienne (marchés négociés, fixation des tarifs municipaux) mais également de la gestion prévisionnelle (exercice du droit de préemption, contraction des emprunts prévus au budget, créations de classes).

Le domaine strictement budgétaire ne peut faire l'objet d'une délégation. Le conseil doit conserver ses prérogatives en matière de vote de budget, vote des taux de la fiscalité, vote des subventions etc.

Ces attributions sont soumises à un régime particulier. Les décisions prises dans ce cadre sont assimilées à des délibérations, dans leur valeur juridique. Le maire doit rendre compte à chaque séance obligatoire du conseil municipal de décisions qu'il a été amené à prendre au titre des délégations.

Le conseil peut mettre fin à tout moment du mandat à la délégation consentie par une nouvelle délibération.

# La politique familiale

La politique familiale, comme l'ensemble de la politique sociale, s'est développée dès la fin de la seconde guerre mondiale pour devenir un des socles de l'État Providence. Aujourd'hui les domaines d'application de la politique familiale s'adressent à toutes les composantes de la vie d'une famille: ses revenus, les conditions d'activité professionnelle des parents, le logement, les loisirs, l'éducation et la garde des enfants, les transports publics, etc.

On peut identifier trois dimensions, qui selon l'importance qu'elles ont prise au cours du temps, ont imprimé leur marque au système.

- **La dimension morale:** il s'agit de renforcer l'institution familiale, garante du bon fonctionnement de la nation. Cette dimension, consensuelle lorsque la politique familiale a été instaurée, prend un tour contemporain plus polémique avec les débats autour du PACS ou de ce qu'on appelle la « démission parentale ».
- **La dimension démographique:** la politique familiale comprend un arsenal de mesure visant à contrecarrer la baisse de la natalité qui va des allocations familiales au dispositif fiscal du quotient familial. L'objectif est d'alléger le coût de l'enfant, qui serait, selon les modèles, un élément déterminant dans la décision d'avoir un enfant.
- **La dimension sociale:** il s'agit là, pour la collectivité, de participer à la prise en charge des enfants, les études, comme le bon sens d'ailleurs, mettant en évidence des inégalités de revenus par tête entre familles sans enfant et famille avec enfants. Il s'agit aussi de faire en sorte que les enfants ne soient plus un obstacle à la vie professionnelle des femmes.

On le voit, la politique familiale, qui se confond parfois avec une politique de l'enfance, est faite de strates qui rendent l'ensemble complexe et son efficacité discutable. Les acteurs de cette politique sont nombreux: État, collectivités locales, la Caisse Nationale d'Allocations Familiales, la CNAF est un des plus importants.

---

## I/ LES GRANDS TRAITS DE LA POLITIQUE FAMILIALE

---

### A) Les principes

La politique familiale poursuit donc deux objectifs, prendre en charge tout ou partie du coût d'un enfant et assurer un niveau de vie considéré comme décent à tous les enfants. Deux logiques contradictoires sont alors en œuvre:

- On prend uniquement en compte la perte de niveau de vie générée par l'éducation d'un enfant. Dans ce cas, ce coût est évalué de façon absolue et l'aide est relativement plus favorable pour les familles les plus aisées. C'est le cas du quotient familial.
- On considère le niveau de vie de la famille relativement à l'ensemble de la société. Dans ce cas, l'aide, selon qu'elle est conditionnée ou non aux ressources, est plus favorable ou relativement plus favorable aux familles les moins aisées.

### B) Différents types d'aide...

Certaines aides sont indirectes: elles sont versées aux prestataires de services aux familles. C'est le cas, par exemple, de l'Aide Personnalisée au Logement - APL - qui est versée, sous conditions de ressources des locataires, au propriétaire d'un logement. C'est également vrai pour la politique éducative des collectivités locale - maternelle et primaire pour les communes, collèges pour les départements, lycées pour les

régions, etc. Mais l'essentiel est constitué d'aides directes, attribuées sans intermédiaire aux bénéficiaires. On distingue:

- **Les aides financières:** elles sont attribuées selon la situation familiale. On y trouve notamment les prestations familiales des Caisses d'Allocations Familiales.
- **Les aides en nature:** fonction ou non des ressources, il s'agit de services non marchands - fournis gratuitement ou à un prix inférieur à celui du marché. L'éventail est large. Si en toute logique on peut y mettre l'Éducation Nationale, on y trouve également l'action sociale des collectivités locales: crèches, cantines, centres aérés, etc.
- **Les aides fiscales:** il s'agit d'avantages fiscaux conditionnés au nombre d'enfants. Parmi ces mesures, on trouve notamment la déduction des frais de garde ou le quotient familial.
- **Les aides réglementaires:** ce sont des dispositifs légaux qui favorisent ou récompensent les familles avec enfants. C'est le cas des congés maternité ou du récent congé paternité, des congés parentaux, mais aussi des bonus dans le cadre de l'âge de la retraite ou de son calcul, ou encore des « équivalences » de diplôme pour passer des concours de la fonction publique.

## C) ...Aux effets contestés

Le caractère protéiforme de la politique familiale l'ouvre aux critiques de tous bords. La critique libérale sur l'ingérence économique de l'État dans les affaires privées est largement évoqué dans d'autres fiches 1. Cette ingérence n'est pas qu'économique. S'opposent ainsi ceux qui considèrent que l'État doit préserver les valeurs traditionnelles de la famille et ceux qui considèrent qu'il s'agit d'une ambition d'un autre âge. Ce débat recouvre bien souvent celui de la légitimité d'une politique nataliste, d'autant que ses effets, malgré une assise théorique solide, sont contestés.

Plus généralement, et sans doute plus fondamentalement, il s'agit de savoir si la politique familiale doit se centrer sur l'enfant ou sur la famille. Dans le premier cas, c'est le principe de l'Universalité qui est avancé: les mesures doivent s'appliquer à tous, sans condition de ressources. Il s'agit d'une solidarité horizontale des familles sans enfant vers les familles avec enfants. Dans le second, on privilégie le principe de l'Équité: les aides doivent dépendre du revenu. Cette fois, on parle de solidarité verticale des familles favorisées vers les familles moins aisées.

Le principe solidarité verticale est devenu largement majoritaire. Mais, c'est autant pour des considérations idéologiques que pour des raisons financières. Le déficit global de la sécurité sociale a ainsi amené l'État à s'interroger sur l'efficacité réelle de ses mesures en faveur de la famille. Accusées de renforcer les inégalités, coûteuses, les aides familiales sont progressivement soumises à condition de ressource. Cela ne va pas sans résistance comme le montre la réforme avortée de la mise sous condition de ressources des allocations familiales. Proposée en juillet 1997, cette réforme a été abandonnée sous la pression des associations « familiales » - le gouvernement Jospin lui a substitué une baisse du plafond du quotient familial de 16 380 F à 11 000 F par demi-part. Il n'en demeure pas moins vrai que près de 90 % des prestations familiales sont aujourd'hui soumises à condition de ressources contre moins de 20 % au début des années 1970.

