

la Gazette

DES COMMUNES - DES DÉPARTEMENTS - DES RÉGIONS

Réussir le concours de rédacteur

2003

N°

13

- Conseils méthodologiques
- La fonction publique territoriale
- Droit civil: le contrat
- Droit de l'urbanisme: le droit de préemption urbain
- Actualité: le harcèlement psychologique et sexuel
- Culture générale: l'Europe et les collectivités locales

Sommaire

CONSEILS MÉTHODOLOGIQUES	215
A/ INDICATIONS DE CORRECTIONS.....	215
1) Le contrôle de légalité	215
2) L'élection des conseillers municipaux dans les communes de moins de 3 500 habitants	215
3) La communauté d'agglomération	216
4) Le sous-préfet.....	216
B/ SUJETS.....	217
LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE.....	218
RAPPELS HISTORIQUES.....	218
I/ DISPOSITIONS GÉNÉRALES	219
II/ DROITS ET OBLIGATIONS.....	219
A) Les obligations :	219
B) Les droits :.....	219
III/ LES ORGANES DE LA FPT	220
IV/ LE SYSTÈME DE LA CARRIÈRE	221
V/ LES POSITIONS	221
VI/ LES GARANTIES DISCIPLINAIRES.....	222
VII/ DISPOSITIONS DIVERSES.....	222
CONCLUSION.....	222
DROIT CIVIL : LE CONTRAT.....	224
I/ LES CONDITIONS DE VALIDITÉ DU CONTRAT.....	224
I.1) Le consentement.....	224
I.2) La capacité.....	225
I.3) L'objet.....	225
I.4) La cause	225
II/ LES EFFETS DU CONTRAT	226
II.1) Les effets entre les parties	226
II.2) Les effets à l'égard des tiers.....	226
DROIT DE L'URBANISME : LE DROIT DE PRÉEMPTION URBAIN	227
I/ OBJET	227
II/ CHAMP D'APPLICATION.....	227
II.1) Les titulaires.....	227
II.2) Champ d'application	227
II.3) Biens et mutations soumis au droit de préemption.....	227

III/ PROCÉDURE	227
III.1) Réponse du titulaire du droit de préemption.....	227
III.2) Réaction du propriétaire du bien soumis à préemption	227
III.3) Fixation judiciaire du prix	227
IV/ GARANTIES DU PROPRIÉTAIRE	228
IV.1) Droit de délaissement	228
IV.2) Garantie d'utilisation.....	228
IV.3) Garantie de paiement.....	228
IV.4) Garantie des locataires	228
 ACTUALITÉ : LE HARCÈLEMENT PSYCHOLOGIQUE ET SEXUEL AU TRAVAIL.....	 229
I/ LE HARCÈLEMENT MORAL.....	229
I.2) Les recours contre les actes de harcèlement moral.....	229
II/ LE HARCÈLEMENT SEXUEL.....	230
II.1) La notion de harcèlement sexuel	230
II.2) Les recours contre le harcèlement sexuel	230
 CULTURE GÉNÉRALE : L'EUROPE ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES	 231
PRÉAMBULE.....	231
PARTIE I	231
PARTIE II – DISPOSITIONS DIVERSES.....	232
PARTIE III	232
 NOTE DE SYNTHÈSE.....	 234
DOCUMENT 1 : LETTRE DE LA MINISTRE DÉLÉGUÉE À LA FAMILLE ET À L'ENFANCE AUX PRÉFETS	235
DOCUMENT 2 : DÉCRET RELATIF AUX ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES D'ACCUEIL DES ENFANTS DE MOINS DE SIX ANS	236
DOCUMENT 3 : « L'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE À L'HEURE DE LA FLEXIBILITÉ ».....	240
DOCUMENT 4 : UTILISER LE FONDS D'INVESTISSEMENT « PETITE ENFANCE »	244
DOCUMENT 5 : ÉLABORER LE PROGRAMME D'UNE CRÈCHE	247

Conseils méthodologiques

Dans le cahier n° 12 «préparation concours rédacteur» paru le 6 janvier 2003, différents sujets vous étaient proposés pour vous exercer à l'épreuve qui consiste à répondre de trois à cinq questions sur des thématiques différentes selon le concours présenté (concours externe spécialité secteur sanitaire et social, concours interne spécialité administration générale et spécialité secteur sanitaire et social, le troisième concours). Vous trouverez ci-dessous des propositions de correction (A) ainsi qu'une série de nouveaux sujets (B) dont la correction sera publiée dans le cahier n° 14 du 20 janvier

A/ INDICATIONS DE CORRECTIONS

1) Le contrôle de légalité

La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a changé en profondeur la nature des relations entre l'État et les collectivités locales. Elle a donné une portée nouvelle au principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales.

Cette libre administration s'exerce dans les conditions prévues par la Loi. A cet effet, la loi du 2 mars 1982 a institué un contrôle de légalité des actes des collectivités locales, dont l'exercice a été confié sous l'autorité du Gouvernement aux Préfets. Ce contrôle de légalité a posteriori, fondé uniquement sur l'examen de la légalité des actes, dont il revient désormais au juge administratif saisi par le préfet de sanctionner le défaut de respect, a succédé au régime antérieur d'approbation préalable.

C'est à partir d'une énumération limitative des actes soumis au contrôle que le contrôle fait intervenir le représentant de l'État et, le cas échéant, le juge administratif.

Le champ d'application du contrôle de légalité est déterminé par la loi qui a opéré une distinction entre les actes les moins importantes, exécutoires dès leur publication ou leur notification et certaines catégories limitativement énumérées d'actes qui doivent, en plus, être transmis au représentant de l'État pour devenir exécutoires.

Les actes soumis à l'obligation de transmission sont les suivants: les délibérations des assemblées locales, les décisions prises par délégation de l'assemblée délibérante, les décisions réglementaires ou individuelles prise par le maire ou le président du conseil général dans l'exercice de leurs pouvoirs respectifs de police, les actes à caractère réglementaire pris par les autorités communales, départementales ou régionales dans tous les autres domaines qui relèvent de leurs compétences en application de la loi, des conventions relatives aux marchés, aux emprunts et des conventions de concession ou d'affermage des services publics locaux, des décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade et d'échelon, aux sanctions des agents, le permis de construire et les autres autorisations d'utilisation du sol, les ordres de réquisition du comptable pris par le maire.

Tous les autres actes, comme ceux de gestion courante ou d'administration interne, n'ont pas à être transmis.

Les actes à transmettre sont exécutoires de plein droit lorsqu'après avoir été transmis au représentant de l'État, ils sont publiés ou notifiés. La preuve de la réception des actes peut être apportée par tout moyen. Le représentant de l'État va pouvoir exercer son contrôle, faire part de ses observations et faire intervenir, le cas échéant, le juge administratif.

Le contrôle intervient a posteriori dans les deux mois qui suivent la transmission et ne porte que sur leur légalité, toute appréciation en opportunité est exclue. Le recours du représentant de l'État, appelé aussi déféré préfectoral et qui est présenté au juge administratif en vue

d'obtenir l'annulation de l'acte, est soumis à certaines règles particulières. Le représentant de l'État peut assortir son recours d'une demande de suspension de l'acte. Le juge des référés fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Il est statué sur cette demande dans un délai d'un mois. Le préfet peut également introduire dans le délai de dix jours suivant réception d'un acte relatif à des marchés publics, délégation de services publics, une demande de suspension. L'acte est alors suspendu et redevient exécutoire si le juge des référés n'a pas statué dans le délai d'un mois. Lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, la suspension est prononcée par le juge des référés dans les 48 heures.

L'ampleur de ce contrôle peut être mesurée. Les derniers chiffres connus concernent l'année 2000. Huit millions d'actes ont été transmis, les services chargés du contrôle de légalité ont émis 176 000 lettres d'observations, ce qui a amené les préfets, «in finé» à tenter 1713 recours qui ont abouti à 1207 jugements (745 favorables – 282 défavorables).

2) L'élection des conseillers municipaux dans les communes de moins de 3 500 habitants

La loi du 19 novembre 1982 est venue modifier le régime électoral des conseillers municipaux. Le principe de base fut d'introduire une part de représentation proportionnelle dans le mode de scrutin afin de permettre aux minorités d'être représentées, sans pour autant empêcher la majorité municipale de mener son action.

Il a été établi une distinction entre les communes où il était souhaitable que la représentation proportionnelle soit instaurée et celle où l'introduction de celle-ci était jugée inutile voire néfaste. Le seuil fut fixé à 3500 habitants sans justification claire ni base objective.

Dans les communes de moins de 3500 habitants les conseiller municipaux sont élus au scrutin majoritaire. Cela permet d'accorder une certaine liberté à l'électeur dans le choix de ses représentants. Liberté qui est plus ou moins grande selon que la commune à 2500 habitants et moins, ou à de 2501 à 3499 habitants.

- **Dans les communes de 2500 habitants et moins**, le système électoral a le plus de souplesse. Si le scrutin est majoritaire, les listes peuvent être incomplètes, les candidatures isolées sont autorisées, une personne peut même être élue sans avoir fait acte de candidature, l'électeur peut librement rayer ou ajouter des noms. Pour être élu au premier tour, il faut réunir deux conditions: recueillir la majorité absolue des suffrages exprimés, et que cela représente un nombre de suffrages égal au quart des électeurs inscrits. Les voix sont décomptées pour chaque candidat. S'il faut procéder à un deuxième tour de scrutin, celui-ci a lieu huit jours plus tard. Des personnes non candidates au premier tour peuvent l'être au second. L'élection aura lieu à la majorité relative quel que soit le nombre de votants. Si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de suffrages, l'élection est acquise au plus âgé.

- **Dans les communes de 2501 à 3499 habitants**, les dispositions qui viennent d'être décrites s'appliquent, mais quelques règles viennent restreindre la marge de manœuvre des électeurs dans le choix de leurs représentants. Les candidatures isolées sont interdites, les bulletins distribués aux électeurs doivent comporter autant de noms qu'il y a

de sièges à pourvoir. Les électeurs conservent le droit de déposer dans l'urne des bulletins dont la liste est incomplète. Les bulletins sont valables bien qu'ils portent plus ou moins de noms qu'il n'y a de conseillers à élire. Dans le cas où des noms sont inscrits au-delà du nombre des conseillers à élire, ils ne sont pas comptés.

Il est évident que ces modalités permettent aux électeurs de choisir leurs représentants, alors que dans les communes de plus de 3500 habitants, ce sont des listes qui sont choisies, puisque les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste, avec dépôt de listes comportant autant de candidats que de sièges à pourvoir, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation.

3) La communauté d'agglomération

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale est venue mettre en place une nouvelle architecture de l'intercommunalité. Un des buts de cette loi est d'offrir «les instruments permettant un exercice intégré de compétences communales... pour assurer un développement équilibré à l'échelle des territoires plus pertinents». C'est dans ce contexte qu'a été créée une nouvelle catégorie d'établissement public de coopération intercommunale: la communauté d'agglomération.

Celle-ci regroupe plusieurs communes formant à la date de sa création, un ensemble de plus de 50000 habitants, d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15000 habitants. Ces communes s'associent au sein d'un espace de solidarité en vue d'élaborer et de conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire.

Si ces règles d'organisation et de fonctionnement d'une telle communauté ne présentent pas de grandes originalités par rapport aux autres EPCI, c'est au niveau des compétences que cet EPCI marque son originalité.

La création d'une communauté d'agglomération peut résulter soit de l'initiative du préfet, soit de l'initiative des conseillers municipaux, au vu des critères évoqués. Sur 140 communautés d'agglomération potentielles, 120 ont déjà été créées. Comme tout EPCI, la communauté d'agglomération est doté d'un organe délibérant et d'un organe exécutif.

L'organe délibérant est le conseil de la communauté d'agglomération, le nombre et la répartition des sièges sont fixés, soit par accord amiable de l'ensemble des conseils municipaux des communes intéressées, soit en fonction de la population par décision des conseils municipaux des communes intéressées. Dans ces deux cas, chaque commune dispose au minimum d'un siège et aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges. L'organe délibérant est composé de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres. Les délégués doivent être membres des conseils municipaux.

Le président est l'organe exécutif. Il prépare et exécute les délibérations de l'assemblée, ordonne les dépenses, prescrit l'exécution des recettes, est chargé de l'administration. Il est assisté d'un bureau qui est composé de vice-présidents ne pouvant excéder 30% de l'effectif de l'organe délibérant.

La communauté d'agglomération doit exercer pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire au moins 7 compétences au lieu et place des communes membres des compétences obligatoires et des compétences optionnelles:

- **Compétences obligatoires:**

- Développement économique
- Aménagement de l'espace communautaire
- Équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire
- Politique de la ville

- **Compétences optionnelles:** Les Communautés d'agglomération doivent choisir au moins trois des cinq groupes de compétences suivants:

- Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire
- Assainissement
- Eau
- En matière de protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie
- Construction, aménagement, entretien, gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire

D'autres compétences peuvent être transférées par les communes membres à la communauté d'agglomération. Il est ainsi possible que par convention passée avec le département, une communauté d'agglomération puisse exercer pour le département tout ou partie des compétences d'aide sociale que celui-ci lui confie.

L'exercice de ces compétences sera d'autant mieux assuré que le régime fiscal de droit commun de la communauté d'agglomération est la taxe professionnelle unique.

4) Le sous-préfet

Depuis deux siècles, une des constantes de l'histoire administrative française a été, comme le déclarait en son temps Mirabeau, «de rapprocher l'administration des hommes et des choses». Aussi le territoire national fut découpé en circonscriptions administratives pour l'action de l'État: le département et l'arrondissement. Le représentant de l'État au niveau du département est le préfet dont les principaux collaborateurs sont les sous-préfets. Ceux-ci relèvent d'un statut dérogatoire de la fonction publique et remplissent leurs missions soit auprès du préfet, soit à la tête d'un arrondissement.

Le statut

L'accès est ouvert aux administrateurs civils, c'est un recrutement qui est opéré par l'école nationale d'administration. Des concours de recrutements exceptionnels peuvent aussi être organisés. Dans la proportion de 5% de l'effectif, le Gouvernement peut recourir au «tour extérieur».

Les obligations attachées à la fonction sont strictes. Les sous-préfets sont astreints à une obligation de loyalisme. Les mesures disciplinaires ne comportent qu'une garantie: la communication du dossier. Ils sont privés des garanties collectives dont jouissent les autres fonctionnaires: ils n'ont pas le droit de grève, ils ne peuvent se syndiquer; seul le droit d'association leur est ouvert.

Les missions

«Le préfet est assisté dans l'exercice de ses fonctions... de sous-préfets». Les emplois d'un sous-préfet sont variés. Si sa mission la plus caractéristique est d'assurer la représentation de l'État dans l'arrondissement, les sous-préfets peuvent être chargés d'autres missions.

Le sous-préfet peut être directeur de cabinet. Il sera alors le collaborateur direct placé auprès du préfet. Il peut également être secrétaire général de Préfecture et, à ce titre, diriger les services administratifs de la préfecture. Enfin, il peut être titulaire de missions particulières – sous-préfet chargé des affaires économiques ou chargé de la politique de la ville.

Mais surtout, le sous-préfet assure la représentation de l'État dans la circonscription d'arrondissement. Celle – ci est le cadre territorial de l'animation du développement local et de l'action administrative locale de l'État.

Le sous-préfet est le délégué du Préfet dans l'arrondissement. A ce titre il assiste le préfet dans la représentation territoriale de l'État et sous son autorité:

- il veille au respect des lois et des règlements et concourt au maintien de la sécurité et de l'ordre public et à la protection des populations,
- il anime et coordonne l'action des services de l'État pour la mise en œuvre des politiques nationales et communautaires notamment en matière d'aménagement du territoire et de développement local.
- Il participe à l'exercice du contrôle administratif et au conseil aux collectivités locales

B/ SUJETS

Pour vous entraîner à nouveau, nous vous proposons, quatre questions d'égale importance que vous essayerez de traiter dans le temps imparti de trois heures.

- 1) Le mode de désignation de l'exécutif régional
- 2) Le contrôle budgétaire et financier des collectivités locales
- 3) la responsabilité du maire
- 4) la notion de domaine public

La fonction publique territoriale

Rappels historiques

L'époque des secrétaires-greffiers de la Révolution, avec les trésoriers et les gardes champêtres paraît bien lointaine. Pourtant, elle est l'accompagnement d'un mouvement décentralisateur en rupture avec l'absolutisme royal. Ces *fonctionnaires publics* étaient élus par l'organe délibérant de la commune.

Les périodes napoléoniennes, dès le Consulat et le coup d'État du 18 brumaire an VIII, voient la création de départements sous l'autorité des Préfets. Dans un fort contexte centralisateur, les communes ne sont qu'un espace de gestion du patrimoine et soumis au droit privé. Les *fonctionnaires publics* redeviennent des agents soumis au droit privé et régis par le Code civil.

Avec la Monarchie de Juillet les *préposés*, au sens du Code civil, sont choisis, nommés et révoqués par le maire, rémunérés par le budget communal (les centimes additionnels).

Il faut attendre en fait la grande loi du 5 avril 1884 pour trouver une avancée nouvelle de l'idée d'agent communal. L'article 88 de cette loi indiquait que «le maire nomme à tous les emplois communaux pour lesquels les lois, décrets et ordonnances actuellement en vigueur ne fixent pas un droit spécial de nomination. Il suspend et révoque les titulaires de ces emplois. Il peut faire assermenter et commissioner les agents nommés par lui mais à la condition qu'ils soient agréés par le Préfet ou le Sous-Préfet».

La jurisprudence administrative allait tirer comme conséquence que les litiges provenant du personnel communal ressortissent à sa compétence (CE 13 décembre 1889, sieur Cadot).

Après la première guerre mondiale, les communes sont de plus en plus sollicitées en tant qu'acteur des services publics, reconstruction oblige. On prévoit que les communes de plus de 5 000 habitants doivent se doter d'un statut propre, faute de quoi un statut national de référence sera automatiquement appliqué (loi du 23 octobre 1919 puis décret du 10 mars 1920). Le statut des agents communaux suit l'extension des activités communales, mais sous le contrôle fort de l'État.

La loi de finances du 31 décembre 1937 prévoit que les communes ne peuvent rémunérer leurs fonctionnaires au-delà de ce que peuvent percevoir les fonctionnaires de l'État exerçant des fonctions similaires. Un premier principe de parité est fixé par l'État.

Le 19 octobre 1946, l'assemblée constituante de la IV^e République adopte une loi portant statut des fonctionnaires de l'État.

Cette loi fonde le statut sur le principe de la carrière, à l'opposé du système de l'emploi. On distinguera le grade et l'emploi.

La loi du 28 avril 1952 établit les premiers éléments de *statut* pour la fonction publique communale. Un tableau type est alors fixé par une simple circulaire du ministère de l'Intérieur. Les communes ne pourront pas créer d'emplois non prévus par cette circulaire.

Il n'y a pas de réel statut national unitaire dans ce système qui relève du système de l'emploi. La parité avec l'État se limite aux rémunérations.

Si les maires nomment aux emplois, la mutation n'existe pas. Le fonctionnaire qui veut exercer dans une autre commune doit d'abord démissionner pour solliciter une nomination nouvelle, sauf s'il bénéficie d'un détachement.

La volonté de rendre difficile la mobilité des fonctionnaires communaux ne permet pas de rendre la fonction attractive; d'autant que le tableau indicatif ne prévoit pas de catégorie A, sauf pour les emplois de directions.

Les communes qui emploient moins de quarante agents organisent leurs propres concours pour tous les emplois à effectuer.

Seul l'emploi de secrétaire général n'est pas soumis à cette procédure. Il peut être nommé directement dès lors qu'il dispose des diplômes dans la liste fixée par le ministère de l'Intérieur.

Les autres communes, les plus petites et de loin les plus nombreuses, sont affiliées à un syndicat de communes pour le personnel. La mission de cet établissement public administratif est d'organiser les concours et de faciliter l'application du statut.

Des améliorations progressives se font jour, avec la création d'un nouvel établissement public administratif: le Centre de formation du personnel communal (CFPC) le 13 juillet 1972. Les mutations deviennent possibles. Le CFPC assure notamment la bourse nationale de l'emploi.

Conséquence du rapport Guichard («Vivre Ensemble» publié en 1976), le grade d'attaché communal est créé par un décret du 15 novembre 1978, accessible par concours organisé par le CFPC, aux titulaires d'un diplôme de niveau Bac +3 minimum. En dehors des emplois de secrétaire général, il s'agit du premier grade administratif de catégorie A dont les communes pouvaient se doter. Le mouvement décentralisateur amorcé par le rapport Guichard verra ses plus grandes concrétisations par le *train des lois de décentralisation* dont la locomotive sera la loi Defferre du 2 mars 1982.

Face aux enjeux forts pour les collectivités locales issus de cette loi, le législateur a fait le choix d'une réelle fonction publique territoriale, basée sur la logique de la fonction publique de l'État.

On le voit l'évolution de la fonction publique territoriale a toujours été liée à l'évolution de la décentralisation. Plus on a accordé de compétences et de pouvoirs aux collectivités locales, plus les élus ont eu besoin de personnels qualifiés pour répondre aux missions de service public diversifiées.

Les difficultés de cette fonction publique territoriale (FPT) ont tenu en la conciliation du principe de libre administration des collectivités locales avec les principes d'unicité de la fonction publique et de comparabilité entre les différentes fonctions publiques, permettant des passages, des passerelles entre elles pour les fonctionnaires.

Cette logique strictement nationale résistera-t-elle aux enjeux et règles de l'Union Européenne? Il faut penser là aux modes de gestion des services publics. La terminologie communautaire de service d'intérêt général peut-elle être totalement transposée au service public à la française? Le fait de gérer en régie est-il un acte susceptible de mise en concurrence? Quels sont les services publics qui ne pourraient pas, par essence, faire l'objet d'une délégation? Autant de questions qui feront les enjeux territoriaux de demain, d'aujourd'hui.

Cela dit, désormais la fonction publique française est régie par quatre grandes lois, qui constituent les quatre titres du statut général du fonctionnaire:

- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires (titre I);
- la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, relative à la fonction publique d'État (titre II);
- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, relative à la fonction publique territoriale (titre III);
- la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986, relative à la fonction publique hospitalière (titre IV).

Pour ce qui concerne plus particulièrement les fonctionnaires territoriaux, il y a lieu d'examiner successivement des dispositions générales, les droits et les obligations des fonctionnaires, les organes, le système de la carrière, les positions, le régime disciplinaire, ainsi que certaines dispositions particulières et transitoires. La situation des non-titulaires ne sera que sommairement approchée.

I/ DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Champ d'application de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 : la loi s'applique à toutes les personnes nommées en qualité de titulaires d'un grade par les communes et leurs groupements, les départements, les régions et les établissements publics administratifs en relevant.

La nomination de non-titulaires est donc une exception. Leur régime fait l'objet d'un système spécifique prévu par la loi, in fine.

La FPT repose maintenant et comme pour la FPE sur le principe de la carrière. Les fonctionnaires appartiennent à un cadre d'emplois, dans lequel ils sont titulaires d'un grade. Les cadres d'emplois regroupent les fonctionnaires soumis au même statut particulier. Le grade est le titre qui donne vocation à un fonctionnaire à occuper un ensemble d'emplois.

Il y a donc distinction entre le grade et l'emploi :

- dans le système de l'emploi, l'agent n'est recruté que pour un emploi, une mission précise au sein de l'administration qui l'a recruté. La logique finale du système de l'emploi est celle de l'administration américaine («*spoils system*», système des dépouilles) ;
- dans le système de la carrière, retenu en France, le fonctionnaire est titulaire d'un grade qui lui donne vocation à occuper certains types d'emplois. L'agent peut donc *faire carrière* dans un cadre hiérarchisé et organisé de façon uniforme. L'agent n'est pas placé dans une situation contractuelle, mais dans une situation réglementaire.

A l'heure actuelle, il existe 59 cadres d'emplois répartis dans 8 filières (administrative, technique, sportive, culturelle, police municipale, médico-sociale, animation, sapeurs pompiers professionnels). A noter que la notion de filière n'est qu'une classification administrative par commodité de présentation. Aucun texte légal ou réglementaire ne parle expressément de filière.

II/ DROITS ET OBLIGATIONS

Les fonctionnaires sont soumis à des obligations et bénéficient de droits. Les droits et les obligations, communs aux trois fonctions publiques, puisent leur fondement dans l'idée de puissance publique que l'on trouve dans la définition traditionnelle du service public et dans son principe majeur qu'est le principe de continuité.

A) Les obligations

Les principales obligations du fonctionnaire sont le secret professionnel, l'obligation de discrétion, le devoir de réserve (qui ne figure pas dans le statut, mais est maintenu par la jurisprudence du Conseil d'État), le devoir d'obéissance, l'information du public et le principe de non-cumul d'activités publiques et privées.

Le secret professionnel ne peut être levé que par l'autorité territoriale, en dehors des cas de mises en œuvre de procédures pénales. Il consiste en l'interdiction faite au fonctionnaire de divulguer les informations non communicables au public.

Le devoir de réserve interdit au fonctionnaire d'exprimer publiquement des appréciations de valeur sur les ordres qui lui ont été donnés et, au-delà sur les choix divers exprimés par la hiérarchie.

Le devoir d'obéissance est limité par une jurisprudence ancienne (Sieur Langueur 1944) désormais fixée par le titre I du statut de la fonction publique : le principe veut que le fonctionnaire doit exécuter un ordre donné par l'autorité compétente. Le fonctionnaire ne doit refuser d'obéir que lorsque l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public. Par ailleurs le fonctionnaire peut, dans certains cas se soustraire à l'ordre donné en invoquant le principe de retrait lorsque son intégrité physique personnelle est mise en jeu.

Le devoir d'information du public se manifeste de plus en plus avec des textes multiples, parmi lesquels il faut mentionner la loi sur les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, du 12 avril 2000, et les récents décrets d'application du 6 juin 2001. Ce devoir d'information trouve sa limite dans le principe du secret professionnel.

La règle de non cumul d'activités publiques et privées trouve son origine dans un ancien décret-loi de 1936. Quelques rares exceptions existent (activités d'enseignement, activités donnant lieu à perception de droits d'auteurs, activités de recherches universitaires pour l'essentiel), mais ne peuvent amener globalement à des rémunérations supérieures à 100 % de la rémunération principale.

Notons également le cas très particulier des *activités accessoires*. La jurisprudence admet qu'un fonctionnaire puisse avoir une activité accessoire rémunérée au sein d'une structure de droit public, à la condition que cette activité ne représente pas une charge telle que la création d'un emploi devrait s'avérer nécessaire, et toujours dans la limite financière globale de 100 % de la rémunération totale (hypothèse peu probable puisqu'alors, le fonctionnaire ne serait plus en mesure d'assurer son emploi principal).

B) Les droits

Ils sont de plusieurs ordres, à savoir le droit à rémunération, la liberté d'opinion, les droits syndicaux, le droit de grève, le droit à la protection de la collectivité, le droit à la formation, la garantie «*d'emploi*» la protection sociale, la notation annuelle, le droit à avancements d'échelons et de grade.

Le droit à rémunération suppose le préalable de la vérification du service fait. Un fonctionnaire absent même momentanément et qui n'aurait pas été autorisé à le faire, verrait sa rémunération réduite à due proportion.

La liberté d'opinion est celle dont dispose tout citoyen. Concernant les fonctionnaires, elle ne permet de se soustraire aux obligations de réserves, de discrétion et de secret professionnels.

L'exercice des droits syndicaux est permis aux fonctionnaires. Ils sont réglementés de façon précise pour permettre aux agents de participer aux activités syndicales (réunions, formations, informations).

Le droit de grève qui n'est pas à proprement parlé un droit uniquement syndical, est autorisé pour la plupart des fonctionnaires. Les agents ayant une activité de sécurité et de sûreté publique ne disposent pas de ce droit (police, armée, justice). D'autres, par application du principe de continuité des services publics, ont des droits limités. En tant que de besoin, l'autorité administrative peut procéder à des réquisitions de personnels.

Le droit à la protection de la collectivité ou de l'administration conduit à ce que l'agent mis en cause professionnellement peut demander la protection juridique de son administration, laquelle ne peut être refusée, sauf en cas de mise en cause pénale.

Le droit à la formation est un droit essentiel bénéficiant aux fonctionnaires. Les collectivités ne le regardent plus comme une autorisation d'absence pénalisante, et utilisent ce droit à des fins positives en termes de gestion et de valorisation des ressources humaines.

La garantie d'emploi est la résultante directe du principe de la carrière. Un emploi peut être supprimé par une collectivité territoriale (principe de libre administration) mais l'agent, titulaire de son grade, est alors pris en charge par une structure externe (CNFPT, CDG). Des règles précises établissent le mode de financement des prises en charges, les modes de déroulement de carrière, les modes de reclassement de l'agent dans un emploi correspondant à son grade.

La protection sociale des fonctionnaires est distincte de celles des salariés du droit privé, avec notamment un régime de retraites spécifique.

La notation annuelle est une obligation pour la collectivité. Elle doit évaluer ses fonctionnaires selon une procédure qui permet à l'agent d'exprimer ses vœux sur son affectation. La notation influe sur un autre droit du fonctionnaire, le droit à avancement.

Les droits à avancement sont de deux ordres différents. Il peut s'agir de l'avancement d'échelon. Dans un grade déterminé, le fonctionnaire bénéficie d'augmentation de salaires en changeant d'échelons. L'avancement se fait selon une règle d'ancienneté et selon une règle d'appréciation sur la manière de servir. Un avancement à l'ancienneté maximale est acquis à tout fonctionnaire. Un avancement à l'ancienneté minimale peut être accordé par l'autorité territoriale pour tenir compte de la qualité du service fait par la personne. Il peut s'agir également d'un avancement de grade. La situation est différente. Le bénéficiaire change de grade, dans le même cadre d'emplois.

Les conditions d'avancement de grade sont en général limitées par des quotas, voire des seuils démographiques.

Les quotas et les seuils font l'objet de contestations, tant de la part des fonctionnaires que des élus. Ils considèrent qu'ils pénalisent les collectivités qui ne peuvent recruter les fonctionnaires compétents titulaires des grades les plus élevés et qu'ils pénalisent les fonctionnaires qui se voient astreints à une mobilité géographique d'autant plus inutile que de toute façon «il n'y a pas de place pour tout le monde» même si la compétence existe.

III/ LES ORGANES DE LA FPT

Une des spécificités de la FPT tient en la création de différents organes, ayant ou non la capacité juridique.

- **Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT)** est le pendant du conseil supérieur de la fonction publique d'État. Composé paritairement de représentants d'élus et d'organisations syndicales, sous la présidence d'un élu local, il a un rôle de consultation et d'avis.

Il est saisi pour avis par le ministre chargé des collectivités territoriales des projets de loi relatifs à la FPT.

Il fait des propositions en matière statutaire. Il est consulté par le ministre pour les décrets relatifs à la situation des fonctionnaires territoriaux et aux statuts particuliers des cadres d'emplois.

D'autre part, il peut procéder à toutes études sur l'organisation et le perfectionnement de la gestion du personnel des collectivités territoriales. Enfin, il constitue une documentation et tient à jour des statistiques d'ensemble concernant la FPT.

Pour l'exercice de ses missions, le CNFPT met à disposition les personnels et les moyens nécessaires.

- **Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)** est un établissement public administratif. Il a succédé à l'ancien CFPC.

Son conseil d'administration est composé paritairement de 34 membres et présidé par un représentant des collectivités territoriales.

Sa mission essentielle est une mission de formation (initiale, continue) des fonctionnaires territoriaux.

Il a quelques autres missions: organisation des concours de catégorie A et certains concours de catégorie B, mise en place d'une bourse nationale de l'emploi.

Enfin il assure la prise en charge des fonctionnaires de catégorie A momentanément privés d'emploi, le reclassement des fonctionnaires de catégorie A devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions.

Le CNFPT dispose de délégations régionales ou interdépartementales. Il gère les Écoles nationales d'application des cadres territoriaux (ENACT) et l'Institut national des études territoriales (INET). Les ENACT assurent la formation initiale des fonctionnaires de catégorie A, après réussite aux concours. L'INET forme les lauréats du concours d'administrateur territorial.

Ses ressources proviennent pour la plus grande partie des cotisations obligatoires des collectivités territoriales (1 % de la masse salariale) et des OPHLM (0,05 %).

- **Les centres de gestions de la fonction publique territoriale (CDG)** sont également des établissements publics administratifs placés

dans chaque département. Les conseils d'administration, par délibérations concordantes peuvent décider d'un centre commun organisé au niveau interdépartemental.

A la différence du CNFPT, le conseil d'administratif n'est composé que de représentants des collectivités territoriales affiliées.

Les communes, et leurs établissements publics, qui emploient moins de 350 agents sont obligatoirement affiliées aux CDG.

Les autres peuvent volontairement solliciter leur adhésion, de même que les conseils généraux et les conseils régionaux.

La loi a prévu un centre interdépartemental unique pour les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, et un autre pour les communes de l'Essonne, du Val-d'Oise et des Yvelines.

La Ville de Paris et le Département de Paris ne sont affiliés ni au CNFPT, ni à CDG.

Les missions des CDG sont multiples et diversifiées, obligatoires ou facultatives.

Les missions obligatoires essentielles:

Ils organisent les concours de catégorie C et la plupart des concours de catégorie B, ainsi que les examens professionnels de ces cadres d'emplois.

Lorsque les statuts particuliers le prévoient ils peuvent organiser des concours pour les fonctionnaires de catégorie A.

Les CDG assurent le fonctionnement des différentes commissions administratives paritaires et des conseils de discipline.

Il assure également le fonctionnement du comité technique paritaire placé sous sa direction.

Il prend en charge les fonctionnaires de catégorie B et C momentanément privés d'emplois.

Enfin les CDG assurent la synthèse des rapports communaux sur l'état statistique du personnel, dans le but d'organiser une concertation annuelle auprès de ces collectivités et de contribuer à l'évaluation des besoins prévisionnels de recrutement.

Les missions facultatives essentielles:

Les CDG peuvent mettre en place un service de remplacement temporaire d'agents au bénéfice des collectivités et il peut recruter des agents pour assurer des services communs à plusieurs structures.

Ils peuvent assurer des concours pour des structures non affiliées. Des mécanismes de conventionnement sont prévus, qui fixent notamment les conditions de financement des missions facultatives. Ces missions facultatives ne peuvent pas être financées par les contributions obligatoires des communes ou de leurs établissements publics affiliés.

- **Les commissions administratives paritaires (CAP)** sont des organes de consultation qui fonctionnent de la même manière que celles qui existent pour la fonction publique d'État. Elles sont compétentes, pour toutes catégories A, B, et C auprès des CDG, lorsque la collectivité y est affiliée. Les autres collectivités doivent mettre en place leurs propres CAP pour leurs fonctionnaires.

Elles émettent des avis pour tout ce qui concerne le déroulement de la carrière administrative d'un agent (refus de titularisation, avancements, promotions internes, disponibilité, etc.) et sont présidées par l'autorité territoriale, sauf lorsqu'elles siègent en formation de discipline, auquel cas la présidence est assurée par un magistrat de l'ordre administratif, désigné par le président du Tribunal administratif dans le ressort duquel est situé le siège du conseil de discipline.

- **Les comités techniques paritaires (CTP)** sont également des organes de consultations. Les communes qui emploient plus de 50 agents doivent mettre en place leur propre CTP. Pour les autres, elles dépendent du CTP placé auprès du CDG.

Présidés par l'autorité territoriale, ils sont consultés pour les questions relatives à l'organisation des services, aux conditions générales de fonctionnement des services, aux programmes de modernisation et à leur incidence sur la situation du personnel et aux problèmes d'hygiène et de sécurité. A noter qu'un conseil municipal peut décider la création d'un comité hygiène et sécurité.

Le CTP prend connaissance, tous les deux ans du rapport dressé par l'autorité territoriale sur l'état du personnel dans la commune. Cet état, essentiellement statistique dresse le bilan des recrutements, des avancements, des actions de formation et des demandes de travail à temps partiel. La présentation du rapport donne lieu à débat.

IV/ LE SYSTÈME DE LA CARRIÈRE

Depuis la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, la fonction publique est calquée sur la fonction publique d'État. Elle en reprend le système de la carrière.

Le système se caractérise par les *modalités d'accès* à la fonction publique.

Les emplois sont créés et supprimés par les organes délibérants des collectivités, en fonction des besoins et des possibilités financières. La suppression d'emplois est encadrée pour permettre de garantir des droits à maintien du fonctionnaire dans la fonction publique. Ce sont les mécanismes de prises en charge par les CDG et par le CNFPT.

L'emploi une fois créé, seul le maire est compétent pour procéder à la nomination d'un agent.

L'accès à la FPT est soumis à des conditions d'aptitude physique. un candidat qui aurait réussi un concours ne peut être nommé en cas d'aptitude physique, sauf les cas des personnes reconnues travailleurs handicapés. Rappelons que nul ne peut être nommé dans un emploi public s'il a fait l'objet de condamnation pénale donnant lieu à la déchéance des droits civiques. Rappelons également les obligations tenant à la nationalité de la personne. Il faut être de nationalité française, ou pour certains cadres d'emplois ressortissant de l'Union Européenne.

Les règles générales de recrutement sont la voie du concours. Les concours sont ouverts aux candidats justifiant de certains diplômes ou d'ancienneté dans la fonction publique (pour les concours internes). Ils sont le plus souvent des concours sur épreuves, mais parfois, si les statuts particuliers le prévoient, des concours sur titres.

Quelle que soit l'autorité qui a procédé à l'organisation d'un concours, celui-ci donne lieu à l'établissement d'une liste d'aptitude à valeur nationale.

Le lauréat d'un concours est inscrit sur une liste d'aptitude et peut postuler à toute vacance de poste déclarée par une autorité territoriale sur tout le territoire national.

Le lauréat est nommé en qualité de stagiaire. Le stage est suivi ou non d'une titularisation, en fonction de l'appréciation de l'autorité territoriale.

Le statut des fonctionnaires prévoit également des règles particulières de recrutement: Il peut dans certains cas y avoir des recrutements sans concours.

La promotion interne peut être classée dans cette catégorie. Il s'agit de la situation par laquelle un fonctionnaire titulaire d'un grade peut accéder directement un grade appartenant à un autre cadre d'emplois. Cette notion ne doit pas être confondue avec l'avancement de grade, situation dans laquelle le fonctionnaire change de grade pour un grade supérieur, mais dans le même cadre d'emplois. A titre d'illustration pour un attaché territorial les grades d'avancement sont ceux d'attachés principaux puis de directeurs territoriaux. Sa promotion interne pourra l'amener aux grades du cadre d'emplois des administrateurs.

Des recrutements directs sont possibles pour certains grades. Il s'agit des grades de départ de catégorie C rémunérés sur l'échelle indiciaire 2 (exemples: agents d'entretien, agents administratifs, agent d'animation).

A l'opposé de la hiérarchie, des recrutements directs sont possibles pour les emplois fonctionnels de direction des plus grosses structures (Régions, Départements, villes de plus de 80 000 habitants...). Il faut noter que ces cas particuliers ne peuvent pas être considérés, à proprement parler comme des modes d'accès à la fonction publique car l'accès

à ces emplois de direction par voie de recrutement direct n'entraîne pas titularisation dans la fonction publique territoriale.

La structure des carrières est prévue par les articles 48 et suivants de la loi du 26 janvier 1984.

Les emplois sont classés par les statuts particuliers, par grade, à l'intérieur de chaque cadre d'emplois. Les cadres d'emplois regroupent les fonctionnaires soumis au même statut particulier.

Les mutations sont prononcées par l'autorité territoriale de la collectivité d'accueil.

La sortie de la fonction publique résulte de quelques situations qui sont la démission, l'admission à la retraite, le licenciement suite à une suppression d'emplois (il n'y a pas de réelle sortie de la FPT, compte tenu des mécanismes de prise en charge par les CDG et le CNFPT), licenciement à l'expiration d'une période de disponibilité d'office dès lors que le fonctionnaire a refusé trois postes successifs, le licenciement pour insuffisance professionnelle, la révocation suite à faute professionnelle (procédure disciplinaire), la déchéance des droits civiques.