---

## II/ LA CAISSE NATIONALE D'ALLOCATIONS FAMILIALES

---

La sécurité sociale est un acteur majeur de la politique familiale au travers de la branche santé - Maladie/Maternité - et évidemment de

la branche famille. Les transferts financiers assumés par cette seule branche lui donnent le premier rôle.

## A) L'organisation

La CNAF (Caisse Nationale des Allocations Familiales) est partie prenante de l'ACOSS (Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale). Établissement public administratif, elle chapeaute les Caisses d'Allocations Familiales – CAF – qui sont, elles, des organismes de protection sociale de droit privé chargés d'une mission de service public. Les CAF sont dans une large mesure territorialisées sur la base géographique du département. L'URSSAF (Union de Recouvrement des cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales) est chargée du recouvrement.

L'activité des CAF, qui s'inscrit dans le cadre de la politique définie par les pouvoirs publics, s'est élargie, à ce titre, des missions strictement familiales vers le domaine du logement ou de la précarité. C'est le cas en 1971 pour l'allocation de logement sociale (ALS), en 1977 de l'aide personnalisée au logement (APL), en 1975 de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), etc.

Ces actions font l'objet d'une convention d'objectifs et de gestion établie avec les pouvoirs publics pour quatre ans. Cette convention résulte de la réforme de la sécurité sociale votée en 1996. On fixait à la branche famille, comme aux autres branches, un objectif de résorption du déficit. Dans ce cadre, la définition des prestations légales est de la compétence des pouvoirs publics, alors que l'action sociale demeure du ressort de la CNAF et des CAF.

Selon le code de la sécurité sociale, la CNAF et les CAF sont composées de deux organes de décision :

- **Les conseils d'administration** définissent, selon les options nationales, la politique de l'organisme, votent les budgets d'action sociale, etc. Depuis l'ordonnance d'avril 1996, les associations familiales et personnalités qualifiées occupent environ 1/4 des sièges à la CNAF - 35 membres - et 1/3 dans les CAF - 24 membres. Ces membres, dont le mandat est fixé à 5 ans, sont désignés par organisations syndicales de salariés - CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT, CGT-FO - ; les organisations professionnelles nationales d'employeurs - MEDEF, CGPME, UPA - ; les organisations professionnelles des travailleurs indépendants - CGPME, UPA, UNAPL, CNPL - ; les unions d'associations familiales et l'État pour les personnes qualifiées.

- **Le directeur de la CNAF** est nommé par décret en conseil des ministres après avis du Président du conseil d'administration. Chargé d'appliquer la politique du conseil d'administration, il nomme les directeurs et agents comptables des CAF.

## B) Le financement

Après une longue période de déficit, les comptes de branche Famille, établis en droits constatés depuis 1996, semblent s'installer dans un excédent durable, et ce, malgré de nouvelles mesures. Cela s'explique tant par des mesures d'économie que par un contexte économique favorable.

**Tableau 1 : Résultats de la Branche Famille (milliards de francs)**

1999	2000	2001 (p)
1,7	9,5	6,0

La reprise économique a ainsi généré une hausse de la CSG et des prélèvements sur les revenus de valeurs mobilières. Ce processus de fiscalisation des ressources a ramené la part des cotisations sociales sous les 60 % contre environ 90 % des ressources en 1990.

Dans le domaine des dépenses, certaines mesures ont pesé sur les dépenses. On peut citer, entre autres, la prolongation du versement des prestations familiales jusqu'à 20 ans ou l'extension de l'allocation de rentrée scolaire aux familles d'un enfant et leur augmentation. Les CAF ne sont que les intermédiaires de certaines mesures pour lesquelles elles reçoivent des compensations. C'est le cas pour une partie des aides au logement remboursée par le fonds national de l'habitat (Fnh) pour l'Apl, par le fonds national d'aide au logement (Fnal) pour l'Als. L'État prend, quant à lui, en charge les dépenses de RMI.

Plus de 10 millions d'allocataires sont concernées par les prestations légales, dont pour les 2/3 environ, des familles avec enfants à charge. Ces prestations entrent au moins pour moitié dans les ressources d'environ 25 % des familles concernées. Les aides au logement touchent près de 6 millions de foyers. Parmi les minima sociaux, le RMI est versé plus 1 100 000 personnes alors l'AAH - Allocation pour Adulte Handicapé - l'est à 650 000.

# Microéconomie et individualisme

C'est l'étude de ce qu'il est convenu d'appeler l'**homo economicus**: être libre et rationnel régi par le principe de l'utilitaro-hédonisme. Il poursuit son intérêt particulier (utilitarisme) par la maximisation des satisfactions et la minimisation de l'effort (hédonisme). La plupart des auteurs qui se rattachent à ce paradigme sont qualifiés de néoclassiques. A l'image de la théorie mathématique des ensembles qui s'est développée par l'étude de paradoxes – dont celui de Cantor, quel est l'ensemble de tous les ensembles? –, l'approche individualiste de l'économie est partie du paradoxe de l'eau et du diamant: si l'on admet que la valeur des choses réside dans leurs utilités, comment se fait-il que l'eau, très utile, n'a que peu de valeur alors le diamant, peu utile, a une grande valeur?

## I/ L'ÉLABORATION PROGRESSIVE DE L'APPROCHE INDIVIDUALISTE

### A) La valeur utilité

La question qui agite les économistes du XVIII<sup>e</sup> siècle est celle de la valeur: qu'est-ce qui fait qu'un bien a de la valeur et qu'on exige une contrepartie pour s'en séparer? Autrement dit, comment expliquer la formation des prix? Deux hypothèses s'affrontent, celle de l'utilité et celle du coût de production.

Cette dernière fonde la théorie de la valeur travail, c'est-à-dire de la quantité de travail incorporée dans la production du bien. Puisque la valeur est le fruit d'un processus de production, d'un travail socialisé, cette théorie requiert d'emblée une vision globale de la société: à l'examen des individus, elle préfère l'examen de leurs relations. La logique de cette approche, défendue par les économistes classiques (Smith, Ricardo, Malthus, etc.), a été poussée jusqu'à son terme par Marx. Elle débouche sur une théorie de l'exploitation des travailleurs par les capitalistes que ne peuvent accepter les libéraux.

D'où l'idée de rejeter un raisonnement en terme de classe sociale en fondant la valeur sur l'utilité qu'en retirent les individus. Celle-ci devient subjective, chaque individu devient un élément irréductible du système et la nature de ses choix, libres, ne sont pas discutables par l'économiste.

### B) La notion d'utilité marginale

La notion de rareté adjointe à celle de d'utilité permet d'expliquer le paradoxe de l'eau et du diamant. Dans une situation que l'on peut qualifier de normale, le diamant n'a certes pas le caractère vital de l'eau, mais l'abondance de cette dernière, la rareté du diamant, les goûts de l'individu – futiles ou pas, peu importe – le conduisent à préférer le diamant. Il est évident que l'échelle des préférences sera inversée si l'individu est perdu dans le désert.

Sur ces bases, l'idée d'une mesure de la valeur se fait jour. C'est à l'allemand Gossens (1854), puis à Menger (Vienne, 1871), Jevons (1971) et Walras (1874, Lausanne), que l'on doit la résolution de ce problème grâce au concept d'**utilité marginale**.

*L'utilité marginale est le supplément d'utilité qu'apporte à un individu donné une unité supplémentaire du bien qu'il consomme.*

On suppose qu'un individu est capable de mesurer la satisfaction que lui procure la consommation d'une quantité  $x$  d'un bien  $X$ . On parle de Théorie cardinale de l'utilité dans la mesure où l'individu peut effectuer cette mesure, et donc additionner les utilités.

Prenons l'exemple d'un individu qui cherche à étancher sa soif. On admet aisément que plus il boit, moins il a soif. On le suppose capable de définir, dans le tableau suivant et selon une unité de mesure qui lui est propre, la satisfaction selon sa consommation.

Tableau 1 : L'utilité marginale

Nombre de verres	Utilité totale	Utilité marginale
1	7	7
2	13	6
3	17	4
4	18	1
5	18	0
6	16	-2
7	12	-4

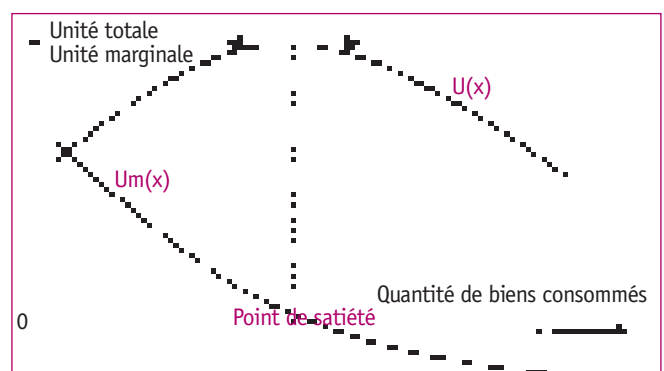
Sur la deuxième colonne, on peut lire l'utilité totale fonction de la quantité de verres consommés. On observe que sa satisfaction augmente jusqu'au 4<sup>e</sup> verre pour ensuite commencer décroître. Ce qui signifie que le 5<sup>e</sup> verre ne lui apporte aucune satisfaction et que les suivants lui procurent du déplaisir. Or, ils sont tous exactement identiques. Il apparaît donc que la valeur que l'individu accorde au verre dépend de son rang, c'est-à-dire de la rareté de ce verre.

La troisième colonne exprime cette valeur. Ainsi, l'utilité marginale du quatrième verre correspond au supplément d'utilité induit, soit la différence entre la satisfaction totale retirée de la consommation de 4 verres moins celle retirée de 3 verres:  $18 - 17 = 1$ .

Dans ce cadre de réflexion, l'utilité marginale est décroissante dans la mesure où l'on suppose que l'individu fini par être rassasié. Le 4<sup>e</sup> verre correspond au **point de satiété ou au maximum de satisfaction**.

Cette démarche est généralisable à l'ensemble des individus et à l'ensemble des biens. Mathématiquement, pour tout bien  $X$ , chaque individu construit une fonction d'utilité totale  $U(x)$ , avec  $x$  la quantité de bien  $X$ . Cette fonction d'utilité est croissante jusqu'au point de satiété, c'est-à-dire tant que l'utilité marginale,  $U_m(x)$  est positive. Elle devient décroissante dès que l'utilité marginale est négative. D'un point de vue mathématique, si le bien est parfaitement divisible, alors **l'utilité marginale est la dérivée de la fonction d'utilité** <sup>(1)</sup>. Cette utilité marginale est supposée décroissante.

Figure 1 : L'utilité marginale



Ce graphique ne fait que traduire le bon sens de l'individu: il ne consomme davantage que s'il en éprouve du plaisir, il ne fait un pas de plus que dans la mesure où cela le rapproche de son objectif. Cet utilitarisme est fondamental dans le raisonnement néoclassique: une entreprise

produira une unité de plus si et seulement si sa vente lui rapporte davantage que son coût de production, un salarié ne sera embauché sur la base d'un calcul similaire, etc.

Le raisonnement à la marge permet donc de résoudre le paradoxe de l'eau et du diamant: pour un individu, la valeur d'un bien dépend de la quantité de ce bien dont il dispose. La difficulté est que cette valeur est subjective, si bien qu'il est difficile de définir une unité de mesure commune à l'ensemble des individus et servant de base aux échanges. Certains auteurs ont proposé évidemment de prendre l'unité monétaire, mais cela implique que son utilité marginale soit constante, hypothèse inacceptable - un euro n'a pas la même valeur selon la fortune. Ce problème est résolu par la théorie de l'**utilité ordinale** inscrite dans le cadre de l'**équilibre général**.

## C) La notion d'équilibre général

La notion d'équilibre existe déjà les classiques britanniques (Smith, Ricardo, Malthus), mais c'est la vision d'un état stationnaire, aboutissement dans un horizon plus ou moins lointain du développement économique. Pour Ricardo, par exemple, l'objectif de la politique économique doit être de repousser au maximum cette échéance, notamment au travers de l'expansion territoriale et du commerce international.

Pour les néoclassiques, l'équilibre général s'apparente à l'équilibre tel que peut le décrire la physique newtonienne. Ainsi, pour Walras, *l'ensemble des individus est en équilibre si, pour une répartition donnée de l'ensemble des biens entre eux, aucun individu ne souhaite procéder à un échange de bien avec un autre*. On parle d'**équilibre général des marchés** ou d'**équilibre Walrassien**.

À la cohérence des individus établis par la théorie de l'utilité marginale est adjointe une cohérence globale de l'ensemble. Ce lien peut être approché de manière intuitive. Puisqu'on n'a pas réussi à trouver une unité de mesure commune à tous les individus, on évacue le problème en comparant des rapports d'utilité marginale.

Par exemple, étant donné les dotations initiales de deux individus A et B, ceux-ci ont des préférences telles que  $U_{mX}/U_{mY} = 2$  et  $U_{mX}/U_{mY} = 1/3$ , respectivement pour A et B. Cela signifie que A préfère X alors que B préfère Y. Ils ont donc intérêt à procéder à un échange. Mais puisque, les utilités marginales sont décroissantes, alors l'échange cessera dès que  $U_{mX}/U_{mY} = 1$ , c'est-à-dire dès que A et B n'auront plus de préférence. On sera alors en situation d'équilibre général.