L'abandon de poste est une forme particulière de démission volontaire. Il s'agit des cas dans lesquels le fonctionnaire malgré les mises en demeure de reprendre son poste ne fournit aucune justification valable à ses absences continues. L'autorité territoriale peut prononcer sa radiation d'office, sans avoir besoin de mettre en œuvre une procédure disciplinaire.

V/ LES POSITIONS

Tout fonctionnaire est nécessairement placé dans une des positions suivantes:

- Activité (qui recouvre le temps complet ou partiel, les congés divers, la mise à disposition)
- Détachement
- Position hors cadre
- Disponibilité
- Service national
- Congé parental et congé de présence parentale
- Congé spécial

L'activité est la position du fonctionnaire qui, titulaire d'un grade, exerce effectivement les fonctions de l'un des emplois correspondant à ce grade.

Ainsi, le fonctionnaire en activité a droit à un congé annuel avec traitement, des congés de maladie ordinaires, des congés de longue maladie, des congés de longue durée pour certaines maladies graves, des congés pour maternité, des congés pour formation professionnelle, des congés pour formation syndicale.

Les fonctionnaires âgés de moins de 25 ans peuvent bénéficier d'un congé annuel de six jours ouvrables pour participer à des activités des organisations de jeunesse et d'éducation populaire, des fédérations et des associations sportives de plein air. Ce congé non rémunéré est assimilé à du travail effectif.

Des situations particulières sont prévues pour les agents atteints d'infirmités ayant ouvert droit à pension du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

Enfin, un fonctionnaire peut bénéficier d'un congé d'accompagnement d'une personne en fin de vie lorsqu'un ascendant ou un descendant partageant son domicile fait l'objet de soins palliatifs.

Au-delà des différents de congés, des autorisations d'absence peuvent être accordées au fonctionnaire (participation à des congrès syndicaux, participation à des CAP et tout organisme statutaire, survenue d'événements familiaux).

L'activité peut être à temps plein ou à temps partiel. L'agent peut bénéficier d'un temps partiel sur sa demande. Celui-ci est accordé de droit à l'occasion de la naissance d'un enfant jusqu'à son troisième anniversaire. En dehors de ce cas particulier, le temps partiel n'est accordé que sous réserve des nécessités de service.

Une des modalités particulières de la position d'activité est la mise à disposition.

La *mise à disposition* est la situation du fonctionnaire qui demeure dans son cadre d'emplois d'origine est réputé y occuper un emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante, mais qui effectue son service dans une autre administration que la sienne. L'administration d'accueil doit être une collectivité territoriale ou un groupement, ou de façon générale doit être concernée par la FPT. L'accord du fonctionnaire est nécessaire et la décision n'est prise qu'en fonction des possibilités du service. Le fonctionnaire doit exercer des missions propres à son grade. La mise n'est possible que s'il n'existe aucun emploi budgétaire permettant un détachement.

On notera que la mise à disposition est également possible auprès des organismes d'intérêt général.

L'État ne peut bénéficier d'une mise à disposition d'un fonctionnaire territorial (sauf pour les sapeurs-pompiers professionnels dans des cas précis).

Le détachement est la position du fonctionnaire placé hors de son cadre d'emplois d'origine mais continuant, dans ce cadre d'emplois, de ses droits à avancement et à la retraite. Le détachement peut être suivi ou non d'une intégration dans le cadre d'emplois ou le corps d'accueil.

A l'expiration d'un détachement de courte durée, le fonctionnaire est réintégré dans son emploi initial.

A l'expiration d'un détachement de longue durée, le fonctionnaire ne peut être réaffecté qu'à la première vacance ou création d'emploi. A défaut la procédure de prise en charge par les CDG ou le CNFPT est mise en œuvre.

La position hors cadre est celle dans laquelle un fonctionnaire détaché soit auprès d'une administration ou d'une entreprise publique dans un emploi ne conduisant pas à pension de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), soit auprès d'organismes internationaux, soit auprès d'organismes d'intérêt communal, départemental ou régional peut être placé sur sa demande pour continuer à servir dans la même administration, entreprise ou organisme. Dans ce cas le fonctionnaire cesse de bénéficier de ses droits à avancement. A l'expiration de la période hors cadre, le fonctionnaire est réintégré dans les mêmes conditions que celles du détachement.

La disponibilité est la position du fonctionnaire qui, placé hors de son administration cesse de bénéficier de ses droits à avancement et à retraite.

La disponibilité peut être prononcée à la demande du fonctionnaire ou d'office. Elle est prononcée d'office à l'expiration des congés de maladie ordinaire, de congés de longue maladie ou de congés de longue durée.

La disponibilité peut être demandée par le fonctionnaire soit pour des convenances personnelles (elle peut être refusée pour des raisons d'intérêt du service), soit de plein droit quand certains événements interviennent.

L'accomplissement du service national et des activités dans la réserve opérationnelle est bien entendu amené à disparaître.

Le congé parental et le congé de présence parental sont prévus par les articles 75 et 75 bis de la loi du 26 janvier 1984.

Le congé parental est la position du fonctionnaire qui est placé hors de son administration pour élever son enfant. Il est accordé sur demande de l'agent et de plein droit. La durée ne peut excéder le troisième anniversaire de l'enfant. Ce congé peut être tant à la mère qu'au père. Des systèmes de computation du délai de trois ans sont fixés pour tenir compte des cas d'adoption (trois ans à compter de l'arrivée de l'enfant adopté dans le foyer). L'agent perd son droit à rémunération mais pas son droit à avancement. A l'issue du congé, l'agent reprend son ancien emploi.

Le congé de présence parental est la position du fonctionnaire qui est placé hors de son administration lorsque la maladie, l'accident ou le handicap graves d'un enfant à charge nécessite la présence de la mère ou du père auprès de lui. A l'occasion de ce congé non rémunéré, le fonctionnaire conserve ses droits à avancement mais réduits de

moitié. A l'issue de ce congé le fonctionnaire est réintégré au besoin en surnombre dans sa collectivité et dans son ancien emploi s'il le demande.

VI/ LES GARANTIES DISCIPLINAIRES

Les sanctions disciplinaires sont réparties en 4 groupes :

1^{er} groupe : avertissement et blâme ;

2^e groupe : abaissement d'échelon et exclusion temporaire d'une durée de maximale de trois jours ;

3^e groupe : rétrogradation exclusion temporaire d'une durée de quatre à quinze jours ;

4^e groupe : mise à la retraite d'office, révocation.

Les exclusions temporaires entraînent une privation de rémunération pour la période concernée si elles ne sont pas assorties de sursis.

Les sanctions des 3^e et 4^e groupes ne peuvent être infligées par l'autorité territoriale qu'après avis de la CAP compétente siégeant en formation de conseil de discipline. Le conseil de discipline est présidé par un magistrat de l'ordre administratif désigné par le président du Tribunal administratif territorialement compétent.

La procédure prévoit la communication du dossier et des griefs à l'intéressé pour lui permettre d'organiser sa défense.

L'autorité peut suspendre de ses fonctions l'agent en cause. La suspension n'est qu'une mesure conservatoire durant laquelle l'agent continue à percevoir son plein traitement. La durée ne peut excéder quatre mois, sauf si les faits donnant lieu à la procédure disciplinaire sont également poursuivis devant le juge judiciaire. Dans ce cas, la suspension peut être prononcée pour toute la durée de la procédure pénale. L'agent peut subir une diminution de la moitié de son traitement à partir du cinquième mois. L'autorité territoriale n'est pas liée par l'avis du conseil de discipline. En réalité, le juge administratif qui aurait à connaître d'un recours pour excès de pouvoir déposé par le fonctionnaire qui arguerait d'une erreur manifeste d'appréciation, serait probablement enclin à annuler la décision de sanction.

Sans aller jusque devant le juge administratif, l'agent peut exercer un recours devant *le conseil de discipline de recours*.

L'autorité territoriale ne pourra pas prononcer de sanction plus sévère que celle proposée par cet organe.

VII/ DISPOSITIONS DIVERSES ET SITUATIONS PARTICULIÈRES ET TRANSITOIRES

La loi du 26 janvier 1984 a prévu plusieurs dispositions concernant certaines d'agents des collectivités.

- Les emplois de cabinet: les collectivités peuvent créer des emplois de cabinet. Les collaborateurs ne rendent compte qu'à l'autorité territoriale de leur activité. Ils sont nommés et révoqués librement par l'autorité territoriale.

- La commune et le département de Paris disposent d'un personnel organisé en corps dans un statut indépendant.

- Des mesures spécifiques ont été adoptées pour les départements d'Outre-mer et pour la Nouvelle-Calédonie.

Conclusion

La description sommaire de la fonction publique territoriale qui vient d'être faite ne présente qu'une facette de la problématique de la fonction publique territoriale et de la fonction publique française.

A l'heure des nouveaux débats sur la décentralisation, des colloques se font jour pour s'interroger sur des thèmes importants tels que celui-ci : « *Quelle fonction publique pour réussir la décentralisation ?* » (voir sur ce point le supplément détaché de la Gazette des Communes du 9 juillet 2001).

On y décèle la confirmation du phénomène historique permanent, c'est-à-dire que les usagers du service public sont de plus en plus exigeants, que les services publics organisés par les collectivités sont les plus en

prise avec les usagers/électeurs, que la décentralisation conçue il y a vingt ans va évoluer dans un sens pragmatique intercommunal, et inter-régional. Sans oublier l'influence grandissante de l'Union Européenne qui va jouer dans un registre bousculant les traditions administratives françaises.

Tous ces éléments conjugués font que la fonction publique devra nécessairement s'adapter. Le renouvellement démographique profilé pour les dix années à venir devra s'insérer dans la réflexion sur l'adaptation.

DROIT CIVIL: Le contrat

Le contrat, ou convention, est l'accord de volonté intervenu entre deux ou plusieurs personnes en vue de créer, modifier, transmettre ou éteindre un droit subjectif. En pratique, on emploie indifféremment le terme contrat ou convention.

Le contrat est unilatéral lorsqu'une ou plusieurs personnes sont obligées envers une ou plusieurs autres, sans que de la part de ces dernières, il y ait d'engagement (art. 1103 du Code civil). Le contrat est synallagmatique ou bilatéral lorsque les contractants s'obligent réciproquement les uns envers les autres (art. 1102 du Code civil).

L'autonomie de la volonté est un principe philosophique selon lequel le fondement de tout engagement contractuel réside dans la volonté des parties. Les individus étant libres, ils ne peuvent être tenus d'obligations que s'ils les ont voulues et dans cette seule mesure. De ce principe, trois conséquences techniques peuvent être déduites :

- la liberté contractuelle ;
- la force obligatoire du contrat ;
- l'effet relatif du contrat.

Ces principes gouvernent tant les règles relatives aux conditions de formation du contrat (I) que celles qui concernent les effets produits par le contrat (II).

I/ LES CONDITIONS DE VALIDITÉ DU CONTRAT

L'art. 1108 du Code civil énumère les conditions générales de validité du contrat : le consentement (I.1.), la capacité de contracter (I.2.), l'objet (I.3.) et la cause (I.4.). On peut relever qu'aucune condition relative à la forme du contrat n'est requise. En effet, le principe de la liberté contractuelle implique celui du consensualisme. Sauf exceptions, l'échange des consentements suffit à former valablement le contrat.

I.1) Le consentement

Le consentement doit exister (I.1.1.) et ne doit pas être affecté d'un vice (I.1.2.).

I.1.1) L'existence du consentement

Le consentement, c'est l'accord de volonté des parties contractantes. Chacune des deux parties doit manifester sa volonté et le contrat naît de la rencontre de ces volontés. Le contrat résulte de la rencontre d'une offre suivie d'une acceptation.

L'offre ou pollicitation, c'est la proposition de contracter qu'adresse la pollicitant soit à un interlocuteur déterminé, soit au public. Cette offre doit être précise et ferme. Elle peut être expresse ou tacite, c'est-à-dire être déduite du comportement non équivoque du pollicitant.

L'acceptation résulte de l'agrément pur et simple de l'offre par le destinataire de celle-ci. L'acceptation peut être expresse ou tacite. La jurisprudence a même décidé, dans certaines circonstances, que le silence pouvait être acceptation lorsque l'offre avait été faite dans l'intérêt exclusif de son destinataire.

I.1.2) Les vices du consentement

Aux termes de l'art. 1109 du Code civil, il y a 4 vices du consentement : l'erreur (I.1.2.1.), le dol (I.1.2.2.), la violence (I.1.2.3.) et la lésion (I.1.2.4.).

I.1.2.1) L'erreur

Commettre une erreur, c'est avoir une opinion contraire à la réalité (J. Ghestin). Si les parties ne se sont radicalement pas entendues et se sont trompées sur la nature du contrat ou sur l'objet du contrat, on parle d'erreur-obstacle, cause de nullité absolue du contrat.

L'erreur, vice du consentement, est une cause de nullité relative du contrat dans deux circonstances (art. 1110 du Code civil) :

- si elle porte sur la personne du cocontractant et à la condition que la considération de la personne ait été la cause principale de la convention. Tel est le cas des conventions conclues intuitu personae ;
- si elle porte sur les qualités substantielles de la chose, c'est-à-dire sur la qualité de la chose que celui qui s'est trompé avait principalement en vue, celle qui a été déterminante de sa volonté. Tel est fréquemment le cas des erreurs portant sur l'authenticité d'une œuvre d'art.

En revanche, l'erreur sur les mobiles ou sur la valeur est indifférente, sauf si cette erreur est la conséquence d'une erreur, cause de nullité au sens de l'art. 1110 du Code civil.

L'erreur ne pourra être retenue comme vice du consentement que si elle a été déterminante, c'est-à-dire que le contrat n'aurait pas été conclu sans cette erreur et si elle est excusable, c'est-à-dire qu'elle aurait pu être commise par un cocontractant normalement avisé.

I.1.2.2) Le dol

Le dol désigne l'ensemble des manœuvres accomplies lors de la formation du contrat dans le but de tromper le cocontractant et l'amener à conclure le contrat. Le dol consiste à provoquer l'erreur de son cocontractant. Le dol n'est pris en compte que si les manœuvres émanent du cocontractant.

Les manœuvres résultent de toutes machinations, toutes mises en scène et tous artifices. A ces manœuvres, la jurisprudence a assimilé le simple mensonge, sauf si ce mensonge n'est que l'exagération des qualités ou de la valeur de la chose offerte (le *dolus bonus*). La jurisprudence admet aussi le simple dol par réticence, c'est-à-dire le silence gardé par le cocontractant sur une information qui, si elle avait été connue de l'autre, l'aurait empêché de contracter.

Pour la jurisprudence, la réticence dolosive, à la supposer établie, rend toujours excusable l'erreur provoquée (Civ., 1^{re}, 21 février 2001, Bull. civ. III n° 20). Cela signifie que l'auteur du dol ne peut opposer à la victime, le fait qu'elle aurait dû faire l'effort de se renseigner en procédant à des vérifications élémentaires, par exemple, concernant la situation administrative du bien.

La preuve de l'élément intentionnel du dol doit être prouvée : l'auteur doit avoir agi sciemment dans l'intention de tromper son cocontractant.

Le dol doit être déterminant : « *Le dol est une cause de nullité de la convention lorsque les manœuvres pratiquées par l'une des parties sont telles qu'il est évident que, sans ces manœuvres, l'autre partie n'aurait pas contracté* » (art. 1116 du Code civil).

I.1.2.3) La violence

La violence consiste à faire naître chez le cocontractant un sentiment de crainte pour l'amener à conclure le contrat pour éviter la réalisation d'un mal plus grave qui la menace. Peu importe si la violence est exercée par le cocontractant ou par un tiers au contrat.

La violence peut être physique ou morale. Elle peut être dirigée contre la personne du cocontractant, ses biens ou ses proches (art. 1113 du Code civil).

La menace doit revêtir un certain degré de gravité. Ainsi, « la simple crainte révérencielle envers le père, la mère ou autre ascendant, sans qu'il y ait eu de violence exercée, ne suffit point à annuler le contrat » (art. 1114 du Code civil). La violence doit être illégitime : la menace

d'exercer des voies de droit n'est pas une cause de nullité de la convention.

La violence doit avoir été déterminante du consentement. Pour le savoir, «on a égard en cette matière, à l'âge, au sexe et à la condition des personnes» (art. 1112 al. 2 du Code civil).

1.1.2.4) La lésion

La lésion, c'est le déséquilibre économique entre les prestations des parties au contrat. La lésion n'est pas véritablement un vice de consentement puisqu'elle ne suppose pas une atteinte au caractère libre et éclairé du consentement. La lésion n'est pas non plus, en principe, une cause de nullité des conventions. Aux termes de l'art. 1118 du Code civil, «la lésion ne vicie les conventions que dans certains contrats ou à l'égard de certaines personnes (...)».

A l'égard de certains contrats, la lésion peut entraîner la nullité du contrat. C'est le cas pour les ventes d'immeubles mais la lésion ne peut être invoquée que si le vendeur a été lésé de plus des 7/12^e dans le prix d'un immeuble. De plus, la loi permet à l'acquéreur d'échapper à la nullité du contrat en versant une indemnité au vendeur (art. 1674 du Code civil). Les partages sont aussi rescindables lorsque l'un des copartageants reçoit un lot d'une valeur inférieure à plus du 1/4 à ce qu'aurait dû être sa part (art. 887 al. 2 du Code civil).

Cependant, sur le fondement de la cause, la jurisprudence annule certains contrats lésionnaires. Ainsi, pour les contrats de vente mobilière consentis moyennant le versement d'un prix dérisoire, la jurisprudence décide que la contrepartie de l'acquéreur est inexistante et prononce la nullité du contrat.

A l'égard de certaines personnes, la lésion est une cause de nullité lorsque la victime est un incapable mineur ou majeur. En effet, pour certaines catégories de contrats, la sanction de l'incapacité peut être la rescision pour cause de lésion.

1.2) La capacité

Pour conclure valablement le contrat, il faut être capable d'émettre un consentement. A cet égard, il convient de distinguer la capacité de jouissance (1.2.1) et la capacité d'exercice (1.2.2.).

1.2.1) La capacité de jouissance

La capacité, c'est la possibilité d'être titulaire de droits. Les incapacités générales de jouissance qui existaient autrefois (esclavage, mort civile) ont aujourd'hui disparu. Il ne subsiste que des incapacités spéciales de jouissance. Elles sont tantôt fondées sur l'ordre public, tantôt sur la protection d'intérêts particuliers. Les incapacités sont nombreuses en matière de libéralités. Ainsi, par exemple, le mineur de moins de 16 ans ou le majeur sous tutelle est incapable de tester (art. 907 al. 1^{er} et 504 du Code civil). Le médecin est incapable de recevoir une donation ou un legs de son patient, même par personne interposée (art. 909 du Code civil).

1.2.2) La capacité d'exercice

Le principe est celui de la capacité: «Toute personne peut contracter, si elle n'en est pas déclarée incapable par la loi». L'incapacité d'exercice frappe certaines personnes (mineurs, majeurs sous tutelle ou curatelle) qui ne peuvent, sans représentation ou assistance, mettre en œuvre les droits dont ils sont titulaires.

1.3) L'objet

L'objet forme la matière de l'engagement. Il convient de distinguer l'objet du contrat (1.3.1.) de l'objet de l'obligation (1.3.2.).

1.3.1) L'objet de l'obligation

L'objet de l'obligation, c'est la prestation promise. L'objet de l'objet doit exister et doit être licite.

Le contrat est nul si l'objet de l'obligation de l'une des parties n'existe pas. Dès lors, «si au moment de la vente, la chose vendue était périmée en totalité, la vente serait nulle» (art. 1601 al. 1^{er} du Code civil). L'impossibilité de l'objet équivaut à l'absence d'objet. L'objet doit être déterminé au moins quant à son espèce. La quotité de la chose peut être incertaine, pourvu qu'elle puisse être déterminable (art. 1129 du Code civil).

L'objet doit être licite. Seules les choses qui sont dans le commerce sont des objets licites. En effet, «il n'y a que les choses qui sont dans le commerce qui puissent être l'objet des conventions» (art. 1128 du Code civil). L'état et la capacité des personnes, la liberté des individus, les fonctions publiques, le corps humain sont par exemple hors du commerce. L'objet de l'obligation portant sur une telle matière serait illicite et entraînerait la nullité absolue du contrat.

1.3.2) L'objet du contrat

L'objet du contrat, c'est l'opération juridique envisagée par les parties: vente, donation, échange, prêt. Si les parties sont libres de s'engager dans toute opération. L'art. 6 du Code civil pose cependant une limite à cette liberté: «On ne peut déroger, par des conventions particulières, aux lois qui intéressent l'ordre public et les bonnes mœurs».

Pendant longtemps, la jurisprudence a, sur ce fondement, annulé certaines opérations juridiques comme le contrat d'assurance-vie ou le contrat de courtage matrimonial. Aujourd'hui, elle juge illicites certaines conventions dont l'objet est illicite comme les cessions de clientèles civiles ou les pactes sur succession future.

Cependant, revenant sur sa position antérieure, la jurisprudence a récemment décidé que la cession de la clientèle médicale, à l'occasion de la constitution ou de la cession d'un fonds libéral d'exercice de la profession, n'est pas illicite à la condition que soit sauvegardée la liberté de choix du patient, condition souverainement appréciée par les juges du fond (Civ. 1^{er}, 7 nov. 2000, Bull. civ. I n° 283).

1.4) La cause

La cause est le but de l'opération. Il convient de distinguer la cause de l'obligation (I.4.1.) de la cause du contrat (I.4.2.).

1.4.1) La cause de l'obligation

La cause de l'obligation, c'est la raison pour laquelle le cocontractant assume son obligation. Dans un contrat à titre gratuit, c'est parce qu'il est animé d'une intention libérale; dans un contrat réel, c'est parce qu'il a reçu la chose lors de la formation du contrat; dans un contrat synallagmatique, c'est parce que l'autre partie a pris aussi l'engagement accomplir une prestation. C'est dans cette dernière catégorie de contrat que la question de la validité de la cause présente un intérêt pratique important.

La cause doit exister: «l'obligation sans cause, ou sur une fausse cause» entraîne la nullité absolue du contrat. Dans un contrat synallagmatique, l'obligation de l'une des parties sera dépourvue de cause à chaque fois que l'obligation de son cocontractant sera dépourvue d'objet. Tel sera le cas par exemple lorsque la chose, objet du contrat, a péri avant la formation du contrat; lorsque la prestation due est impossible à réaliser. L'obligation de celui qui doit verser le prix est dépourvue de cause.

La cause doit être licite et morale. Dans un contrat synallagmatique, la cause de l'obligation de l'une des parties sera illicite ou immorale à chaque fois que l'objet de l'obligation de l'autre sera immoral ou illicite. Tel sera le cas par exemple lorsque l'autre partie s'engage à accomplir une prestation illicite ou immorale, à livrer une chose hors commerce. La cause de l'obligation de celui qui doit verser le prix est illicite ou immorale.

1.4.2) La cause du contrat

La cause du contrat, ce sont les mobiles concrets qui ont animé chacune des parties. Ces mobiles doivent être licites et conformes aux bonnes mœurs. La théorie de la cause autorise donc le juge à scruter les mobiles

des cocontractants et à prononcer la nullité des contrats inspirés par des considérations illicites ou immorales. Tel sera le cas par exemple lorsqu'une partie poursuit l'objectif d'accomplir une fraude fiscale, de contourner les règles légales en matière d'adoption.

Récemment, la jurisprudence a affirmé, revenant sur sa position antérieure, que n'est pas contraire aux bonnes mœurs la cause de la libéralité dont l'auteur entend maintenir la relation adultère qu'il entretient avec le bénéficiaire (Civ. 1^{re}, 3 fév. 1999, Bull. civ. I n° 43).

Les mobiles illicites ou immoraux n'ont pas à être nécessairement partagés par les deux parties. La convention peut être annulée dès lors qu'une des deux parties au moins poursuit un tel mobile. (Civ. 1^{re}, 7 oct. 1998, J.C.P. 1998-II-10202, note Maleville).

II/ LES EFFETS DU CONTRAT

Le contrat a une force obligatoire entre les parties contractantes (II.1.) et un effet relatif à l'égard des tiers (II.2.).

II.1) Les effets entre les parties

«Les conventions tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites» (art. 1134 al. 1^{er} du Code civil). De cette règle, on en déduit trois principales conséquences: l'exécution du contrat est obligatoire (II.1.1) et la révision du contrat (II.1.2.) et la révocation du contrat (II.1.3.) ne peut, en principe, pas intervenir sans l'accord de volontés de toutes les parties au contrat.

II.1.1) L'exécution du contrat

La force obligatoire du contrat signifie d'abord que le créancier doit être satisfait, la prestation promise doit être exécutée. Le procédé normal d'exécution des obligations est le paiement. Parfois, les obligations s'éteignent sans que le créancier ait obtenu satisfaction, par l'effet de la prescription ou d'une remise de dette par exemple.

A défaut d'exécution volontaire, le juge ordonnera l'exécution forcée de l'obligation. Cette exécution forcée pourra être indirecte, par exemple par un tiers aux dépens du débiteur ou résulter de moyens de pression exercée sur le débiteur, en le condamnant par exemple à payer une astreinte.

Si l'exécution ne peut pas avoir lieu, le juge peut prononcer la résolution du contrat (art. 1184 du Code civil). Que le contrat soit résolu ou non, le juge peut condamner le débiteur qui n'a pas exécuté le contrat, à réparer le dommage subi par le créancier du fait de cette inexécution en lui versant des dommages-intérêts (art. 1147 du Code civil).

II.1.2) La révision du contrat

Le juge ne peut pas, en principe, modifier le contenu d'une convention légalement formée. Le juge judiciaire n'admet pas la théorie de l'imprévision.

Les parties ne peuvent modifier le contrat que d'un commun accord. Toutefois, de façon exceptionnelle, le législateur donne parfois au juge le pouvoir de modifier le contrat. Ainsi, la loi du 1^{er} février 1995 a donné au juge le pouvoir d'éliminer les clauses abusives insérées dans les contrats

conclus entre un professionnel et un non professionnel ou consommateur. De même, l'article 1152 du Code civil, issu de la loi du 11 octobre 1985, permet au juge, même d'office, de modérer ou augmenter la peine stipulée dans une clause pénale si elle est manifestement excessive ou dérisoire.

II.1.3) La révocation du contrat

La résolution unilatérale du contrat n'est, en principe, pas possible.

La révocation du contrat ne peut intervenir que du commun accord des parties (*mutus dissensus*). La convention révocatoire obéit aux mêmes conditions de formation, de fond et de forme, que le contrat initial. Cependant, les parties peuvent valablement insérer dans le contrat, une clause résolutoire de plein droit du contrat en cas d'inexécution, ayant pour effet de soustraire la dissolution du contrat à l'appréciation du juge.

De plus, tout contrat conclu pour une durée indéterminée peut être résilié unilatéralement, en principe, par chacune des deux parties. En effet, la jurisprudence décide de façon constante qu'il résulte de l'art. 1134 du Code civil que dans les contrats à exécution excessive dans lesquels aucun terme n'a été prévu, la résiliation unilatérale est, sauf abus sanctionné par l'alinéa 3 du même texte, offerte aux deux parties (Civ. 1^{re}, 5 fév. 1985, Bull. civ. I n° 54)

De même, certains contrats conclus en considération de la personne peuvent être résolus unilatéralement. Tel est le cas, par exemple, des contrats supposant le maintien d'une relation de confiance entre les parties (par exemple: le mandat, le dépôt, le contrat d'assurance).

Enfin, la jurisprudence a récemment rappelé que «*la gravité du comportement d'une partie à un contrat peut justifier que l'autre partie y mette fin de façon unilatérale à ses risques et périls*», c'est-à-dire moyennant le versement de dommages-intérêts si le juge estime, a posteriori, que la rupture est abusive. (Civ. 1^{re}, 20 fév. 2001, Bull. civ. I n° 40).

II.2) Les effets à l'égard des tiers

«Les conventions n'ont d'effet qu'entre les parties contractantes; elles ne nuisent point au tiers (...)» (art. 1165 du Code civil). Si les parties peuvent se lier par contrat, elles ne peuvent lier ceux qui sont étrangers à cet accord.

Cependant, cette règle ne concerne pas les ayants cause universels ou à titre universel qui sont continuateurs de la personne du débiteur et reprennent, en principe, les engagements pris par lui (art. 1122 du Code civil). Toutefois, les parties peuvent valablement prévoir que le contrat prendra fin au décès de l'une des parties et les contrats conclus en considération de la personne prennent fin au décès de celle-ci.

De plus, en cas de transmission d'un bien, le propriétaire jouit «*de tous les droits et actions attachés à la chose qui appartenait à son auteur*» (Ass. Plén., 7 fév. 1986, D. 1986-293, note Bénabent). Cela signifie que le tiers acquéreur peut agir directement contre le vendeur initial et rechercher sa responsabilité contractuelle sur le fondement notamment de la garantie des vices cachés ou du défaut de conformité.

DROIT DE L'URBANISME :

Le droit de préemption urbain

Le droit de préemption est un droit qui permet à son titulaire d'acquérir par priorité un bien mis en vente par son propriétaire (I). Au service de l'aménagement, il constitue pour les collectivités publiques un instrument d'acquisition foncière plus souple que l'expropriation, mais aussi un moyen de contrôle sur le marché foncier (II).

La loi aménagement du 18 juillet 1985 a réorganisé complètement le système de préemption (III). Elle a procédé à son élargissement et a décentralisé sa mise en œuvre (art.L.211-1 à L.211-6 du Code de l'urbanisme), et améliorer le régime des garanties accordées aux propriétaires (IV).

I/ OBJET

Les communes ont toute liberté pour instituer le DPU, en réduire le champ d'application ou même le supprimer (art.L.210-1 du Code de l'urbanisme). Même s'il n'y a pas de préemption effective, cette procédure constitue un moyen intéressant et utile d'observation foncière.

En effet, il constitue un moyen d'exercer un contrôle sur le marché foncier dont il permet d'être assez bien informé et de peser sur les prix qui y sont pratiqués.

Le droit de préemption peut être utilisé pour mettre en œuvre un projet urbain, une politique de l'habitat, favoriser le développement des loisirs et du tourisme, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain ou constituer des réserves foncières (art.L.210-1 et L.300-1 du Code de l'urbanisme).

II/ CHAMP D'APPLICATION

II.1) Les titulaires

Les titulaires du DPU sont déterminés par les **articles L.211-1 et L.211-2** du Code de l'urbanisme. L'institution du DPU est effectuée par délibération du conseil municipal, lequel peut déléguer ce droit à l'État, une collectivité locale, un EP ou une SEM d'aménagement.

Dans tous les cas les délibérations relatives au DPU font l'objet de mesures de publicité spécifiques (affichage en mairie pendant 1 mois, insertion d'une mention dans deux journaux diffusés dans le département).

II.2) Champ d'application

Le droit de préemption urbain peut être institué dans les communes dotées soit d'un POS rendu public sur tout ou partie des zones urbaines (U) ou d'urbanisation future (NA), soit d'un PLU approuvé sur tout ou partie des zones urbaines ou à urbaniser (AU). Selon l'**article L.211-1** du Code de l'urbanisme, il peut être institué sur des territoires couverts par un plan de sauvegarde et de mise en valeur.

Une fois institué, le DPU peut être exercé sans limitation de durée. Mais il est possible pour une commune de le supprimer ou de le rétablir ultérieurement.

II.3) Biens et mutations soumis au droit de préemption

Cela concerne «*tout immeuble ou ensemble de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble bâti ou non bâti*» (art.L.213-1 du Code de l'urbanisme) dans le cadre des mutations à titres onéreux: ventes, échanges, apports en société, constitution de rentes viagères, cession de droits indivis.

En sont exclus les mutations à titre gratuit (successions, donations), les transferts en jouissance (sans transfert de propriété) et les cessions à un coïndivisaire.

III/ PROCÉDURE

Le propriétaire désireux d'aliéner son bien doit préalablement adresser à la mairie de la commune une déclaration d'intention d'aliéner (DIA) en 4 exemplaires qui indique le prix et les conditions de mutation (art.R.213-5 du Code de l'urbanisme).

III.1) Réponse du titulaire du droit de préemption

A compter de la réception de la DIA, le titulaire a deux mois pour notifier au propriétaire son renoncement à l'exercice de ce droit ou son offre d'acquérir. Selon l'**article R.213-7** du Code de l'urbanisme, l'absence de réponse pendant 2 mois vaut renonciation.

Si le titulaire décide d'acquérir le bien aux prix et conditions fixés par le vendeur, la vente sera conclue. Il peut aussi, après avoir consulté le service des Domaines, proposer un prix différent, en précisant son intention de faire fixer le prix par la juridiction compétente en matière d'expropriation à défaut d'acceptation.

III.2) Réaction du propriétaire du bien soumis à préemption

Si il y a renoncement de l'administration, le propriétaire aliénera son bien aux prix et aux conditions indiquées dans la DIA.

En cas d'offre d'acquisition, il dispose d'un délai de deux mois pour soit renoncer à vendre, soit accepter l'offre.

Si le propriétaire maintient son prix et que l'administration l'estime excessif, elle dispose d'un délai de 15 jours pour saisir le juge de l'expropriation. La procédure est celle suivie en matière d'expropriation (art.R.213-11 du Code de l'urbanisme).

III.3) Fixation judiciaire du prix

Il ne s'agit pas comme en matière d'expropriation d'une indemnité mais d'un prix qui sera exclusif de toute indemnité accessoire.

III.3.1) Prix

Sa fixation obéit aux règles suivantes :

- période de référence retenue (**art.L.213-6** du Code de l'urbanisme) : pour les ZAD, un an avant la publication de l'acte instituant la zone et pour DPU, la date du plus récent des actes rendant public, approuvant ou modifiant le POS;
- prise en compte des améliorations et changements d'affectation opérés par le propriétaire postérieurement à cette date;
- prise en compte éventuelle, à titre de comparaison, des transactions intervenues pour des biens de même qualification situés dans la zone ou dans des zones comparables;
- prise en compte éventuelle des évaluations administratives et de déclarations fiscales.

III.3.2) Décision de justice

Dans un délai de deux mois à compter de la décision juridictionnelle les parties peuvent :

- accepter le prix,
- renoncer à la mutation. Dans ce cas, le titulaire du DPU ne peut plus exercer ce droit à l'égard du même bien pendant un délai de 5 ans..

IV/ GARANTIES DU PROPRIÉTAIRE

IV.1) Droit de délaissement

Les **articles L.211-5 et L.212-3** du Code de l'urbanisme ouvrent un droit de délaissement aux propriétaires dont leur bien a été soumis au droit de préemption.

Celui-ci permet de mettre en demeure le titulaire du droit de préemption de les acquérir dans un certain délai.

IV.2) Garantie d'utilisation

L'acquisition d'un bien par voie de préemption doit être justifiée par son affectation ultérieure à des fins d'intérêt général, et plus précisément à la réalisation des objectifs d'aménagement visés à l'**article L.210-1** du Code de l'urbanisme. Le bien acquis doit être utilisé en vue de la réalisation des objectifs fixés. L'ancien propriétaire a la possibilité d'en retrouver la propriété si une autre utilisation en est faite.

IV.3) Garantie de paiement

Le bien acquis doit être réglé dans les 6 mois qui suivent soit la décision d'acquérir au prix convenu, soit la décision de la juridiction d'expropriation, soit la date de l'acte ou du jugement d'adjudication.

IV.4) Garantie des locataires

La loi oblige le propriétaire du bien qui va être préempté à informer ses occupants de la procédure de préemption et à les faire connaître au préempteur (**art.L.213-9** du Code de l'urbanisme).

ACTUALITÉ: le harcèlement psychologique et sexuel au travail

La réalité du harcèlement moral au travail (I) n'est pas contestée; l'existence de pratiques délétères délibérées (menace, chantage, harcèlement), érigées en méthode de management pour pousser à l'erreur et permettre le licenciement pour faute ou déstabiliser et inciter à la démission, est désormais reconnue avec la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002. Il en est de même du harcèlement sexuel (II).

I/ LE HARCÈLEMENT MORAL

Le législateur, à travers la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002, vient de reconnaître l'existence du harcèlement moral et de prévoir que ce type de comportement (I.1) pourra faire l'objet de plusieurs types de sanctions (I.2)

Selon l'article L.122-49 du code du travail, aucun salarié ne doit subir les agissements répétés de harcèlement moral qui ont pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel. Aucun salarié ne peut être sanctionné, licencié ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, notamment en matière de rémunération, de formation, de reclassement, d'affectation, de qualification, de classification, de promotion professionnelle, de mutation ou de renouvellement de contrat pour avoir subi, ou refusé de subir, les agissements définis ci-dessus ou pour avoir témoigné de tels agissements ou les avoir relatés. Toute rupture du contrat de travail qui en résulterait, toute disposition ou tout acte contraire est nul de plein droit.

Selon l'article L.122-51 du code du travail, il appartient au chef d'entreprise de prendre toutes dispositions nécessaires en vue de prévenir de tels agissements

Selon l'article L.122-52 du code du travail en cas de litige en matière de harcèlement moral, le salarié concerné présente des éléments de fait laissant supposer l'existence d'un harcèlement. Au vu de ces éléments, il incombe à la partie défenderesse de prouver que ses agissements ne sont pas constitutifs d'un tel harcèlement et que sa décision est justifiée par des éléments objectifs étrangers à tout harcèlement. Le juge forme sa conviction après avoir ordonné, en cas de besoin, toutes les mesures d'instruction qu'il estime utiles.

Selon l'article L.122-53 du code du travail, les organisations syndicales représentatives dans l'entreprise peuvent exercer en justice, dans les conditions prévues par l'article L. 122-52, toutes les actions qui naissent en matière de harcèlement moral en faveur d'un salarié de l'entreprise, sous réserve qu'elles justifient d'un accord écrit de l'intéressé. L'intéressé peut toujours intervenir à l'instance engagée par le syndicat et y mettre fin à tout moment.

Enfin, **selon l'article L.122-54 du code du travail**, une procédure de médiation peut être engagée par toute personne de l'entreprise s'estimant victime de harcèlement moral ou sexuel. Le médiateur est choisi en dehors de l'entreprise sur une liste de personnalités désignées en fonction de leur autorité morale et de leur compétence dans la prévention du harcèlement moral ou sexuel. Les fonctions de médiateur sont incompatibles avec celles de conseiller prud'homal en activité. Les listes de médiateurs sont dressées par le représentant de l'État dans le département après consultation et examen des propositions de candidatures des associations dont l'objet est la défense des victimes

de harcèlement moral ou sexuel et des organisations syndicales les plus représentatives sur le plan national. Le médiateur convoque les parties qui doivent comparaître en personne dans un délai d'un mois. En cas de défaut de comparution, il en fait le constat écrit qu'il adresse aux parties.

Le médiateur s'informe de l'état des relations entre les parties, il tente de les concilier et leur soumet des propositions qu'il consigne par écrit en vue de mettre fin au harcèlement. En cas d'échec de la conciliation, le médiateur informe les parties des éventuelles sanctions encourues et des garanties procédurales prévues en faveur de la victime.

Ces dispositions visant à réprimer les actes de harcèlement moral ont été étendues aux agents de la fonction publique. Ainsi, pour les fonctionnaires territoriaux, la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 a ajouté, après l'article 6 quater de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, un article 6 quinquies ainsi rédigé:

«Aucun fonctionnaire ne doit subir les agissements répétés de harcèlement moral qui ont pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel.

«Aucune mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la formation, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation ne peuvent être prise à l'égard d'un fonctionnaire en prenant en considération:

«1o Le fait qu'il ait subi ou refusé de subir les agissements de harcèlement moral visés au premier alinéa;

«2o Le fait qu'il ait exercé un recours auprès d'un supérieur hiérarchique ou engagé une action en justice visant à faire cesser ces agissements;

«3o Ou bien le fait qu'il ait témoigné de tels agissements ou qu'il les ait relatés.

«Est passible d'une sanction disciplinaire tout agent ayant procédé aux agissements définis ci-dessus.

«Les dispositions du présent article sont applicables aux agents non titulaires de droit public. »

I.2) Les recours contre les actes de harcèlement moral

Les actes de harcèlement moral peuvent faire l'objet d'un recours disciplinaire (I.2.1), d'un recours devant le juge administratif lorsqu'ils interviennent au sein d'une collectivité locale (I.2.2) et d'un contentieux pénal (I.2.3).