## II/ LES CONCEPTS MODERNES DE L'APPROCHE NÉOCLASSIQUE

Par analogie avec les mathématiques, on définit des ensembles, des relations entre ceux-ci et enfin des applications.

### A) Les ensembles

On distingue deux grands ensembles, les biens et les agents. Les premiers ont déjà été étudiés (cf. fiche 1). Il suffit donc de remarquer que les différentes typologies constituent des partitions de l'ensemble des biens.

Quant aux agents, ce sont des personnes physiques ou morales qui constituent des centres autonomes de décision. Aux trois grandes fonctions économiques - produire, consommer et échanger - sont associés trois types d'agent: les entreprises, les consommateurs et les intermédiaires financiers.

Dans la vision néoclassique de l'économie, l'agent est assimilé à une fonction mathématique: un même individu peut donc selon les circonstances exercer l'une ou l'autre de ces fonctions. On voit là que cette

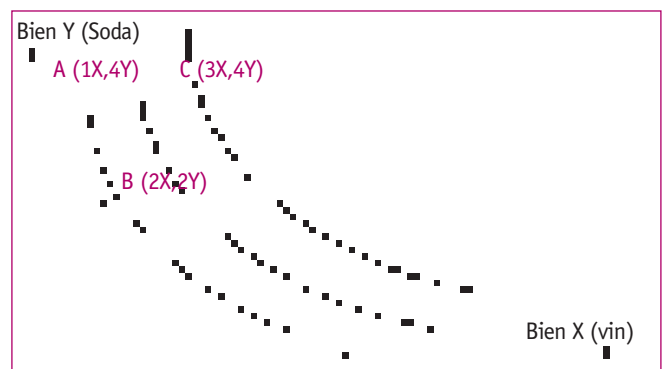
approche fondamentalement individualiste implique une négation de l'existence des classes sociales.

## B) L'approche ordinale de l'utilité

L'approche cardinale de l'utilité se heurte, on l'a vu, à des problèmes de mesure: définir une unité de mesure commune aux individus et surtout supposer que les individus sont capables de mesurer. Pour lever une partie au moins de cette difficulté, il suffit de supposer que les individus sont seulement capables de comparer, de hiérarchiser, par exemple, la satisfaction qu'ils retirent respectivement de la consommation de soda ou de vin.

L'approche ordinale de l'utilité suppose donc que l'individu établit des classes d'indifférence, ensembles de paniers de biens qui lui procurent une même satisfaction. Ainsi, s'il est indifférent entre le panier 2 bouteilles de vin et trois de soda et le panier 1 bouteille de vin et quatre de soda, on dira que ces deux paniers appartiennent à la même classe d'indifférence. On représente alors les préférences de l'individu sur un graphique, appelé **carte d'indifférence**, dont les axes correspondent aux quantités des deux biens en question.

Figure 2: Les courbes d'indifférence



Chaque courbe représente une classe d'indifférence. Par exemple, l'individu est indifférent entre A (1,4) et B (2, 2). On suppose, contrairement à l'approche marginale, que l'individu en veut toujours plus. Ainsi, il préfère C à A dans la mesure où le panier C contient davantage de X pour une même quantité de Y. En conséquence, l'individu cherchera à atteindre la courbe d'indifférence la plus élevée pour maximiser sa satisfaction. Toutefois, la convexité des courbes traduit le fait que plus un bien est rare pour l'individu, plus il lui accorde de valeur.

La rationalité de l'individu se traduit par la transitivité des préférences. Si un individu préfère A à B et B à C, alors il préfère A à C. En conséquence, un panier de biens ne peut appartenir à deux classes d'indifférence, deux courbes d'indifférence ne peuvent se couper.

### THÉORÈME D'IMPOSSIBILITÉ D'ARROW (1951)

L'économiste américain Arrow a démontré le théorème suivant: même si chaque individu est capable de définir ses préférences, il est impossible d'en déduire une fonction de préférence collective.

Il s'agit là d'une généralisation du paradoxe de Condorcet, qu'on peut illustrer ainsi. Soit un conseil municipal composé de 60 élus. Ce conseil soumet au vote l'ordre de réalisation de trois projets, une école (E), un pont (P) et une salle des fêtes (F). Les résultats du vote sont les suivants:

Ordre	EFP	EPF	FEP	FPE	PEF	PFE
Suffrage	23	0	2	17	10	8



Lors du dépouillement, on compare les projets deux à deux: E obtient 33 voix contre 27 à F (E arrive 33 fois avant F), F obtient 42 contre 18 à P, et pourtant P arrive devant E 35 fois. Autrement dit, il n'y a pas transitivité des choix et impossibilité de construire une fonction de préférence collective: quel que soit l'ordre choisi, il y aura au moins une majorité de mécontents.  
L'interprétation de ce résultat par les libéraux est simple. Toute procédure de choix collectif contient nécessairement une dimension dictatoriale, donc il faut laisser faire le marché et limiter au maximum l'intervention de l'État.

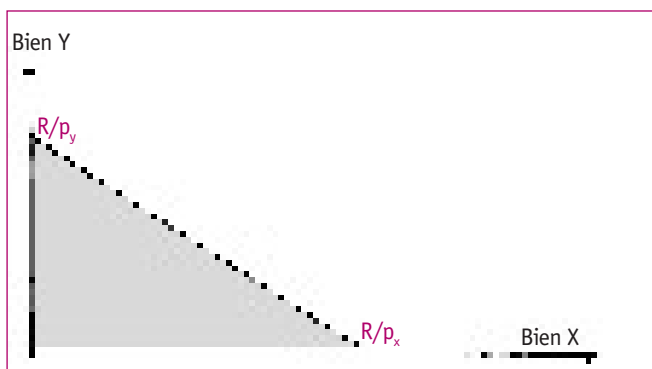
### C) Les contraintes budgétaires

L'individu en veut donc toujours plus, mais il doit faire face à des contraintes. On considère par exemple que le budget qu'il est disposé à consacrer à l'achat de X et de Y est de R. Les prix de respectifs de ces biens sont  $p_x$  et  $p_y$ . Ses possibilités d'achat correspondent donc à la **contrainte budgétaire** suivante:

$$R \geq p_x x + p_y y$$

Graphiquement, les possibilités d'achats sont situées sous la contrainte budgétaire:

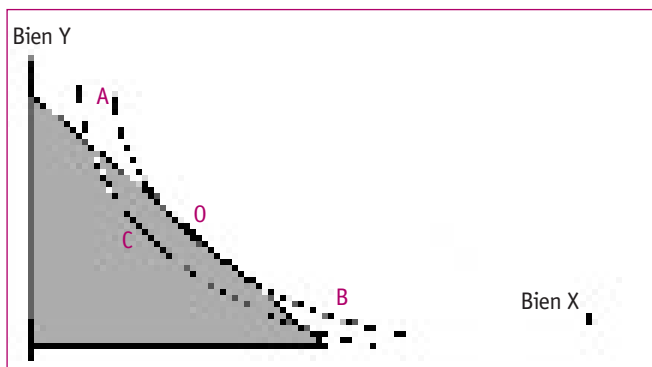
Figure 3: La contrainte budgétaire



### D) La maximisation de l'utilité

La carte d'indifférence représente ce que souhaite l'individu: aller le plus haut possible. La contrainte budgétaire représente ce qu'il peut faire. La confrontation des deux permet d'établir son comportement.