1.2.1) Le recours disciplinaire

Le dispositif de sanctions disciplinaires est applicable à l'encontre de tout agent ayant procédé à des agissements de harcèlement. Ce dispositif doit être enclenché par l'autorité administrative compétente, après saisine par l'agent harcelé.

1.2.2) Le recours devant le juge administratif

Les agents peuvent intenter un recours pour excès de pouvoir devant les juridictions administratives tendant à obtenir la condamnation de leur administration et l'annulation des mesures qui auraient pu être prises à leur encontre (par exemple changement d'affectation) sur la base de faux motifs ou de motifs erronés ainsi que des sanctions déguisées ou abusives.

La responsabilité pour faute de l'administration peut y être également engagée dans le cadre d'un recours en plein contentieux visant la réparation du préjudice subi dans l'hypothèse où la victime est à même de prouver que le harcèlement subi est la cause même d'une maladie dûment établie et développée (par exemple : rapport de la médecine du travail, certificats du médecin de famille, liant l'affection à l'environnement professionnel de l'agent).

1.2.3) Le contentieux pénal

Enfin, les agents peuvent déposer plainte auprès du procureur de la République du tribunal de grande instance dont dépend leur domicile, du commissariat de police, de l'unité de gendarmerie. Selon l'article 222-33-2. du code pénal, le fait de harceler autrui par des agissements répétés ayant pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel, est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende..

II/ LE HARCELEMENT SEXUEL

De façon plus ancienne que le harcèlement moral, le harcèlement sexuel sur les lieux de travail est interdit (II.1) et fait l'objet de sanctions (II.2).

II.1) La notion de harcèlement sexuel

Selon l'article L.122-46 du code du travail, aucun salarié, aucun candidat à un recrutement, à un stage ou à une période de formation en entreprise ne peut être sanctionné, licencié ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, notamment en matière de rémunération, de formation, de reclassement, d'affectation, de qualification, de classification, de promotion professionnelle, de mutation ou de renouvellement de contrat pour avoir subi ou refusé de subir les agissements de harcèlement de toute personne dont le but est d'obtenir des faveurs de nature sexuelle à son profit ou au profit d'un tiers. Par ailleurs, aucun salarié ne peut être sanctionné, licencié ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire pour avoir témoigné des agissements définis ci-dessus ou pour les avoir relatés. Toute disposition ou tout acte contraire est nul de plein droit.

Il convient de noter qu'il ne peut y avoir d'abus d'autorité en matière sexuelle en cas de harcèlement commis par un(e) collègue de même niveau hiérarchique. En pareil cas, c'est à l'employeur de sanctionner le salarié coupable de harcèlement.

Selon l'article L.122-48 du code du travail, il appartient au chef d'entreprise de prendre toutes dispositions nécessaires en vue de prévenir les actes de harcèlement sexuel. Il lui appartient de prendre toutes les dispositions nécessaires afin de prévenir les agissements d'abus d'autorité en matière sexuelle (actions d'information et de sensibilisation...). Dans les entreprises de 20 salariés et plus, le règlement intérieur doit notamment rappeler les dispositions légales relatives au harcèlement sexuel.

II.2) Les recours contre le harcèlement sexuel

Tout comme pour le harcèlement moral, il existe un recours disciplinaire (II.2.1) et un recours judiciaire (II.2.2)

II.2.1) Le recours disciplinaire en matière de harcèlement sexuel

Selon l'article L.122-47 du code du travail, est passible d'une sanction disciplinaire tout salarié ayant procédé à des actes de harcèlement

sexuels. Cette procédure disciplinaire est totalement indépendante d'une éventuelle action devant la justice pénale. Ainsi, le classement sans suite d'une plainte pour harcèlement sexuel est sans incidence sur l'appréciation du bien-fondé de la mise à pied et du licenciement d'un salarié responsable de ces agissements, le classement sans suite d'une plainte n'empêchant pas le juge civil d'apprécier les faits qui lui sont soumis (voir Dijon, 26 novembre 1998, Bull. inf.C.cass.1999, n° 625).

Dans le cadre d'une procédure disciplinaire, les faits de harcèlement sexuel constituent une faute grave, et non simplement une cause réelle et sérieuse de licenciement (voir Sic.19 avril 2000, RJS 2000.438, n° 628).

II.2.2) Le recours devant le juge pénal en matière de harcèlement sexuel

Selon l'article 222-33 du code pénal, le fait de harceler autrui en donnant des ordres, proférant des menaces, imposant des contraintes ou exerçant des pressions graves dans le but d'obtenir des faveurs de nature sexuelle, par une personne abusant de l'autorité que lui confèrent ses fonctions, est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

Ainsi, peuvent être sanctionnés sur le fondement de l'article 222-33 du code pénal, les faits suivants :

- commet une faute au sens du harcèlement sexuel, le chef d'entreprise qui, après une déclaration d'amour à sa secrétaire, opère en sa faveur une brusque augmentation de salaire, puis lui offre de s'associer et d'être intéressée, pour immédiatement formuler des griefs sur l'activité professionnelle, les faits ayant en l'espèce été commis sur les lieux et pendant les heures de travail ; l'attitude du prévenu manifeste sans ambiguïté le dessein d'une activité sexuelle (voir Rouen, 11 octobre 1999, JCP 2000, IV, 2741).

- Sont des menaces et des contraintes émanant du contremaître d'une usine, prévenu qualifié « d'obsédé sexuel » par la permanence de ses sollicitations, le fait de déclarer à une de ses subordonnées : « n'oubliez pas que je suis le chef et que j'ai mon mot à dire auprès du directeur, alors il faut être gentille avec le chef », et d'indiquer à une autre que si elle faisait des « histoires », son emploi serait menacé, menace d'autant plus caractérisée que cette salariée était sous contrat à durée déterminée (voir Lyon, 26 novembre 1998 : JCP, 1999, II, 101445).

En revanche, ne peuvent être sanctionnés sur ce fondement juridique les faits suivants :

- le fait d'obliger son employée à porter des tenues à tendance exhibitionniste dans le cadre du travail, à le supposer établi, ne constitue pas le délit de harcèlement sexuel en l'absence de preuve d'une opposition formelle de la partie civile ou de l'obtention en contrepartie d'avantages financiers directs ou de l'existence d'inconvénients sur le plan professionnel

- Ne constitue pas également le délit de harcèlement sexuel une invitation de la part du prévenu à une soirée échangiste hors du travail, l'invitation n'ayant pu se concrétiser qu'avec le consentement nécessaire de la partie civile venue librement avec son compagnon adulte comme elle (voir Grenoble, 7 juillet 2000, JCP 2001, IV, 1469).

- Les faits pour un président-directeur général d'avoir effleuré les mains d'une salariée au moment de la pause café devant d'autres employées, de lui avoir « fait du pied » sous la table, de lui avoir dit qu'il l'aimait, de lui avoir porté des regards langoureux ou enjôleurs, de lui avoir fait un cadeau au retour de voyage, comme à deux autres employés, de lui avoir verbalement proposé de l'embrasser sur la bouche, de lui avoir dit, alors qu'elle était au chômage partiel, qu'elle lui manquait « énormément » lorsqu'elle n'était pas au bureau, d'avoir placé sur un véhicule une revue pornographique de façon à ce qu'elle ne puisse ne pas la voir, pris séparément ou considérés dans leur ensemble, ne peuvent permettre de caractériser l'infraction de harcèlement sexuel. En l'occurrence, ni ini indécentes, ni humiliants, ces actes n'ont pu porter atteinte à la dignité de la plaignante ; ils n'ont pas pu constituer un abus d'autorité par ordres, commandes, contraintes ou pressions, dans le but d'obtenir des faveurs sexuelles. (voir Douai, 10 septembre 1997, JCP 1998, II, 10037).

CULTURE GÉNÉRALE:

I'Europe et les collectivités locales

Dans le cadre du dossier «l'Europe et les collectivités locales», une erreur matérielle a malheureusement fait que le premier document n'a pas pu être reproduit. Il s'agit de la charte européenne de l'autonomie locale adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985. Vous trouverez son texte intégrale ci-dessous :

PRÉAMBULE

Les États membres du Conseil de l'Europe, signataires de la présente Charte, Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun; Considérant qu'un des moyens par lesquels ce but sera réalisé est la conclusion d'accords dans le domaine administratif; Considérant que les collectivités locales sont l'un des principaux fondements de tout régime démocratique; Considérant que le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques fait partie des principes démocratiques communs à tous les États membres du Conseil de l'Europe; Convaincus que c'est au niveau local que ce droit peut être exercé le plus directement; Convaincus que l'existence de collectivités locales investies de responsabilités effectives permet une administration à la fois efficace et proche du citoyen; Conscients du fait que la défense et le renforcement de l'autonomie locale dans les différents pays d'Europe représentent une contribution importante à la construction d'une Europe fondée sur les principes de la démocratie et de la décentralisation du pouvoir; Affirmant que cela suppose l'existence de collectivités locales dotées d'organes de décision démocratiquement constitués et bénéficiant d'une large autonomie quant aux compétences, aux modalités d'exercice de ces dernières et aux moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission, Sont convenus de ce qui suit:

Article 1

Les Parties s'engagent à se considérer comme liées par les articles suivants de la manière et dans la mesure prescrites par l'article 12 de cette Charte.

PARTIE I

Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale

Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.

Article 3 – Concept de l'autonomie locale

- 1 Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.
- 2 Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de

membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi.

Article 4 – Portée de l'autonomie locale

- 1 Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi.
- 2 Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité.
- 3 L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.
- 4 Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.
- 5 En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales.
- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.

Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales

- 1 Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace.
- 6 Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière.

Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

- 1 Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat.
- 2 Il doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante.

- 3 Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux.

Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

- 1 Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.
- 2 Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.
- 3 Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.

Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

- 1 Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.
- 2 Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.
- 3 Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.
- 4 Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.
- 5 La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.
- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.
- 7 Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.
- 8 Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

- 1 Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.
- 2 Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque État.
- 3 Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres États.

Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.

PARTIE II – DISPOSITIONS DIVERSES

Article 12 – Engagements

- 1 Toute Partie s'engage à se considérer comme liée par vingt au moins des paragraphes de la partie I de la Charte dont au moins dix sont choisis parmi les paragraphes suivants :
 - article 2,
 - article 3, paragraphes 1 et 2,
 - article 4, paragraphes 1, 2 et 4,
 - article 5,
 - article 7, paragraphe 1,
 - article 8, paragraphe 2,
 - article 9, paragraphes 1, 2 et 3,
 - article 10, paragraphe 1,
 - article 11.
- 2 Chaque État contractant, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, notifie au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe les paragraphes choisis conformément à la disposition du paragraphe 1 du présent article.
- 3 Toute Partie peut, à tout moment ultérieur, notifier au Secrétaire Général qu'elle se considère comme liée par tout autre paragraphe de la présente Charte, qu'elle n'avait pas encore accepté conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article. Ces engagements ultérieurs seront réputés partie intégrante de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation de la Partie faisant la notification et porteront les mêmes effets dès le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 13 – Collectivités auxquelles s'applique la Charte

Les principes d'autonomie locale contenus dans la présente Charte s'appliquent à toutes les catégories de collectivités locales existant sur le territoire de la Partie. Toutefois, chaque Partie peut, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, désigner les catégories de collectivités locales ou régionales auxquelles elle entend limiter le champ d'application ou qu'elle entend exclure du champ d'application de la présente Charte. Elle peut également inclure d'autres catégories de collectivités locales ou régionales dans le champ d'application de la Charte par voie de notification ultérieure au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 14 – Communication d'informations

Chaque Partie transmet au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe toute information appropriée relative aux dispositions législatives et autres mesures qu'elle a prises dans le but de se conformer aux termes de la présente Charte.

PARTIE III

Article 15 – Signature, ratification, entrée en vigueur

- 1 La présente Charte est ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe. Elle sera soumise à ratification, acceptation ou approbation. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

- 2 La présente Charte entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle quatre États membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par la Charte, conformément aux dispositions du paragraphe précédent.
- 3 Pour tout État membre qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par la Charte, celle-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

Article 16 – Clause territoriale

- 1 Tout État peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, désigner le ou les territoires auxquels s'appliquera la présente Charte.
- 2 Tout État peut, à tout autre moment par la suite, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, étendre l'application de la présente Charte à tout autre territoire désigné dans la déclaration. La Charte entrera en vigueur à l'égard de ce territoire le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la déclaration par le Secrétaire Général.
- 3 Toute déclaration faite en vertu des deux paragraphes précédents pourra être retirée, en ce qui concerne tout territoire désigné dans cette déclaration, par notification adressée au Secrétaire Général. Le retrait prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de six mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 17 – Dénonciation

- 1 Aucune Partie ne peut dénoncer la présente Charte avant l'expiration d'une période de cinq ans après la date à laquelle la Charte est entrée en vigueur en ce qui la concerne. Un préavis de six mois sera

notifié au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Cette dénonciation n'affecte pas la validité de la Charte à l'égard des autres Parties sous réserve que le nombre de celles-ci ne soit jamais inférieur à quatre.

- 2 Toute Partie peut, conformément aux dispositions énoncées dans le paragraphe précédent, dénoncer tout paragraphe de la partie I de la Charte qu'elle a accepté, sous réserve que le nombre et la catégorie des paragraphes auxquels cette Partie est tenue restent conformes aux dispositions de l'article 12, paragraphe 1. Toute Partie qui, à la suite de la dénonciation d'un paragraphe, ne se conforme plus aux dispositions de l'article 12, paragraphe 1, sera considérée comme ayant dénoncé également la Charte elle-même.

Article 18 – Notifications

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifie aux États membres du Conseil:

- a toute signature;
- b le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation;
- c toute date d'entrée en vigueur de la présente Charte, conformément à son article 15;
- d toute notification reçue en application des dispositions de l'article 12, paragraphes 2 et 3;
- e toute notification reçue en application des dispositions de l'article 13;
- f tout autre acte, notification ou communication ayant trait à la présente Charte.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente Charte.

Fait à Strasbourg, le 15 octobre 1985, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des États membres du Conseil de l'Europe.

Note de synthèse

Sujet : Vous êtes rédacteur au sein du service de la petite enfance de la ville de X. Le Directeur général des services vous demande de rédiger à son attention une note administrative permettant de dégager des perspectives d'organisation de structures d'accueil de la petite enfance.

Document 1 :

lettre de la ministre déléguée à la Famille et à l'enfance aux Préfets – 19 juillet 2000

Document 2 :

décret n° 2000-762 du 1er août 2000 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de 6 ans et modifiant le code de la santé publique. ; JO n° 181, 6 août 2000

Document 3 :

« L'accueil de la petite enfance à l'heure de la flexibilité » - La Gazette des communes – 4 octobre 1999

Document 4 :

Utiliser le fonds d'investissement petite enfance » - La Gazette des communes – 5 février 2001

Document 5 :

Élaborer le programme d'une crèche - La Gazette des communes- 23 décembre 2002

DOCUMENT 1 :

Lettre de la ministre déléguée à la Famille et à l'enfance aux préfets

19 juillet 2000

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité
Le ministre déléguée à la Famille et à l'Enfance
République Française, Paris le 19 juillet 2000
Le ministre déléguée à la Famille et à l'Enfance
à mesdames et messieurs les préfets

Objet: Fonds d'investissement exceptionnel en faveur de l'accueil et de la petite enfance

P.J.: Lettre circulaire de la CNAF du 19 juillet 2000

Lors de la conférence de la famille du 15 juin 2000, le Premier Ministre a annoncé un plan d'investissement exceptionnel en faveur des modes d'accueil de la petite enfance, débloquant un fonds à 1,5 milliard de francs à cet effet. Géré par les caisses d'allocations familiales (CAF), ce fonds va être rapidement mis en place. Afin de vous associer à la conduite de ce plan et de vous permettre de répondre aux attentes de collectivités locales, cette circulaire a pour objet de vous préciser le contexte de la création de ce fonds, d'intervention et son calendrier de mise en œuvre.

1) Le fonds d'investissement exceptionnel en faveur de l'accueil de la petite enfance participe à la politique conduite par le gouvernement en faveur du renouveau des modes d'accueil collectifs

Ce fonds a vocation à développer fortement et rapidement les services d'accueil de la petite enfance, afin d'apporter aux familles une réponse aux besoins importants exprimés dans ce domaine. Cet effort sera complété par deux importantes mesures en faveur de la petite enfance :

- la publication du décret relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans: attendue depuis de nombreuses années, ce texte définit une réglementation applicable à l'ensemble du secteur, en favorisant les services de multi-accueils, davantage adaptées aux besoins des familles;
- la mobilisation des moyens supplémentaires dégagés par le gouvernement en faveur du fonds national d'action sociale (FNAS) de la CNAF: au sein de l'enveloppe de mesure nouvelle de 1700 MF, le conseil d'administration de la CNAF va définir des modalités d'intervention de ses financements (prestations de services versées aux collectivités locales, notamment dans le cadre des contrats enfance) plus proches des besoins des parents.

Le fonds d'investissement donc vocation à participer activement au développement des établissements et service d'accueil de la petite enfance, l'objectif du gouvernement étant de permettre l'accueil de 30000 à 40000 enfants supplémentaires dans les meilleurs délais.

2) Les modalités d'intervention du fonds d'investissement traduiront la volonté du gouvernement de favoriser les dispositifs adaptés aux besoins des parents et rapidement mis en œuvre

L'objectif de cet effort en direction des modes d'accueil et de la petite enfance, outre de répondre à une demande de plus en plus forte liés à la fois à la pénurie de places disponibles et à la reprise de la croissance, est de favoriser le développement de structures multi-accueils, notamment par l'aménagement de services existants, ainsi que les services assurant l'accueil à temps partiel.

Cela doit aussi permettre la mise en place de projets innovants et souples, comme les lieux passerelles pour les enfants de 2 à 3 ans ou les services assurant un relais, notamment avec des assistantes agréées, pour mieux correspondre aux demandes et aux besoins des familles.

L'intercommunalité doit également être soutenue et prise en compte, notamment dans les situations particulières des communes rurales. L'effort d'accueil en direction des enfants handicapés ou atteints de maladies chroniques sera aussi favorisé.

Le délai des critères d'intervention, comme le niveau des taux de subventions, sera arrêté dans le cadre de l'appel d'offres lancé par les caisses d'allocations familiales.

3) Les principales étapes de la mise en œuvre de ce fonds doivent permettre de mobiliser les collectivités locales et les associations intéressées avant la fin de l'année 2000

Le fonds d'investissement sera mis en œuvre selon une procédure dont les principales étapes sont les suivantes :

- lancement d'un recensement des projets relatifs à la petite enfance: la direction de la CNAF vient d'adresser aux caisses d'allocations familiales une directive leur demandant de procéder à un état des lieux pour identifier dès à présent les projets déjà élaborés ainsi que ceux qui pourraient rapidement être mis en œuvre. Je vous invite à suivre, dans votre département, cette première étape en mobilisant les communes et les associations qui vous paraissent les plus concernées;
- définition des modalités d'un appel d'offres aux gestionnaires de services d'accueil: pour répartir les moyens du fonds d'investissement, le gouvernement a choisi la formule de l'appel d'offres. Celui-ci sera diffusé en septembre, lorsque le conseil d'administration de la CNAF en aura délibéré. Il fixera rapidement les taux de subventions, différenciés selon le contenu et le contexte local des projets, ainsi que la procédure d'attribution des fonds par les CAF;
- adoption par les collectivités locales, en liaison avec les CAF, de délibérations définissant le contenu des projets d'accueil de la petite enfance;
- début 2001, déblocage des subventions, en application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001.

J'attire votre attention sur le fait que ce fonds, financé par les excédents de la branche famille, a un caractère exceptionnel en non reconductible. Sa durée d'utilisation n'est pas bornée dans le temps, son caractère limitatif devant inciter les partenaires intéressés à se mobiliser rapidement.

Je vous demande donc de participer activement à l'information des collectivités locales et des associations intéressées par ce programme.

Vous veillerez aussi à associer le président du conseil général à cette opération. Compte tenu de leurs responsabilités en matière d'agrément des établissements et services d'accueil de la petite enfance, il importe que les services départementaux soient informés dès à présent des modalités de ce programme d'investissement.

Vous voudrez bien me rendre compte de l'exécution des principales étapes de ce programme dans votre département à laquelle le gouvernement est attaché, compte tenu de l'intérêt qu'il représente pour les familles ayant de jeunes enfants à charge.

DOCUMENT 2 : Décret relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans

JO n° 181 du 6 août 2000 page 12227

Textes généraux

Ministère de l'emploi et de la solidarité

Décret n° 2000-762 du 1^{er} août 2000 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans et modifiant le code de la santé publique (deuxième partie: Décrets en Conseil d'État)

NOR: MESD0022398D

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la ministre de l'emploi et de la solidarité,

Vu le code de la santé publique, notamment les articles L. 2324-1 à L. 2324-4;

Vu le décret n° 92-785 du 6 août 1992 relatif à la protection maternelle et infantile;

Vu l'avis du conseil d'administration de la Caisse nationale des allocations familiales en date du 6 juin 2000;

Le Conseil d'État (section sociale) entendu,

Décète:

Article 1^{er}

- Au chapitre V du titre I^{er} du livre II du code de la santé publique, il est rétabli une section 2 ainsi rédigée:

«Section 2

«Établissements d'accueil des enfants de moins de six ans

«Sous-section 1

«Établissements d'accueil, à l'exception des centres de vacances, de loisirs ou de placement de vacances

«Art. R. 180. - Sont soumis aux dispositions de la présente sous-section les établissements et services gérés par une personne physique ou morale de droit privé et les établissements et services publics, visés aux premier et deuxième alinéas de l'article L. 2324-1.

«Paragraphe 1

«Missions

«Art. R. 180-1. - Les établissements et les services d'accueil veillent à la santé, à la sécurité et au bien-être des enfants qui leur sont confiés, ainsi qu'à leur développement. Ils concourent à l'intégration sociale de ceux de ces enfants ayant un handicap ou atteints d'une maladie chronique. Ils apportent leur aide aux parents afin que ceux-ci puissent concilier leur vie professionnelle et leur vie familiale.

«Ils comprennent les établissements assurant l'accueil collectif non permanent d'enfants et les services assurant l'accueil familial non permanent d'enfants au domicile d'assistantes maternelles.

«Cet accueil peut être régulier, le cas échéant à temps partiel, ou occasionnel.

«Les établissements ou services peuvent assurer un multi-accueil, associant un accueil régulier et occasionnel, ou un accueil familial et collectif.

«Les établissements d'accueil collectif gérés par une association de parents qui participent à l'accueil sont dénommés établissements à gestion parentale.

«Paragraphe 2

«Procédure de création, d'extension ou de transformation

«Art. R. 180-2. - L'autorisation ou l'avis mentionnés à l'article L. 2324-1 doivent être sollicités auprès du président du conseil général du département dans lequel est implanté l'établissement ou le service demandeur.

«Tout dossier de demande d'autorisation ou d'avis doit comporter les éléments suivants:

«1° Une étude des besoins;

«2° L'adresse de l'établissement ou du service d'accueil;

«3° Les statuts de l'établissement ou du service d'accueil ou de l'organisme gestionnaire, pour les établissements et services gérés par une personne de droit privé;

«4° Les objectifs, les modalités d'accueil et les moyens mis en œuvre, en fonction du public accueilli et du contexte local, notamment en ce qui concerne les capacités d'accueil, et les effectifs ainsi que la qualification des personnels;

«5° Le nombre de places d'accueil régulier que l'établissement souhaite pouvoir utiliser pour de l'accueil occasionnel, ou réciproquement, en cas de multi-accueil;

«6° Le nom et la qualification du directeur ou, pour les établissements à gestion parentale, du responsable technique;

«7° Le projet d'établissement ou de service prévu à l'article R. 180-10 et le règlement intérieur prévu à l'article R. 180-11, ou les projets de ces documents s'ils n'ont pas encore été adoptés;

«8° Le plan des locaux avec la superficie et la destination des pièces.

«Art. R. 180-3. - I. - Le président du conseil général dispose d'un délai de trois mois, à compter de la réception d'un dossier complet, pour délivrer ou refuser l'autorisation prévue au premier alinéa de l'article L. 2324-1. Il dispose d'un délai d'un mois à compter de la réception du dossier pour demander les pièces complémentaires nécessaires à son instruction. Il est accusé réception du dossier complet.

«Le président du conseil général sollicite l'avis du maire de la commune d'implantation. Cet avis lui est notifié dans un délai d'un mois. A défaut de notification dans ce délai, l'avis est réputé avoir été donné.

«A défaut de réponse du président du conseil général dans le délai de trois mois, l'autorisation d'ouverture est réputée acquise.

«II. - L'autorisation délivrée par le président du conseil général mentionne les modalités de l'accueil, les prestations proposées, les capacités d'accueil et l'âge des enfants accueillis, les conditions de fonctionnement, les effectifs ainsi que les qualifications des personnels. Elle mentionne également le nom du directeur ou, pour les établissements à gestion parentale, du responsable technique, lorsque celui-ci dirige l'établissement ou le service.

«L'autorisation peut prévoir des capacités d'accueil différentes suivant les périodes de l'année, de la semaine ou de la journée, compte tenu des variations prévisibles des besoins d'accueil.

«S'agissant d'établissements assurant un multi-accueil collectif, l'autorisation précise le nombre de places d'accueil régulier pouvant être utilisées pour de l'accueil occasionnel et réciproquement, suivant des modalités définies dans le projet d'établissement.

«Art. R. 180-4. - I. - Le président du conseil général dispose d'un délai de trois mois, à compter de la réception d'un dossier complet, pour notifier à la collectivité publique intéressée l'avis prévu au deuxième alinéa de l'article L. 2324-1. Il dispose d'un délai d'un mois à compter

de la réception du dossier pour demander les pièces complémentaires nécessaires. Il est accusé réception du dossier complet.

«A défaut de réponse dans le délai qui lui est imparti, l'avis du président du conseil général est réputé avoir été rendu.

«II. - L'avis du président du conseil général porte notamment sur les prestations proposées, sur les capacités d'accueil et, dans le cas de multi-accueil, sur les modalités d'attribution des places, sur l'adéquation des locaux, sur les conditions de fonctionnement de l'établissement ou du service, sur les effectifs ainsi que sur la qualification des personnels.

«**Art. R. 180-5.** - Dans le cadre de la procédure d'autorisation ou d'avis de création, d'extension ou de transformation, une visite sur place de l'établissement ou du service est effectuée préalablement par le médecin responsable du service de protection maternelle et infantile, ou par un médecin du même service qu'il délègue.

«Cette visite a pour objet d'évaluer si les locaux et leur aménagement répondent aux objectifs et aux conditions définis à l'article R. 180-9, compte tenu de l'âge et des besoins des enfants accueillis.

«**Art. R. 180-6.** - Tout projet de modification portant sur un des éléments du dossier de demande d'autorisation ou d'avis, ou sur une des mentions de l'autorisation, est porté sans délai à la connaissance du président du conseil général par le directeur ou le gestionnaire de l'établissement ou du service. Le président du conseil général peut, dans un délai d'un mois, selon le cas, refuser la modification ou émettre un avis défavorable à l'exécution de celle-ci. Le refus est prononcé s'il estime que la modification ne respecte pas les conditions d'organisation, de fonctionnement et de qualification des personnels prévues par les dispositions de la présente sous-section, ou qu'elle est de nature à compromettre la santé, la sécurité ou le bien-être des enfants accueillis.

«Paragraphe 3

«Organisation et fonctionnement

«**Art. R. 180-7.** - I. - Les établissements d'accueil collectif, qui reçoivent régulièrement des enfants de moins de trois ans ou occasionnellement des enfants de moins de six ans, doivent être organisés de telle sorte que la capacité de chaque unité d'accueil ne dépasse pas soixante places.

«Toutefois, la capacité des établissements à gestion parentale ne peut dépasser vingt places. A titre exceptionnel, eu égard aux besoins des familles et aux conditions de fonctionnement de l'établissement, elle peut être portée à vingt-cinq places, par décision du président du conseil général, après avis du médecin responsable du service de protection maternelle et infantile, ou d'un médecin du même service qu'il délègue.

«Pour les établissements d'accueil régulier d'enfants de trois à six ans, dénommés jardins d'enfants, l'effectif de l'unité d'accueil peut atteindre quatre-vingts places.

«II. - La capacité des services d'accueil familial ne peut être supérieure à cent cinquante places.

«III. - Un établissement multi-accueil assurant à la fois de l'accueil collectif et de l'accueil familial ne peut avoir une capacité globale supérieure à cent places.

«**Art. R. 180-8.** - Des enfants peuvent être accueillis en surnombre certains jours de la semaine, dans la limite de 10 % de la capacité d'accueil autorisée pour l'établissement ou le service considéré et à condition que le taux d'occupation n'excède pas 100 % en moyenne hebdomadaire.

«**Art. R. 180-9.** - Les locaux et leur aménagement doivent permettre la mise en œuvre du projet éducatif.

«Les personnels des établissements doivent pouvoir y accomplir leurs tâches dans des conditions satisfaisantes de sécurité, d'hygiène et de confort, en portant aux enfants une attention constante et en organisant de manière adaptée à leurs besoins les repas, le sommeil, le repos, les soins corporels et les activités de jeu et d'éveil.

«L'aménagement intérieur des établissements doit favoriser en outre l'accueil des parents et l'organisation de réunions pour le personnel.

«Les services d'accueil familial doivent disposer d'un local réservé à l'accueil des assistantes maternelles et des parents, d'une salle de réunion et d'un espace réservé aux activités d'éveil des enfants.

«**Art. R. 180-10.** - Les établissements et services d'accueil élaborent un projet d'établissement ou de service qui comprend les éléments suivants:

«1o Un projet éducatif pour l'accueil, le soin, le développement, l'éveil et le bien-être des enfants;

«2° Un projet social;

«3° Les prestations d'accueil proposées;

«4° Le cas échéant, les dispositions particulières prises pour l'accueil d'enfants atteints d'un handicap ou d'une maladie chronique;

«5° La présentation des compétences professionnelles mobilisées;

«6° Pour les services d'accueil familial, les modalités de formation des assistantes maternelles, du soutien professionnel qui leur est apporté et du suivi des enfants au domicile de celles-ci;

«7° La définition de la place des familles et de leur participation à la vie de l'établissement ou du service;

«8° Les modalités des relations avec les organismes extérieurs.

«**Art. R. 180-11.** - Les établissements et services d'accueil élaborent un règlement intérieur qui précise les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'établissement ou du service, et notamment:

«1o Les fonctions du directeur ou, pour les établissements à gestion parentale, du responsable technique;

«2o Les modalités permettant d'assurer, en toutes circonstances, la continuité de la fonction de direction;

«3o Les modalités d'admission des enfants;

«4o Les horaires et les conditions de départ des enfants;

«5o Le mode de calcul des tarifs;

«6o Les modalités du concours du médecin attaché à l'établissement ou au service, et des professionnels visés à l'article R. 180-18;

«7o Les modalités de délivrance de soins spécifiques, occasionnels ou réguliers, le cas échéant avec le concours de professionnels médicaux ou paramédicaux extérieurs à la structure;

«8o Les modalités d'intervention médicale en cas d'urgence;

«9o Les modalités d'information et de participation des parents à la vie de l'établissement ou du service.

«Dans les établissements à gestion parentale, le règlement intérieur précise en outre les responsabilités respectives et les modalités de collaboration des parents et des professionnels assurant l'encadrement des enfants, ainsi que les fonctions déléguées au responsable technique.

«**Art. R. 180-12.** - Le projet d'établissement ou de service et le règlement intérieur sont transmis au président du conseil général après leur adoption définitive.

«Ils sont affichés dans un lieu de l'établissement ou du service accessible aux familles.

«**Art. R. 180-13.** - Lorsqu'il existe un conseil d'établissement ou de service, le projet d'établissement ou de service et le règlement intérieur lui sont soumis pour avis avant leur adoption.

«Paragraphe 4

«Personnels

«**Art. R. 180-14.** - Aucune personne ayant été condamnée pour des faits contraires à l'honneur, à la probité et aux bonnes mœurs ne peut être recrutée comme personnel d'un établissement ou d'un service visé à l'article L. 2324-1.

«**Art. R. 180-15.** - Le directeur d'un établissement ou d'un service d'accueil peut être:

«a) Soit une personne titulaire du diplôme d'État de docteur en médecine justifiant des diplômes, certificats et titres mentionnés aux 1, 2 ou 4 du II de l'article 9 du décret n° 92-785 du 6 août 1992 relatif à la protection maternelle et infantile;

b) Soit une personne titulaire du diplôme d'État de puéricultrice ou puériculteur justifiant de cinq ans d'expérience professionnelle.

«Toutefois, la direction d'un établissement ou d'un service d'accueil d'une capacité inférieure ou égale à quarante places peut être confiée à une personne titulaire du diplôme d'État d'éducateur de jeunes enfants justifiant de cinq ans d'expérience professionnelle auprès d'enfants de moins de trois ans, sous réserve, pour les établissements d'accueil régu-

lier, que le personnel de ces établissements comprenne dans son effectif une personne titulaire du diplôme d'État de puéricultrice ou puériculteur ou, à défaut, d'une personne titulaire du diplôme d'État d'infirmier justifiant d'une année d'expérience professionnelle.

La direction d'un établissement ou d'un service d'accueil d'une capacité inférieure ou égale à vingt places, et d'un établissement ou d'un service d'accueil occasionnel, et la responsabilité technique d'un établissement à gestion parentale peuvent être confiées :

- a) Soit à une personne titulaire du diplôme d'État de puéricultrice ou puériculteur justifiant de trois ans d'expérience professionnelle ;
- b) Soit à une personne titulaire du diplôme d'État d'éducateur de jeunes enfants justifiant de trois ans d'expérience professionnelle auprès d'enfants de moins de trois ans.

«**Art. R. 180-16.** - Le directeur d'un établissement ou d'un service d'une capacité supérieure à soixante places est assisté d'un adjoint, titulaire du diplôme d'État de puéricultrice ou puériculteur, d'éducateur de jeunes enfants ou d'infirmier, et justifiant de deux ans d'expérience professionnelle.

«**Art. R. 180-17.** - La direction d'un jardin d'enfants est confiée à une personne titulaire du diplôme d'État d'éducateur de jeunes enfants justifiant de cinq ans d'expérience professionnelle auprès d'enfants de moins de six ans.

«**Art. R. 180-18.** - Les établissements et services veillent à s'assurer, compte tenu du nombre, de l'âge et des besoins des enfants qu'ils accueillent et de leur projet éducatif et social, le concours d'une équipe pluridisciplinaire composée de professionnels qualifiés, notamment dans les domaines psychologique, social, sanitaire, éducatif et culturel.

«**Art. R. 180-19.** - I. - Les établissements et services s'assurent du concours régulier d'un médecin spécialiste ou compétent qualifié en pédiatrie, ou, à défaut, de celui d'un médecin généraliste possédant une expérience particulière en pédiatrie.

«Ce médecin assure les actions d'éducation et de promotion de la santé auprès du personnel et, le cas échéant, auprès des parents participant à l'accueil.

«Il veille à l'application des mesures préventives d'hygiène générale et des mesures à prendre en cas de maladie contagieuse ou d'épidémie, ou d'autres situations dangereuses pour la santé.

«Il organise les conditions du recours aux services d'aide médicale d'urgence.

«Dans le cas d'un accueil régulier, le médecin donne son avis lors de l'admission d'un enfant, après examen médical. Toutefois, dans les établissements d'une capacité de vingt places au plus, cet avis peut être donné par un médecin choisi par la famille.

«Dans les établissements et services d'accueil régulier de plus de vingt places, le médecin assure en outre le suivi préventif des enfants accueillis, et veille à leur bon développement et à leur adaptation dans la structure, en liaison avec le médecin de la famille.

«II. - Les modalités du concours du médecin sont fixées par voie conventionnelle entre l'établissement ou le service et le médecin, ou l'organisme qui l'emploie, conformément au règlement intérieur, en fonction du nombre des enfants accueillis et de leur état de santé, à moins que le médecin et l'établissement ou le service ne relèvent de la même collectivité publique.

«Dans le cas d'un accueil occasionnel et des établissements d'accueil régulier de vingt places au plus, et notamment dans les établissements à gestion parentale, un médecin du service de protection maternelle et infantile, non chargé du contrôle de la structure d'accueil, peut, par voie de convention, assurer tout ou partie des missions définies au I du présent article.

«**Art. R. 180-20.** - Dans les établissements et services d'une capacité supérieure ou égale à quarante places, le personnel comprend au moins une personne titulaire du diplôme d'État d'éducateur de jeunes enfants.

«Il comprend en outre une personne titulaire du diplôme d'État d'éducateur de jeunes enfants par effectif de quarante enfants supplémentaires.

«**Art. R. 180-21.** - Les personnels chargés de l'encadrement des enfants doivent être titulaires du diplôme d'État d'éducateur de jeunes enfants, du certificat ou du diplôme professionnel d'auxiliaire de puériculture, ou d'une qualification définie par arrêté du ministre chargé des affaires sociales.

«**Art. R. 180-22.** - L'effectif du personnel placé auprès des enfants est d'un professionnel pour cinq enfants qui ne marchent pas, et d'un professionnel pour huit enfants qui marchent.

«Toutefois, dans les jardins d'enfants, l'effectif du personnel placé auprès des enfants âgés de trois à six ans est calculé de manière à assurer la présence d'un professionnel pour quinze enfants en moyenne.

«Les enfants et assistantes maternelles qui les accompagnent, présents occasionnellement dans un établissement d'accueil collectif, notamment dans le cadre d'une structure multi-accueil, ne sont pas comptés dans les effectifs des enfants et des personnels retenus pour le calcul des taux d'encadrement prévus aux premier et deuxième alinéas du présent article.

«Dans la mesure où les tâches administratives découlant de la fonction de direction sont assurées par des bénévoles, le calcul du personnel peut tenir compte de la participation éventuelle du directeur ou, dans les établissements à gestion parentale, du responsable technique à l'encadrement des enfants.

«Pour des raisons de sécurité, l'effectif du personnel présent auprès des enfants à tout moment dans la structure d'accueil ne doit pas être inférieur à deux, dont au moins un professionnel répondant aux conditions de qualification fixées par l'arrêté prévu à l'article R. 180-21.

«**Art. R. 180-23.** - Dans les établissements à gestion parentale, il est tenu compte de la participation des parents à l'accueil des enfants pour l'application du ratio défini au premier alinéa de l'article R. 180-22.

«L'effectif des personnes présentes dans ces établissements comprend au minimum et en permanence un professionnel répondant aux conditions de qualification fixées par l'arrêté prévu à l'article R. 180-21, assisté d'un parent ou d'une deuxième personne. Ce professionnel assure, auprès des enfants, la responsabilité technique liée aux compétences définies par son diplôme ou sa qualification professionnelle. Exceptionnellement, aux heures d'ouverture et de fermeture de l'établissement, ce professionnel peut être remplacé par un parent participant régulièrement à l'accueil des enfants, sous réserve que la responsabilité de celui-ci soit précisée dans le règlement intérieur.

«**Art. R. 180-24.** - Le service d'accueil familial organise régulièrement, en collaboration avec le service départemental de protection maternelle et infantile, des rencontres d'information pour les assistantes maternelles, auxquelles les parents peuvent être associés. Il prévoit l'accueil des enfants lors de ces activités d'information.

«Paragraphe 5

«Dérogations

«**Art. R. 180-25.** - En l'absence de candidat répondant aux conditions exigées par le premier et le deuxième alinéa de l'article R. 180-15 et par l'article R. 180-17, il peut être dérogé aux conditions relatives à la durée de l'expérience professionnelle, sans que celle-ci puisse être inférieure à trois ans.