Figure 4: La maximisation de la satisfaction



Entre les paniers A, B et C, l'individu choisirait C car ils sont tous les trois sur la même courbe d'indifférence, mais C est moins cher (il est sous la contrainte budgétaire). Tous les paniers situés entre la contrainte budgétaire et la courbe d'indifférence contenant A, B et C représentent

une meilleure solution: l'individu peut les acheter et il lui procure une meilleure satisfaction. De proche en proche, on en déduit que le **point O, point de tangence unique entre la contrainte budgétaire et une courbe d'indifférence, représente le maximum de satisfaction de l'individu.**

Ce point ne dépend que du rapport des prix des biens, des préférences de l'individu et de son budget. On voit également que la convexité des préférences est une hypothèse nécessaire à la résolution du problème.

## III/ L'ABOUTISSEMENT DU MODÈLE ENSEMBLISTE: L'ÉQUILIBRE GÉNÉRAL

Ce qui précède ne fait que décrire le comportement d'un individu. Il reste à mettre en relation plusieurs individus sur les différents marchés concernés.

### A) L'optimum

A l'équilibre walrassien, on adjoint le concept d'**optimum** développé par le socioéconomiste Vilfredo Pareto (1848-1923). Il s'agit d'un état de l'économie dans lequel il est impossible d'améliorer la situation d'un individu sans faire baisser celle d'au moins un autre.

Cette définition se veut neutre dans la mesure où elle ne s'interroge pas sur la structure de la répartition, mais sur son efficacité. Par exemple, une situation où un individu possède tout quand les autres n'ont rien est un optimum. D'autre part, elle suppose a priori que la satisfaction des individus est indifférente à la situation des autres – ni altruisme, ni jalousie.

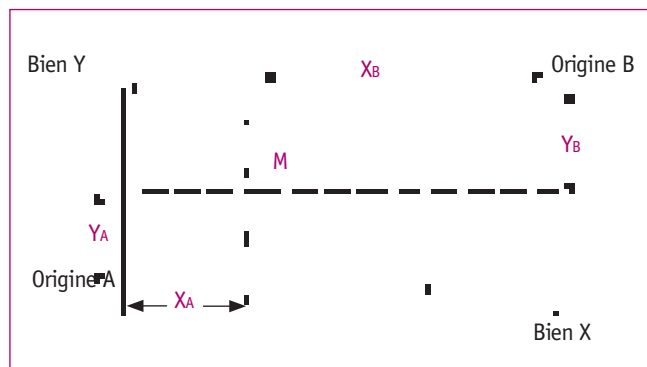
### B) Le cœur de l'économie

Pour illustrer l'équilibre général, prenons une économie composée de deux individus, A et B, et de deux biens, X et Y. Les individus ne peuvent produire ces deux biens, mais disposent d'une dotation initiale qu'ils peuvent échanger pour améliorer leur situation.

$$\text{Soit: } x_A + x_B = x \text{ et } y_A + y_B = y$$

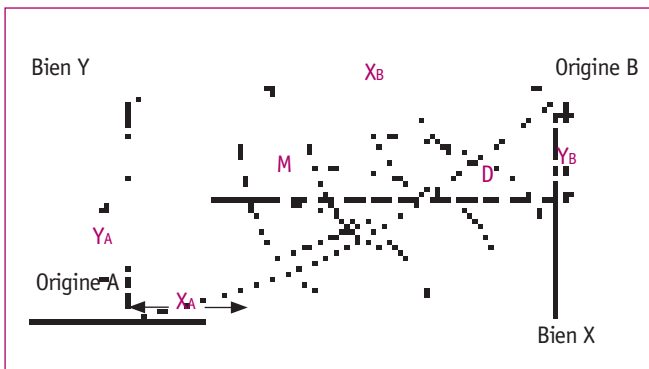
On peut alors représenter l'économie dans une boîte dite d'Hedgeworth. Il s'agit en fait de la mise en symétrie des dotations de A et de B.

Figure 5: Diagramme d'Hedgeworth



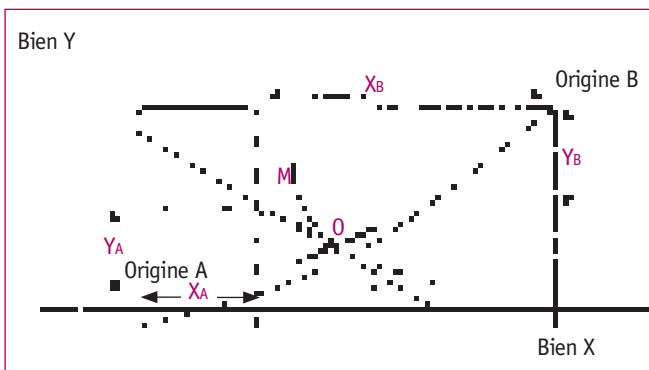
Pour chacun des deux individus, on peut dresser la carte d'indifférence. On montre qu'il existe une infinité de points de tangence qui définissent chacun un optimum de l'économie. Par exemple, en D sur le graphique suivant, A souhaiterait atteindre une courbe plus élevée, mais B refuserait de procéder à un tel échange car cela le conduirait lui sur une courbe moins élevée. L'ensemble de ces optima définit une courbe appelée courbe de contrats.

Figure 6 : La courbe de contrat



Partant de M, état initial de l'économie, nos deux individus vont s'entendre pour atteindre un point de la courbe de contrat située entre leurs courbes d'indifférence respectives passant par M. C'est le cœur de l'économie. Les négociations permettront d'établir les termes d'un échange dans lequel ils gagneront tous les deux. Ainsi, ils définiront des prix qui équilibreront les marchés X et Y qui les conduira à maximiser leur satisfaction sous contraintes budgétaires.

Figure 7 : L'équilibre de l'économie



## IV/ CONCLUSION SUR L'APPROCHE MICROÉCONOMIQUE

On vient de voir comment les outils de l'approche microéconomique permettaient de donner une représentation des comportements économiques et des négociations sur un marché. L'ensemble est cohérent, rigoureux et facilement généralisable.