Dans les établissements et services d'accueil régulier de vingt places au plus, et pour tout établissement d'accueil occasionnel, en l'absence de candidat répondant aux conditions exigées par le troisième alinéa de l'article R. 180-15, il peut être dérogé :

«1° Aux conditions relatives à la durée de l'expérience professionnelle, sans que celle-ci puisse être inférieure à deux ans ;

«2° Aux conditions de diplômes, en faveur d'une personne titulaire du diplôme d'État d'assistant de service social, d'éducateur spécialisé ou d'infirmier, et justifiant de trois ans d'expérience professionnelle auprès des jeunes enfants ;

«3° Ou, pour les établissements et services gérés par une personne de droit privé, en faveur d'une personne ayant assuré pendant trois ans la direction d'un établissement ou d'un service relevant de la présente

sous-section, ou la responsabilité technique d'un établissement à gestion parentale.

Ces dérogations sont décidées :

« a) Pour les établissements et services gérés par une personne de droit privé, par le président du conseil général, après avis du médecin responsable du service départemental de protection maternelle et infantile ou d'un médecin de ce service qu'il délègue ;

« b) Pour les établissements et services publics, par la collectivité publique gestionnaire, après avis du président du conseil général.

« **Art. R. 180-26.** - Des réalisations de type expérimental, dérogeant aux dispositions de l'article R. 180-1, et à celles des articles R. 180-7, R. 180-8, et R. 180-14 à R. 180-23, peuvent être, selon le cas, soit autorisées par décision motivée du président du conseil général, après avis du médecin responsable du service départemental de protection maternelle et infantile, soit décidées par la collectivité publique intéressée, après avis motivé du président du conseil général.

« Ces réalisations font l'objet d'une convention avec les principaux partenaires associés à l'expérimentation, qui en définit la durée, les modalités de fonctionnement, d'évaluation et de validation. »

Article 2

- Les établissements et services d'accueil existant à la date de publication du présent décret doivent adapter leurs locaux conformément aux dispositions des articles R. 180-7 et R. 180-9 du code de la santé publique à l'occasion de tous travaux de restauration, d'amélioration ou de restructuration, et au plus tard dans un délai de cinq ans.

Toutefois, pour ceux de ces établissements qui ont une capacité comprise entre soixante et quatre-vingts places, il pourra être dérogé aux dispositions du I de l'article R. 180-7 et de l'article R. 180-16 du code de la santé publique, au vu d'éléments relatifs à l'organisation et au fonctionnement de l'établissement, selon le cas, soit après avis du président du conseil général, soit par décision motivée du président du conseil général, après avis du médecin responsable du service de

protection maternelle et infantile, ou d'un médecin du même service qu'il délègue.

Article 3

Les dispositions des articles R. 180-15, R. 180-16 et R. 180-17 du code de la santé publique ne sont pas applicables au personnel en fonction dans les établissements et services existant à la date de publication du présent décret.

Article 4

- Dans l'ensemble des textes réglementaires qui mentionnent les mots « crèches » ou « haltes-garderies », il y a lieu de considérer que ces mentions correspondent à des catégories d'« établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans », soumis aux dispositions du code de la santé publique.

Article 5

Sont abrogés :

- le décret n° 52-968 du 12 août 1952 relatif à la surveillance sanitaire des garderies et jardins d'enfants ;

- le décret n° 74-58 du 15 janvier 1974 relatif à la réglementation des pouponnières, des crèches, des consultations de protection maternelle et infantile et des gouttes de lait, en tant qu'il concerne les crèches.

Article 6

La ministre de l'emploi et de la solidarité, le ministre de l'intérieur, la ministre déléguée à la famille et à l'enfance et la secrétaire d'État à la santé et aux handicapés sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

DOCUMENT 3 : « L'accueil de la petite enfance à l'heure de la flexibilité »

La Gazette des communes – 4 octobre 1999

Augmentation du temps partiel et des horaires variables, développement sans précédent du travail des femmes, ces évolutions observées ces dernières années ne sont pas sans conséquences sur les modes d'accueil de la petite enfance. Premier constat : les horaires décalés s'imposent peu à peu aux crèches, les haltes-garderies commencent à pratiquer de l'accueil permanent et les assistantes maternelles s'organisent pour recevoir des enfants à temps partiel. Mais au-delà de ces aménagements, c'est toute une conception de l'organisation de l'accueil qui est remise en cause. Pour répondre à une demande de plus en plus diversifiée, les collectivités doivent privilégier des politiques d'offres globales, complémentaires et adaptées. Encore faut-il que la législation et les modes de financement tiennent compte de ce nouveau contexte. Le gouvernement s'y est engagé. Il était temps. La réglementation concernant les crèches date de... 1974.

En France, parmi les femmes de 25 à 50 ans, quatre sur cinq travaillent. Plus de la moitié d'entre elles ont des horaires décalés ou pratiquent le temps partiel. Cette évolution socio-économique devrait encore s'accroître avec la mise en œuvre de la loi sur les 35 heures. Ce qui peut être considéré comme une amélioration est aussi vécu par beaucoup de mères de famille comme un vrai cauchemar quant il s'agit de jongler entre la vie professionnelle et la vie familiale. Concilier les impératifs de l'organisation du travail et de l'éducation des enfants, surtout en bas âge, relève pour beaucoup de femmes d'une mission impossible. En effet, les modes d'accueil de la petite enfance, notamment collectifs, n'ont pas été conçus pour répondre à ces nouveaux besoins. Les 200 000 enfants qui fréquentent les crèches collectives, soit 9 % des enfants de moins de trois ans, ne peuvent y être accueillis qu'entre 8 heures et 19 heures. Avant et après, le système D fait office de solution.

La difficile réforme du financement

Tous les professionnels de la petite enfance en conviennent, pour de nombreux parents la situation est invivable. Conscient du problème, le gouvernement a décidé de prendre des mesures. Dans cette perspective, deux conférences sur la famille se sont tenues, destinées notamment à chercher les moyens de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle. « Les besoins de places d'accueil des enfants restent importants », reconnaissait le ministère de l'Emploi et de la solidarité, en juillet dernier, à l'issue de la dernière conférence sur la famille. Mais pas question pour autant d'augmenter les sommes consacrées par la branche famille à la petite enfance, de l'ordre de 50 milliards de francs. A budget constant donc, le gouvernement se fixe notamment pour objectif de « développer les services d'accueil, dans leur diversité, en s'adaptant à l'évolution des besoins ». Plutôt sibyllins, ces propos devraient toutefois s'accompagner de mesures plus concrètes. Très attendus, des décrets d'application introduisant notamment plus de souplesse dans les normes pour soutenir le développement des crèches devraient être publiés prochainement.

Ainsi, le taux d'encadrement pourrait à certaines, en particulier tôt le matin et tard le soir, être réduit afin d'inciter les crèches à ouvrir plus longtemps dans la journée. De même, l'accès à la fonction de

directeur de crèche, jusqu'à présent réservé aux puéricultrices, pourrait être ouvert aux éducateurs de jeunes enfants pour des équipements de moins de 40 places. Le gouvernement a également confié à la délégation interministérielle à la famille le soin de réfléchir à une modification du mode de financement des crèches, assuré en partie par les caisses d'allocations familiales. Le calcul forfaitaire des subventions pratiqué par les CAF est particulièrement défavorable aux communes. Ces dernières voient, en effet, leur part augmenter pour compenser la diminution, voire la perte de revenus qu'une part croissante des parents subisse.

Certaines communes ne sont plus en mesure d'assumer une hausse de leur budget. Conséquence, elles opèrent une sélection en fonction des ressources, les familles les plus modestes étant invitées à rechercher un mode d'accueil moins onéreux. Pour l'instant, la réforme du financement des crèches est suspendue aux négociations qu'a entamées le gouvernement avec la Cnaf. Pendant ce temps, les demandes non satisfaites s'accumulent dans les services petite enfance et les listes d'attente s'allongent. La pression est de plus en plus forte, mais suffisante, en tout cas, pour que de nombreuses municipalités cherchent des moyens de s'adapter.

L'Observatoire de l'action sociale décentralisée (Odas), qui mène actuellement une grande enquête sur la petite enfance dans les villes de plus de 30 000 habitants, le confirme (voir graphique ci-contre). Encore partiels, les premiers résultats montrent néanmoins qu'un nombre croissant de villes ont introduit l'accueil à temps partiel en crèche, et l'accueil permanent à temps partiel en halte-garderie. Le multi-accueil se développe aussi : « plus de la moitié des villes possèdent de telles structures », note l'Odas. Autre observation confortant cette tendance à l'adaptation de nouveaux besoins, près de la moitié des villes seraient aujourd'hui en mesure de répondre à des situations dites d'urgence. Il s'agit généralement de demande de garde du jour au lendemain, le plus souvent pour des raisons professionnelles. Ces collectivités disposent de places spécialement réservées à cet effet.

L'évolution de la diversité de l'offre semble, en revanche, moins marquée en ce qui concerne l'élargissement de l'ouverture des équipements le soir, tôt le matin ou le samedi. Parmi les villes ayant répondu à l'enquête, très peu ont signalé une telle évolution. La précédente enquête de l'Odas, en 1995, portant sur ces mêmes questions, montrait déjà un souci des communes de mieux répondre à la demande qui émergeait. Mais peu de villes mettaient en place des assouplissements d'horaires, « pourtant indispensables pour mieux s'adapter aux contraintes d'emploi des parents », remarquait à l'époque l'Odas. Les mesures gouvernementales en faveur de l'assouplissement des normes d'encadrement donneront-elles les moyens aux collectivités locales d'aller plus loin dans ce domaine ? On est tenté de le croire. Encore minoritaires, les initiatives en la matière se multiplient. Parfois, les expériences échouent. Toulouse a été très loin, en créant une crèche ouverte 24 heures sur 24. Après quelques mois de fonctionnement, la ville a dû y renoncer. Pas faute de moyens, ni de personnel, mais... d'enfants. Tirant les leçons de cette tentative, elle a rectifié le tir. Le Havre a eu les mêmes ambitions (lire p. 22). A la différence de Toulouse, la ville a cherché à combiner les différents modes d'accueil pour assurer un fonctionnement non-stop. Et ça marche.

Combiner les différents modes d'accueil

C'est une piste que sont tentées d'emprunter de plus en plus de collectivités locales pour restructurer leur offre de service. Bernard Coué, directeur de la petite enfance et famille à la mairie de Nantes, en est convaincu. « Avant, on travaillait chacun dans son coin. Les équipements avaient leur logique en fonction de leur statut. Ce mode de fonctionnement est révolu. La crèche classique, engoncée dans ses réglementations et ses certitudes, ne pourra survivre bien longtemps et devra imaginer sa reconversion. Il en est de même pour les haltes-garderies conçues à l'origine pour "les mères au foyer dont le mari dispose d'un salaire suffisant pour faire vivre la famille." Je pourrais encore citer les crèches familiales. Même chose pour les emplois familiaux. Pourquoi les villes s'en désintéresseraient-elles alors que des familles sur leur territoire les ont adoptés? »

Les collectivités locales en sont conscientes, elles doivent opérer une mutation profonde. Mais pas à n'importe quel prix. Les villes n'ont plus les moyens de réaliser de grands programmes de construction d'équipements. D'ailleurs est-ce bien nécessaire? Les professionnels de la petite enfance en sont convaincus: une meilleure coordination des moyens constituerait déjà une avancée. Pour beaucoup, les politiques d'accueil de la petite enfance ont souffert et continuent de souffrir d'un manque de connaissances précises de la demande leur permettant d'adapter leur offre. La démarche d'observation sociale dans le domaine de la petite enfance, entreprise par la ville de Versailles, tend à démontrer que cette lacune peut être comblée, avec des résultats immédiatement mesurables: les listes d'attentes ont tendance à diminuer. *Bruno Guentch*

Questions à Jean Dailly, sociologue

« Pour gérer il faut savoir, et pour savoir il faut observer »

Ancien éducateur spécialisé, Jean Dailly est aujourd'hui sociologue et directeur de l'ASFR (Action sociale, formation, recherche), une structure spécialisée dans la formation dans le secteur de l'action sociale. A ce titre, Jean Dailly encadre la démarche d'observation sociale entreprise par le CCAS de Versailles.

En quoi l'observation sociale dans le secteur de la petite enfance représente-t-il un enjeu pour les collectivités locales?

Simplement parce qu'il faut savoir pour gérer. Les élus sont en droit de se demander pourquoi dépenser ici plus qu'ailleurs. L'observation est donc un outil d'aide à la décision. Ceci étant dit, je défends le principe que les personnels, en l'occurrence les professionnels de la petite enfance, doivent être impérativement associés à la démarche. Ils sont les mieux placés pour observer la réalité de leur quotidien. Mais ils ne sont pas seulement des observateurs neutres. Ils sont aussi acteurs de leur propre observation. Et à ce titre, leur donner la parole contribue à mieux savoir, donc à mieux gérer.

Les élus locaux peuvent craindre aussi que l'observation sociale entraîne des surcoûts pour répondre à des demandes non satisfaites. Ce sentiment est-il justifié?

Je suis contre l'idée qu'une demande exprimée doit être immédiatement satisfaite. Si l'on pratique ainsi, j'estime que la collectivité ne fait pas bien son travail, car cela s'apparente à du clientélisme.

Je privilégie une autre démarche qui consiste à s'interroger avec les parents pour savoir comment répondre à leurs attentes. La réponse publique sera d'autant plus innovante qu'elle associera le plus grand nombre. Mais, au-delà, on doit se poser la question de la qualité du service apportée à l'accueil de la petite enfance confrontée à deux logiques: d'une part, une demande de garde pour aller travailler et, d'autre part, une exigence d'éducation.

La question se pose donc de savoir à qui doit-on rendre service: aux parents ou aux enfants? La qualité du service doit gérer cette contradiction.

Propos recueillis par B. G.

VERSAILLES OBSERVE AVANT D'AGIR

« Il serait nécessaire d'envisager une augmentation de l'amplitude d'accueil d'une halte-garderie dans un secteur bien desservi par les transports. » Cette proposition figure dans le bilan de fonctionnement des haltes-garderies de la ville de Versailles. Pourquoi? Parce que, malgré les différentes adaptations mises en place dans les 9 haltes-garderies, « cela ne répond pas aux familles dont l'amplitude de travail est supérieure à celle de d'ouverture de ces équipements. » D'où la solution préconisée dans ce document, qui contient également une série d'informations concernant le fonctionnement de ces structures, le profil des usagers ou encore l'état d'avancement des projets.

Ce n'est pas la seule étude dont dispose le CCAS et sa direction de la petite enfance pour les aider à orienter leurs décisions. Le secteur de la petite enfance fait l'objet d'une attention toute particulière depuis des mois. La ville a, en effet, décidé d'engager une démarche d'observation sociale dans ce domaine. Au départ, la ville de Versailles avait un projet plus ambitieux. « Nous voulions créer un observatoire social couvrant aussi bien le RMI que les personnes âgées et la petite enfance, explique Jean-Paul Raymond, directeur du CCAS. Pour cela, nous avons fait appel à un consultant, Jean Dailly (lire ci-dessous). Sa mission consiste à former le personnel à cette discipline qui nécessite la maîtrise de règles précises. » Jean-Paul Raymond doit rapidement se rendre à l'évidence. Une telle démarche est lourde à porter et suppose l'adhésion du personnel, sans lequel un travail d'observation permanent ne peut s'effectuer.

Les professionnels de la petite enfance se sont montrés les plus motivés. « Il est vrai aussi que, dans ce secteur, la pression des parents était forte. Ils nous demandaient de nous adapter à leurs nouvelles contraintes familiales et professionnelles. Mais nous manquions cruellement d'informations précises pour y répondre. » Sous la direction de Dominique Javault, responsable de la petite enfance, un lourd travail d'analyse et d'observation a été engagé par l'ensemble du personnel. « Nous sommes partis de l'existant, en étudiant, par exemple, les listes d'attente. Nous nous sommes aperçus qu'une mise à jour régulière s'imposait, souligne Dominique Javault. Il n'était pas justifié qu'une famille y figure toujours alors qu'elle avait trouvé une solution. On a pu également constater que de nombreux parents n'avaient qu'une connaissance partielle de l'offre de services. » L'une des premières mesures que le CCAS a prises après la mise en place de l'observation sociale a été de créer un service spécifique destiné à informer les familles de toutes les possibilités qu'offre la ville et pas uniquement la mairie. Eliane Fohanno, responsable de ce Relais parents-assistantes maternelles, est une source précieuse d'informations pour alimenter l'observation sociale. Elle reçoit toutes les demandes. Mais elle est aussi en mesure de donner aux familles toutes les informations utiles concernant le coût des différents modes de garde en fonction de leurs revenus.

Pour l'instant, les mesures d'adaptations prises par le CCAS se sont réalisées sans augmentation sensible du budget.

A NANCY, L'OUTIL INFORMATIQUE PERMET D'ANTICIPER

« A moins d'appeler toutes les crèches de la ville et toutes les assistantes maternelles, nous n'étions pas en mesure de connaître le nombre de places disponibles. Il nous était donc difficile de satisfaire dans de bonnes conditions aux demandes », se souvient François Dupont, responsable du service informatique au CCAS de Nancy. C'était avant la mise en place d'un logiciel « petite enfance ». Cet outil d'aide à la décision permet aujourd'hui d'analyser en temps réel le programme des crèches collectives. Il est ainsi possible de proposer aux parents une inscription immédiate. En fonction depuis un an, ce logiciel gère aussi les crèches

familiales. Les directrices de crèche peuvent aussi consulter une base de données et orienter les parents en fonction de la disponibilité des places et de leur domicile. Le logiciel est également couplé à une fonction de gestion de courrier. Il permet ainsi de relancer les familles pour des demandes de documents ou pour des confirmations d'inscription. Après une baisse de fréquentation, le taux d'occupation des crèches est remonté à 98 %.

LE DÉPARTEMENT DES LANDES SOUTIENT LES MUTATIONS

S'adapter ou disparaître. Les différents équipements d'accueil de la petite enfance, dont disposent la plupart des communes dans le département des Landes, ont été confrontés à cette alternative, face à une demande de garde de plus en plus diversifiée. Ils n'auraient sans doute pas pu opérer cette mutation sans l'aide du conseil général qui s'est doté d'une coordination des modes de garde. Anne-Marie Arrat, qui en est la responsable, explique le rôle que le département joue pour soutenir cette évolution nécessaire. « Dans le département des Landes, 50 % de l'accueil se fait à temps partiel, principalement assuré par les assistantes maternelles. Les crèches collectives et les haltes-garderies se partageant le reste. Les communes ont dû chercher à répondre à l'augmentation de la demande d'accueil à temps partiel. Nous les avons aidées dans cette démarche. Nous avons d'abord fait évoluer l'agrément des assistantes maternelles afin qu'elles puissent recevoir plus de trois enfants dans la journée. Ensuite, vis-à-vis des crèches, nous avons travaillé avec le personnel pour analyser les nouvelles demandes. Ce travail a conduit les communes à modifier l'organisation de ces structures, afin de diminuer la part crèche au profit d'un fonctionnement halte-garderie. »

Ce changement s'est accompagné d'une formation dispensée par le CNFPT.

Le point de vue de Luce Dupraz

« Un éducateur de jeune enfant est aussi compétent qu'une puéricultrice pour gérer une crèche »

Membre du comité enfance à la Fondation de France, Luce Dupraz participe aussi au groupe de travail petite enfance de l'Odas. Cette agrégée d'histoire, titulaire d'un DEA de sociologie, considère que les politiques d'accueil de la petite enfance souffrent aujourd'hui d'une réglementation obsolète et d'un manque d'ouverture sur le monde extérieur.

« J'admets que dans le secteur de la petite enfance, on ne peut pas laisser faire n'importe quoi. Mais faut-il pour autant réglementer les structures d'accueil de la petite enfance sur le modèle d'un équipement hospitalier ? La protection sanitaire est certes nécessaire, mais l'éveil culturel est tout aussi important. La réglementation actuelle est obsolète car elle ne répond pas à la demande de nouveaux besoins. Pourquoi ne pas imaginer des règles interinstitutionnelles sur la base des différentes compétences : PMI, municipalité, jeunesse et sports ? Ce qui permettrait d'inverser la logique actuelle qui s'appuie sur des structures et non pas sur des projets. On ne peut pas, d'un côté, demander aux professionnels de gérer l'accueil des enfants avec des horaires décalés et, de l'autre, ne pas leur donner les moyens de faire évoluer leur pratique. Mais pour y parvenir, il faut aussi que les mentalités chez les personnels de la petite enfance évoluent. Un exemple : admettre enfin qu'un éducateur de jeunes enfants est aussi compétent pour gérer un équipement qu'une puéricultrice. »

« SAINTE-LUCIE », UNE CRÈCHE À GÉOMÉTRIE VARIABLE

A Toulouse, la crèche « Sainte-Lucie » fonctionne 24 heures sur 24, en s'appuyant sur le centre maternel dont elle dépend. Gestionnaire des 14 crèches collectives, le CCAS entend s'adapter aux évolutions du travail et à sa précarisation.