Toutefois, certaines hypothèses ont été contestées. La convexité des préférences, nécessaire à la définition du maximum de satisfaction, en fait partie. Certains auteurs doutent également la rationalité des individus. On peut par exemple s'inscrire plus facilement dans un raisonnement en terme de rationalité limitée, où l'individu ne maîtrise pas tout, ne recherche donc pas le maximum de satisfaction, mais une satisfaction suffisante – il économise ainsi du temps.

L'équilibre général est un équilibre statique, qui est censé être atteint par tâtonnements, grâce à l'appui d'un commissaire priseur fictif. Il est la résultante de négociation entre individus libres et égaux. Dans ce cas, il peut représenter un idéal à atteindre. Mais analyser certaines situations sans tenir compte des inégalités de pouvoir, des conflits potentiels, peut s'avérer pour le moins dangereux.

Les réponses à ces critiques sont multiples et l'une des plus prometteuses est sans doute la théorie des jeux qui cherche à analyser les stratégies individuelles en cas de conflits, de coopération, avec ou sans possibilité de tricher, etc.

(1) La notion d'utilité marginale est née fin XIX<sup>e</sup> avec le développement des mathématiques. A cette époque, le calcul des dérivées était appelé calcul à la marge. Cela exprimait le fait que l'on s'intéressait à l'évolution d'une fonction sur une variation la plus petite possible, marginale.



# La loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 ou le nouveau droit budgétaire

Il aura fallu une année pour transformer profondément le droit budgétaire de la Ve République. Le 11 juillet 2000 une proposition de loi organique relative aux lois de finances était déposée par Monsieur Didier Migaud, rapporteur général du budget. Ce texte issu de travaux initiés par Monsieur Laurent Fabius, alors président de l'Assemblée nationale, revenait sur de nombreuses règles posées par l'ordonnance portant loi organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959.

La proposition de loi organique fut bien accueillie par le Sénat, ce qui facilita son adoption définitive le 28 juin 2001. Le Conseil constitutionnel devait dans sa décision du 26 juillet 2001 confirmer, à deux exceptions près, la constitutionnalité du texte qui fut promulgué le 1<sup>er</sup> août 2001. L'essentiel de ses dispositions entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005 pour permettre la préparation du budget 2006, mais certaines, notamment celles relatives à l'information du Parlement s'appliqueront au budget 2002.

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) permet d'améliorer sensiblement la gestion publique (I) tout en améliorant sensiblement les prérogatives du Parlement (II).

## I/ LA LOI ORGANIQUE MODERNISE LA GESTION PUBLIQUE

La gestion publique doit être plus efficace. A cette fin un assouplissement des principes régissant l'autorisation budgétaire est nécessaire. Ainsi peuvent être créées les conditions d'une amélioration, mais le moyen de celle-ci réside dans la mise en place d'un meilleur instrument comptable.

### **A) Un nouveau cadre de gestion : l'assouplissement des principes d'autorisation**

Deux grands principes régissent depuis toujours l'autorisation budgétaire : la spécialité et l'annualité. Ils permettent au Parlement de donner une autorisation plus précise. Plus la précision est grande et plus le pouvoir du Parlement est grand. Mais ces principes conduisent aussi à enserrer le Gouvernement dans un véritable « corset » budgétaire qui nuit à son efficacité.

#### **a) La nouvelle spécialité budgétaire**

Depuis la Monarchie de juillet, les dépenses sont présentées et votées par chapitre budgétaire. La croissance de leur nombre (entre 4000 et 5000 sous la IV<sup>e</sup> République) avait conduit dans le cadre de l'ordonnance du 2 janvier 1959 à dissocier le vote de la présentation. Ainsi, le vote se fait-il par grande masse : les services votés ou le titre de ministère pour les mesures nouvelles alors que la présentation et donc la discussion se fait par chapitre. Même si le nombre de chapitre a très sérieusement été réduit (848 dans le budget 2001) leur découpage n'est pas « parlant » et ne peut permettre un véritable débat. En effet les chapitres regroupent les dépenses de même nature ou de même destination. Ils correspondent à une logique de moyens.

La LOLF supprime les chapitres. Désormais ou plus précisément à partir du budget 2006, des programmes apparaîtront, ils seront construits à partir d'objectifs. Plus précisément, selon l'article 7 « *Un programme*

*regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ».

Les crédits ouverts dans ces programmes sont fongibles. Ce qui signifie que, le gestionnaire dispose d'une grande liberté d'action. Il peut redéployer les crédits entre les sept titres de dépenses que la LOLF a prévu (article 5).

Les quelques 150 programmes sont répartis en « missions » qui peuvent être interministérielles. Une mission « *comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* » (article 7). Elles sont créées par une loi de finances exclusivement sur initiative gouvernementale.

Deux missions particulières sont prévues par la LOLF, la première regroupe les crédits des pouvoirs publics, la seconde regroupe les crédits des deux dotations spéciales : une dotation pour dépenses accidentelles, une dotation pour mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits.

#### **b) La nouvelle annualité budgétaire**

En limitant la valeur des autorisations budgétaires à un an, on donne un véritable pouvoir à l'auteur de l'autorisation. Tel est le but recherché par le principe de l'annualité. Mais ce faisant, on crée un véritable carcan rendant délicate la réalisation de nombreuses opérations publiques.

La LOLF, assouplit ce principe dans une large mesure puisqu'elle généralise la technique des autorisations de programme, en les rebaptisant : autorisations d'engagement. A partir du budget 2006 toutes les autorisations budgétaires comprendront deux éléments : l'autorisation d'engagement et le crédit de paiement (article 8). Toutefois les nouvelles autorisations d'engagement ne seront pas valables sans limitation de durée comme l'étaient les anciennes autorisations de programme. Selon l'article 15 elles pourront être reportées d'une année sur l'autre sans aucune difficulté puisque aucune condition restrictive n'est prévue. Par contre, les crédits de paiement ne peuvent être reportés que dans la limite de 3 % des crédits initiaux.

Ainsi, une pluriannualité de fait est instaurée, et généralisée à l'ensemble des crédits (fonctionnement et investissement) mais limitée à une partie seulement de l'autorisation budgétaire : l'engagement.

Enfin, en termes de prévision et non plus d'autorisation la LOLF précise que le rapport économique, social et financier, joint au projet de loi de finances doit être rédigé dans une perspective pluriannuelle. Plus précisément, « *Il présente et explicite les perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques détaillées par sous-secteurs et exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale, au regard des engagements européens de la France, ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à elle sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne.* » (article 50)

#### **B) De nouveaux instruments de contrôle : une nouvelle comptabilité**

L'amélioration de la gestion passe par la disposition d'instruments comptables performants. A cette fin, la LOLF précise dans son article 27 : « *Les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image*

*fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* ». Plus précisément, une triple comptabilité est mise en place: « *L'État tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations. En outre, il met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes* ». (article 27)

### a) La comptabilité budgétaire

Comme son nom l'indique, elle retrace l'exécution du budget de l'État. C'est une comptabilité de caisse. Ce qui signifie que les dépenses sont comptabilisées « *au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont payées par les comptables assignataires. Toutes les dépenses doivent être imputées sur les crédits de l'année considérée, quelle que soit la date de la créance* » (article 28) et les recettes « *au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public* » (article 28). Dans ces conditions, une période complémentaire dont la durée ne peut dépasser 20 jours pourra permettre aux comptables de rattacher certaines opérations n'ayant pu s'achever à temps à leur exercice d'origine. Cette comptabilité là existait déjà et obéissait aux mêmes principes. C'est la comptabilité générale qui connaît des modifications plus profondes.

### b) La comptabilité générale

Elle dépasse la simple exécution du budget puisqu'elle intègre l'ensemble des opérations: budgétaires et de trésorerie. Cette comptabilité est destinée à connaître la situation financière globale de l'État en incluant l'ensemble de son patrimoine. Elle est établie selon des règles « *qui ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action* ». (article 30). Enfin cette comptabilité générale, est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations c'est à dire que « *Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement* ». (article 30). Ce passage à une comptabilité des droits constatés doit permettre d'avoir le recul nécessaire à une bonne gestion, en bref d'avoir une connaissance précise de la situation financière de l'État, au travers des flux de créances et de dettes, et donc d'apprécier la sincérité des comptes de l'État. Il aurait également pour conséquences, sur un plan technique, l'introduction de provisions et la comptabilisation des amortissements.

### c) La comptabilité analytique

Elle doit permettre d'*analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes* ». Le ministre des Finances, a déjà annoncé la mise en place progressive d'un projet de grande ampleur, baptisé ACCORD (système unifié et partagé de comptabilisation de la dépense de l'État). Il permettra notamment, de suivre les dépenses par nature (personnel, fonctionnement, investissement), par acteurs (c'est-à-dire par responsables), par programmes, par localisation, selon une approche multicritères. Ainsi, un véritable instrument permettant de mesurer la performance sera-t-il mis en place.

Toutes ces mesures traduisent le changement de perspective. On passe d'une logique de moyens que l'on saupoudre à une logique de résultats que l'on cherche à atteindre. Ce passage repose sur le développement de la responsabilité et de l'autonomie des services. Toutefois, ces changements ne devraient pas se faire contre le Parlement, au contraire.

## II/ LA LOI ORGANIQUE RENFORCE LES PRÉROGATIVES DU PARLEMENT

En autorisant, les recettes et les dépenses de l'État, le Parlement contrôle l'action du Gouvernement, encore faut-il que le pouvoir d'autorisation soit réel et que les moyens de contrôle le soient également. Sur ces deux plans la LOLF apporte des modifications importantes.

### A) Le pouvoir d'autorisation

La LOLF renforce le pouvoir d'autorisation du Parlement d'abord en élargissant le champ de l'autorisation, ensuite en améliorant son information enfin en améliorant la procédure de décision.

#### a) Le champ de l'autorisation

Le champ de compétence du Parlement a été élargi par la LOLF dans trois directions. D'abord, ce sont certaines ressources et charges de trésorerie qui sont intégrées dans les lois de finances puisque celles-ci évaluent celles « *qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier* » (article 34-I-8°). De plus, la loi de finances fixe un plafond de la « *variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an* » (article 34-I-9°). De plus, l'article 22-II prévoit, l'inscription des opérations de la dette dans un compte de commerce.

Ensuite ce sont les ressources et les dépenses provenant ou allant à des personnes autres que l'État qui sont intégrées dans le champ des lois de finances. Ainsi, les recettes des fonds de concours doivent-elles désormais être évaluées dans la loi de finances. D'autre part, selon l'article 6 de la LOLF, les prélèvements sur recettes sont « *dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte* ».

Enfin d'autres recettes apparaissent dans la loi de finances. Les rémunérations de services rendus, c'est-à-dire les redevances, si elles continuent à être créées par décret en Conseil d'État doivent être ratifiées dans la plus prochaine loi de finances sous peine de caducité. (article 4).

Et pour finir il faut signaler la disparition à compter du 1er janvier 2004 des taxes parafiscales.

Si le champ de l'autorisation a effectivement été élargi, l'information nécessaire au Parlement pour se prononcer en connaissance de cause a également été renforcée.

#### b) L'information du Parlement

« *Les lois de finances présentent de façon sincère, compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler, l'ensemble des ressources et des charges de l'État* ». Ce principe de sincérité qu'énonce l'article 32 est une nouveauté par rapport à l'ordonnance du 2 janvier 1959. Il se traduit notamment par l'exigence de documents accompagnant le projet de loi de finances plus nombreux et surtout comportant plus d'informations.

Ainsi, le projet de loi de finances de l'année est-il accompagné d'une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État. Une autre annexe doit présenter une analyse des changements de la présentation budgétaire de façon à pouvoir faire des comparaisons valables d'une année sur l'autre. De plus, le projet de loi de finances est accompagné d'une présentation des recettes et des dépenses budgétaires et une section de fonctionnement et une section d'investissement. En outre, le rapport économique, social et financier rédigé dans une perspective quadriennale doit être accompagné des rapports sur les comptes de la Nation (article 50).

Le projet de loi de règlement, quant à lui, est accompagné d'annexes donnant des informations sur la situation comptable de l'État. Ainsi, le compte général de l'État, qui comprend la balance générale des comptes, le compte de résultat, le bilan et ses annexes, et une évaluation des engagements hors bilan de l'État est-il joint au texte. De plus, une annexe explicative présentant les résultats de la comptabilité analytique est prévue par l'article 54 de la LOLF.

L'information du Parlement est également renforcée par deux débats préalables à la discussion budgétaire. Il s'agit en premier lieu du débat d'orientation budgétaire (DOB) qui existe depuis 1996 mais qui est maintenant prévu et organisé par la LOLF (article 48). Il doit intervenir au cours du dernier trimestre de la session ordinaire et se dérouler à partir d'un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques comportant un certain nombre d'informations énumérées par la LOLF.

Un autre débat a été prévu, il se situe au début de la session et intervient à partir d'un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution pour l'année en cours et les deux années suivantes (article 52). Ce débat devrait permettre une préparation de la discussion de la loi de finances ainsi que de la loi de financement de la sécurité sociale.

Eclairé, le Parlement devrait être mieux à même de décider.

### c) La procédure de décision

Le vote de la loi de finances reste soumis au respect du délai de soixante dix jours puisque c'est la Constitution qui le prévoit. L'ordre du vote reste également le même: la première partie puis la seconde. Mais la LOLF pour éviter les hésitations sur le sens de « vote » précise que la première partie doit être adoptée avant l'examen de la seconde (article 42).

Les modifications les plus importantes concernent le nombre de votes. Jusqu'à présent, le Parlement votait en une seule fois ce que l'on appelle les services votés. Ils correspondent au minimum de dotations nécessaires au fonctionnement des services dans les conditions votées l'année précédente. Or ces crédits représentent 95 % de l'ensemble. Cette règle du vote des services votés en une seule fois était emblématique de la volonté de restreindre les prérogatives parlementaires qui avait cours au début de la V<sup>e</sup> République. C'est pourquoi sa suppression par le nouveau texte, apporte une amélioration considérable à la situation du Parlement. Désormais, les crédits seront votés par mission (article 43). Leur répartition par programme se faisant par décret conformément aux indications figurant dans les annexes explicatives (article 44).

Le régime des amendements a également été révisé de manière favorable puisqu'un parlementaire peut modifier par ce biais la répartition des crédits entre les programmes d'une même mission (article 47). Mais, aucune nouvelle mission ne peut être créée par amendement parlementaire.

Si le pouvoir de décision du Parlement est renforcé, ses possibilités de contrôler l'exécution du budget par le Gouvernement l'est aussi.

## B) Le contrôle de l'exécution

Trop souvent, l'autorisation budgétaire est modifiée par le Gouvernement sans que le Parlement ne puisse vraiment s'y opposer, souvent d'ailleurs il n'est même pas informé ou alors est-ce tardivement. Sur ce point, la LOLF apporte de nombreuses innovations. Mais, dans la mesure où, on l'a vu, l'autorisation sera désormais donnée en termes beaucoup moins précis, il convenait de mettre en place de véritables instruments de suivi. Enfin, les commissions des finances des deux assemblées sont dotées de moyens de contrôle relativement importants.

### a) Le contrôle des modifications par voie réglementaire

Sans énoncer le principe de la primauté du pouvoir législatif dans la détermination du montant et de l'affectation des crédits et le caractère exceptionnel de l'intervention du pouvoir réglementaire comme le faisait la proposition de loi organique, la LOLF prévoit systématiquement l'information préalable des commissions des finances des assemblées en cas de modification d'origine réglementaire.

Ainsi, l'ouverture de crédits supplémentaires par décrets d'avance devra-t-elle faire l'objet d'un avis des commissions (article 13). De même, l'annulation de crédits devra-t-elle être précédée d'une information des commissions (article 14) tout comme le transfert et le virement de crédits (article 12)

De manière plus générale, l'article 53-3° précise que le projet de loi de finances rectificative sera désormais accompagné « *Des tableaux récapitulants les mouvements intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l'année en cours* ».

A cette exigence d'information à priori et a posteriori s'ajoute la limitation quantitative des crédits modifiés. Enfin, toutes ces modifications de l'autorisation seront établies par décret et non plus par arrêté.

### b) De nouveaux instruments de suivi

Le projet de loi de règlement est un instrument qui permet aux parlementaires de contrôler l'exécution du budget. Mais pour être véritablement efficace, ce texte doit être discuté plus tôt. C'est ce que prévoit la LOLF. Désormais, le projet de loi de règlement devra être déposé au plus tard le 1<sup>er</sup> juin de l'année qui suit celle de l'exécution du budget (article 46). Ainsi, la discussion du budget de l'année « n » se fera en connaissant les résultats de l'année « n-2 » Le suivi dans le temps sera ainsi amélioré. Mais le suivi relatif à un même budget sera également amélioré par la mise en place dans la loi de finances de l'année de projets annuels de performance (PAP) (article 51-5°) auxquels répondront dans la loi de règlement les rapports annuels de performance (RAP) (article 54 - 4°). Les premiers instruments (PAP) décrivent de manière assez précise les intentions du Gouvernement. Ils retracent, en effet par programme, les actions, les coûts associés, les objectifs poursuivis, les résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs. Les seconds (RAP) permettent de vérifier très précisément si les promesses ont été tenues en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement. Ainsi on passera d'une analyse des moyens à une analyse des performances obtenues.

Mais, le contrôle de l'exécution du budget peut se faire de manière plus exceptionnelle par le biais des commissions des finances.

### c) Les pouvoirs des commissions des finances

L'article 57 de la LOLF reprend certaines dispositions de l'ordonnance du 30 décembre 1958 reprises par les règlements des assemblées. Il s'agit des pouvoirs d'investigation des présidents des commissions des finances, des rapporteurs généraux ainsi que des rapporteurs spéciaux. Ils disposent d'un pouvoir de contrôle sur pièce et sur place. A cette fin tout document demandé doit leur être fourni, toute personne dont l'audition est jugée nécessaire doit déférer à la convocation. Ces pouvoirs ont rarement été utilisés et quand récemment ils l'ont été, des difficultés sont apparues. Aussi, en les inscrivant dans la LOLF on les renforce.

Mais la nouveauté réside dans le fait que des sanctions en cas de non respect de ces pouvoirs ont été prévues. Ainsi l'article 59 dispose qu'au cas où les renseignements demandés ne seraient pas obtenus « *au terme d'un délai raisonnable, apprécié au regard de la difficulté de les réunir, les présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargés des finances peuvent demander à la juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser cette entrave sous astreinte* ».

De plus, l'article 60 instaure un délai de réponse s'imposant au Gouvernement lorsque dans le cadre d'une mission de contrôle des observations lui sont notifiées. Ce délai est de deux mois.

D'autres pouvoirs de contrôle des commissions des finances ont été confirmés.

Il s'agit d'abord des questionnaires que les rapporteurs spéciaux adressent aux différents ministres pour obtenir des renseignements sur leur budget en préparation. Ce moyen de contrôle est désormais inscrit dans la LOLF (article 49), de plus, des délais sont prévus: pour le dépôt des questionnaires: au plus tard le 10 juillet, pour la réponse du ministre: au plus tard huit jours après la date limite du dépôt du le projet de loi de finances c'est à dire le premier mardi d'octobre.

Sans bouleverser le droit budgétaire actuel, la LOLF permettra d'évoluer vers une nouvelle gestion publique plus soucieuse d'efficacité et d'une meilleure utilisation des deniers publics dans un pays où les prélèvements publics atteignent un niveau des plus importants. Elle devrait également permettre au Parlement de jouer un rôle que l'on attend d'une telle institution dans une démocratie représentative digne de ce nom. Au delà de la nécessaire réforme du droit budgétaire, la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 amorce donc un rééquilibrage des pouvoirs au profit du Parlement qui n'en est qu'à ses débuts, mais qui devrait bien sûr être accentué encore.

Ce cahier ne peut être vendu séparément.

.....  
Éditeur: L'Action municipale  
SARL au capital social de 15000 euros  
R.C.S Paris B 659.801.419  
17, rue d'Uzès, 75108 Paris Cedex 02.  
N° de commission paritaire: 63333  
Directeur de la publication: Bernard Ajac  
Composition: Groupe Moniteur  
Tirage: Roto-France Impression (Emerainville)  
Dépôt légal: octobre 2001