Au numéro 17, rue Sainte-Lucie, à Toulouse, on peut lire sur la plaque apposée à côté du portail d'entrée : centre maternel et crèche. Une fois dans ces lieux, vastes et récemment rénovés, on comprend qu'il s'agit d'une structure mixte. Équipée de deux entrées distinctes, elle accueille d'un côté les mères en difficulté avec enfant(s), de l'autre une crèche, dépendant du centre maternel, ouverte aux parents travaillant en horaires décalés. Le concept, revisité en 1998, à l'occasion de la rénovation du centre maternel, est une crèche de 60 places : 30 places à la disposition des mères qui vivent sur place – pour faciliter leur insertion socio-professionnelle ou tout simplement leur permettre de souffler – et 30 places pour les familles toulousaines de l'extérieur. Les deux structures sont indépendantes, en termes d'équipes et de financements, mais le projet se rejoint et le gestionnaire est le même, à savoir le centre communal d'action sociale (CCAS) de Toulouse. Le centre maternel est financé par le conseil général de la Haute-Garonne, au titre de l'aide sociale à l'enfance (ASE).

« Il a existé, pendant une dizaine d'années, une crèche non-stop, ouverte 24 heures sur 24, relate Marc Gauci, directeur du CCAS. Dotée de 30 berceaux, la crèche des Trois Renards, située en centre-ville, était destinée aux parents issus de professions aux horaires atypiques, ne s'inscrivant pas dans les plages horaires des crèches traditionnelles. Pilotes et hôtesse de l'air, métiers de l'hôtellerie et de la restauration, personnels de santé, commerçants, journalistes, professionnels du nettoyage, professions libérales, voire enseignants : tels étaient les principaux métiers concernés. Or, tant pour des raisons de surcoûts – de l'ordre de 30 à 40 % – que de faible amplitude horaire – les enfants étaient rares, voire absents, entre 23 heures et 6 heures –, l'expérience a été abandonnée en 1993. « Au-delà de l'aspect économique, nous avons constaté lors d'une évaluation que les parents revenaient vers des rythmes normaux au bout de trois ou six mois », analyse Marc Gauci.

Privilégier le rythme individuel de l'enfant

Si elle offre finalement la même souplesse et la même amplitude horaire que les « Trois Renards », la crèche « Sainte-Lucie » met le personnel et les moyens existants – en l'occurrence ceux du centre maternel – à la disposition des familles aux horaires décalés. De son côté, le centre maternel bénéficie d'une ouverture sur l'extérieur grâce à la mixité des enfants. Le concept de Sainte-Lucie va même plus loin, puisqu'il propose un « accueil plus », c'est-à-dire des places pour les parents titulaires de stages, petits boulots et autres emplois précaires, difficiles à planifier. Mais qui dit crèche dit aussi projet éducatif, ce qui devient complexe lorsque l'amplitude horaire est aussi large. Le projet de Sainte-Lucie, élaboré grâce au concours d'une psycho-sociologue bordelaise, Martine Jardiné, repose sur des ateliers décloisonnés, un travail par petits groupes consacrant une large part à l'animation. « Nous nous refusons à porter l'étiquette de crèche sociale ou de ghetto. Notre travail, lié à l'accueil "non-stop", privilégie le rythme individuel de l'enfant, sans a priori ni préjugé », tranche Josiane Lagrange, directrice de la crèche depuis 1986, qui met au défi quiconque d'identifier les enfants selon leur « catégorie » d'appartenance.

Dans tous les cas, l'accueil est contractualisé : à la semaine pour les enfants du centre maternel, au mois pour ceux de l'extérieur. Les parents s'engagent sur les horaires, les jours et nuits de présence de

l'enfant. D'où l'importance du référent unique dans l'équipe éducative, pour chaque enfant, tant à l'égard des parents que de l'équipe et de la directrice. A noter, les éducatrices de jeunes enfants sont au nombre de trois – ce qui est beaucoup par rapport aux 60 enfants – aux côtés de douze auxiliaires de puériculture. La participation financière des familles, équivalente à celle des autres crèches collectives (12 % des revenus), tient cependant compte du surcoût lié aux horaires dominicaux et de nuit. Les femmes du centre maternel participent également financièrement, en fonction de leurs revenus (12 % de l'aide aux parents isolés, par exemple).

Au-delà du cas particulier de Sainte-Lucie, le CCAS a amorcé, voilà un an, une réflexion sur l'évolution du travail et le développement du temps partiel. «Nous avons bâti un projet de service propre à la demande de temps partiel, en créant un groupe distinct, d'une trentaine de places, au sein de la crèche toulousaine Jules-Julien. Et ce, en nous appuyant sur la demande, parallèle, émanant du personnel. L'initiative est donc basée sur le volontariat uniquement», assure Marc Gauci. Une expérience similaire avait été menée durant un an à la crèche Compans Cafarelli, mais avait été abandonnée, faute de nouvelles demandes de la part des parents. «A l'avenir, nous serons face à une classe d'âge d'enfants de plus en plus âgés (à partir d'un an), avec une demande différente ne relevant plus du tout de la puériculture. Il faudrait anticiper cette évolution», conclut par ailleurs le directeur du CCAS.

Le CCAS de Toulouse en chiffres

Le CCAS de Toulouse gère 14 crèches collectives, ce qui représente 950 places (sur les 3 500 places environ que compte le secteur petite enfance, toutes structures confondues) et plus de 230 salariés, tous fonctionnaires territoriaux. En moyenne, le budget d'une crèche de 60 places (fonctionnant avec 16 ou 17 employés), est de 398 francs par jour et par enfant. Le budget de Sainte-Lucie, qui compte 17 postes et demi, s'élève cette année à 5,16 millions de francs (contre 4,5 millions en moyenne pour les crèches collectives), financés pour plus de la moitié (3,2 millions) par la ville et le conseil général, par la caisse d'allocations familiales (1,2 million) et les familles (700 000 francs). Le budget 1998 du CCAS dévolu aux crèches s'élevait à 62,5 millions de francs, financés à 58 % par la ville de Toulouse, 20,5 % par la CAF et 18 % par les familles. La part de la ville n'a cessé d'augmenter ces dernières années pour compenser la baisse de celles des familles et de l'État.

CRÈCHES MUNICIPALES FAMILIALES DU HAVRE: UNE OFFRE 24 HEURES SUR 24, SEPT JOURS SUR SEPT

Au travers de ses trois crèches familiales municipales, la ville du Havre propose, avec le concours d'assistantes maternelles, un service d'accueil des jeunes enfants 24 heures sur 24, sept jours sur sept.

«Cette offre spécifique satisfait à des besoins réels, estime Rosemonde Guivarch, directrice du service de la petite enfance du Havre (197 219 hab., Seine-Maritime). Elle correspond à une demande de plus en plus diversifiée. Elle répond d'abord à celle issue du nombre grandissant de familles en grande difficulté ou à celle de parents isolés. Mais ce service est aussi utilisé par une population aux métiers caractérisés par des horaires décalés, telles les infirmières, les personnes travaillant de nuit...»

Relancée, élargie et professionnalisée en 1996 à l'initiative de la responsable dès son arrivée à la mairie, cette prestation créée, en 1981, est réalisée avec le concours des assistantesses maternelles.

Aujourd'hui, la moitié des 101 enfants inscrits dans les crèches familiales les fréquente dans le cadre d'horaires décalés (avant 8 heures ou après 18 heures).

Un cas de figure assez fréquent illustre le fonctionnement de cette offre: une femme seule avec un jeune enfant, socialement précarisée, doit accepter – au pied levé – un travail temporaire entraînant une absence momentanée ou nécessitant des horaires particuliers. Elle s'adresse à la crèche où l'enfant est préalablement inscrit. L'équipe éducatrice planifie alors avec la mère et les assistantesses maternelles des journées pour l'enfant selon les besoins. La mère peut, par exemple, le déposer à trois heures du matin chez une assistantesse. Dans la journée, celle-ci l'emmène à la crèche et le reprend, si nécessaire, jusqu'au retour du parent, tard le soir, le lendemain, ou un autre jour. Cependant, cette formule ne peut être pratiquée plus de cinq jours par semaine. «Pour des raisons d'équilibre de vie des enfants, commente Rosemonde Guivarch. La crèche n'est pas un lieu de dépôt et nous ne devons pas nous substituer aux parents. Toute prise en charge d'un bambin se prépare avec eux et tous les intervenants de l'équipe d'encadrement. Elle s'accompagne d'une démarche pédagogique.»

Un service professionnalisé

Dans le même esprit, le service invite en permanence les familles à participer à la vie des crèches. Elles peuvent y venir à tout moment, pour animer ou simplement voir ce qui se passe. De plus, les établissements ne sont pas sectorisés en fonction du lieu de résidence et sont ouverts sur la cité. De nombreuses activités d'éveil culturelles y sont proposées, notamment des rencontres à vocation pédagogique avec des retraités ou des grands-parents. Ceux-ci apportent une ouverture sur le monde, une dimension affective et familiale pour des enfants qui en manquent quelquefois. Cette volonté éducative se retrouve dans le choix des personnels: il est à 100 % professionnel et diplômé «alors que le seuil légal est fixé à 50 %».

L'équipe se compose de trois directrices, toutes puéricultrices, trois éducatrices, deux infirmières, quatre éducatrices de jeunes enfants, quatre auxiliaires de puériculture et deux secrétaires. De son côté, puéricultrice de métier, Rosemonde Guivarch est assistée pour la direction de son service de deux coordinatrices petite enfance, l'une de même formation, l'autre sage-femme.

Quant aux 52 assistantesses maternelles attachées à cette prestation, elles sont toutes agréées par le conseil général pour accueillir trois enfants, mais elles n'en reçoivent au maximum que deux à la fois, afin de préserver un volant de disponibilité lorsque l'une d'entre elles est malade ou en congé... Par ailleurs, elles perçoivent des émoluments supérieurs à la moyenne nationale (28 heures de Smic en salaire de base mensuel, 4 heures par enfant pour une journée de présence contre 2h15 payées en règle générale, et une heure pour les accueils difficiles ou de nuit). Ceci au regard des prestations qui leur sont demandées, l'accueil 24 heures sur 24 implique une vigilance soutenue à l'égard d'enfants parfois fragilisés, et à l'effort de formation régulière à laquelle elles sont tenues. Elles ont ainsi l'obligation de rencontrer régulièrement l'encadrement, de participer à des réunions avec les parents et de suivre des formations avec des professionnels de la santé.

Sans doute liée à la souplesse et à la qualité de l'offre, mais aussi à la promotion des services proposés avec la création en mairie d'un «Point Info» la fréquentation des crèches familiales du Havre augmente régulièrement depuis trois ans, alors que dans le même temps elle diminue au niveau national (de 5,5 % entre 1992 et 1995, source Sesi 1997, données sur la situation sociale).

Mais la responsable ne veut pas s'arrêter en chemin: «Nous avons pratiquement doublé le nombre de places en trois ans mais nous ne devons pas relâcher notre effort et nous adapter aux besoins. La municipalité nous en donne les moyens, il nous revient d'assurer la qualité.»

DOCUMENT 4 : Utiliser le fonds d'investissement « petite enfance »

La Gazette des communes – 5 février 2001

La synthèse

Pour développer l'accueil des jeunes enfants, le Fonds d'investissement exceptionnel petite enfance (Fipe) est un ballon d'oxygène pour les gestionnaires d'équipements. Censé favoriser la création de 40 000 places supplémentaires, le programme paraît ambitieux. Les dossiers présentés pour 2000 et 2001 ont déjà rogné près des deux tiers du budget. Du réaménagement à la création d'équipements, en passant par la promotion d'initiatives innovantes, tout est possible. La marche à suivre pour faire acte de candidature exige que les collectivités aient déjà dans leurs tiroirs un projet en partie bouclé. Certaines comptent sur la pérennisation du Fipe, une fois celui-ci épuisé.

Les communes doivent faire face à une demande de plus en plus diversifiée d'accueil des jeunes enfants. Pour y répondre, elles s'efforcent de mettre en place une politique de l'offre adaptée aux nouveaux modes de vie des familles : temps partiel, horaires décalés, etc.

A travers la création d'un Fonds exceptionnel d'investissement pour la petite enfance (Fipe) de 1,5 milliard de francs, qui prend effet en janvier 2001, le coup de pouce des pouvoirs publics, annoncé en juin dernier lors de la Conférence de la famille, a pour but d'inciter les collectivités territoriales et les associations à développer rapidement les services d'accueil collectif. Et, surtout, de renforcer les maillons intermédiaires : les structures multi-accueil, à temps partiel, l'accueil d'enfants handicapés, les projets innovants comme les lieux passerelles entre les modes d'accueil et l'école pour les enfants de deux à trois ans, les lieux d'accueil parents-enfants, les relais assistantes maternelles.

Ce fonds devrait être une chance pour les collectivités. Pour les pionnières qui peuvent en profiter pour élargir leurs équipements d'accueil, pour les retardataires qui n'auront plus d'excuses pour ne pas se lancer. Cette manne, abondée par l'État via la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), accompagne la refonte du cadre juridique de l'accueil de petite enfance, intervenue en août 2000, ainsi que le nouveau mode de calcul de la prestation de service aux gestionnaires de crèches, expérimenté en 2000, qui semble générer des effets pervers, au détriment d'un certain nombre de communes. Les subventions accordées par les CAF, chargées de gérer le fonds jusqu'à épuisement, sont des aides à l'investissement. Aux communes de trouver les clés du fonctionnement pour bien maîtriser leur projet et éviter les mauvaises surprises.

A la suite de l'appel à projets lancé en septembre, 830 millions de francs étaient déjà attribués à la mi-janvier de cette année. Soit 980 dossiers pour 21 000 places soutenues, correspondant à une création nette ou à une extension de la capacité d'accueil des structures.

Les délais étant courts, les gestionnaires ont intérêt à faire diligence s'ils veulent en profiter et considérer comme prioritaires les projets proposés par leurs services petite enfance... lorsqu'ils en ont. Une bonne occasion pour les communes plus petites et rurales de faire jouer l'intercommunalité. Les CAF sont là pour les aider et leur proposer une aide non négligeable : la signature d'un contrat-enfance.

Le contrat enfance

est un contrat d'objectif et de cofinancement passé entre les CAF et les communes. Complémentaire des prestations de service versées aussi par les CAF, il peut néanmoins couvrir des projets d'amélioration qualitative qui ne bénéficient d'aucune prestation de service. 50 % à 70 % de l'effort supplémentaire engagé par les communes peut être financé de cette façon.

I/ POSER SA CANDIDATURE

L'objectif est de renforcer la capacité d'accueil des enfants.

Juridique

Le cadre, les personnels

l Décret n° 2000-762 du 1^{er} août 2000, JO du 6 août 2000 ; arrêté du 26 décembre 2000, JO du 30 décembre 2000 ;

Le fonds d'investissement

l Lettre circulaire du 19 juillet 2000 au préfet, secrétariat d'État chargé de l'Enfance et de la famille ; lettre circulaire Caisse nationale des allocations familiales du 29 septembre 2000.

Les collectivités territoriales, associations, syndicats intercommunaux..., signataires ou non d'un contrat enfance, peuvent bénéficier de ce fonds. Il s'agit donc d'une subvention aux dépenses d'investissement dont l'objectif est de permettre d'accroître le nombre d'enfants accueillis.

Quels sont les types de travaux concernés ?

- La création de nouveaux équipements.
- La rénovation et l'aménagement de structures existantes, ou des travaux permettant aux gestionnaires de se mettre en conformité avec les nouvelles exigences de la réglementation relative à l'accueil des jeunes enfants (décret du 1^{er} août 2000). Une nouveauté attendue de longue date par les collectivités locales et dont se félicite l'Association des maires de France.
- Éventuellement, la transplantation d'un équipement existant, à condition que celui-ci intègre des critères innovants, et permette de développer l'accueil.

Quels sont les équipements concernés ?

- Les crèches collectives, familiales et parentales.
- Les halte-garderies collectives, familiales.
- Les structures multi-accueil.
- Les lieux passerelles.
- Les jardins d'enfants qui reçoivent la prestation de service.
- Les lieux d'accueil parents-enfants.
- Les relais assistantes maternelles.

Comment poser sa candidature ?

Une fois le projet validé au niveau local, il faut le déposer auprès de la CAF de l'arrondissement ou du département. Les CAF disposent

aujourd'hui de moyens techniques et humains qui peuvent être utiles aux services municipaux. Le conseil d'administration de la CAF doit ensuite l'approuver, avant de le transmettre à la Cnaf qui vérifie que le projet correspond bien aux critères définis. I

Témoignage

Tahar Belmounès, directeur de l'action sociale de la Caisse nationale d'allocations familiales

«Le fonds doit développer le multi-accueil»

«Les aides financières à l'investissement n'ont jamais été aussi fortes au niveau national. De plus, le Fipe aide à la rénovation des équipements si la capacité d'accueil est augmentée; ce qui est une innovation et devrait permettre de développer le multi-accueil. Les caisses vont d'ailleurs veiller au rapport entre dépense d'investissement et projet de fonctionnement. Si les communes veulent profiter utilement de ce fonds, elles ont tout intérêt à faire un diagnostic sur leur territoire, et à réfléchir à une offre de service diversifiée pour répondre aux besoins. Le contrat enfance leur propose une aide non négligeable, bonifiée pour les communes de moins de 5000 habitants. Quant à l'avenir, nous sommes en train de discuter avec le ministère pour que ce fonds soit reconduit. S'il est épuisé, nous pourrions insister encore davantage auprès des pouvoirs publics pour prolonger l'effort.»

A NOTER.

Les centres de loisirs sans hébergement et les équipements faisant de l'accueil périscolaire ne sont pas concernés par ce dispositif.

II/ LES MODALITÉS D'ATTRIBUTION DU FONDS

La subvention peut atteindre 80 % du montant de la dépense par place.

Les montants

La subvention d'investissement s'élève au maximum à 70000 francs pour une place. Elle ne peut dépasser 80 % du montant (hors taxe pour les collectivités territoriales et TTC pour les associations) de la dépense par place. Elle s'avère donc relativement importante si on la rapporte au coût moyen par place qui est d'environ 120000 francs. Elle se décline de la façon suivante.

- Un socle de 40000 francs, avec une majoration spéciale de 10000 francs pour les structures multi-accueil.
- Une majoration de 10000 à 20000 francs par place pour les projets qui présentent au moins deux des critères suivants: des innovations liées à l'accueil des enfants de deux à trois ans tels que les lieux passerelles entre les modes d'accueil et l'école maternelle; une amplitude horaire plus importante; l'accueil d'enfants handicapés; l'accueil d'enfants en urgence; un projet ou un fonctionnement intercommunal.

La procédure

C'est le conseil d'administration de la CAF qui décide de l'attribution de la subvention. S'il majore la subvention de base, il est tenu de motiver sa décision en précisant les critères retenus. La CAF transmet ensuite le dossier à la Caisse nationale d'allocations familiales pour une ultime validation. La procédure informatisée est assez rapide. C'est la CAF qui verse la subvention. La programmation de l'enveloppe budgétaire du Fipe est renouvelée tous les ans. Les CAF ont cependant la possibilité de modifier la programmation si des dossiers sont abandonnés, modifiés assez largement, ou si de nouveaux ils s'en présentent.

Attention!

Crèches familiales: la subvention est accordée par assistante maternelle et non par enfant.

Relais assistantes maternelles et lieux d'accueil enfants parents: la subvention est égale au plus à 80 % du coût des travaux.

L'articulation avec les autres dispositifs

Le Fipe est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2001. Il peut bénéficier à tous les projets, même ceux qui profitent d'une subvention d'investissement contrat-enfance ou de la loi famille de 1994. Mais dans ce cas, les gestionnaires doivent satisfaire à trois conditions.

- Signer un avenant à la convention.
- Répondre aux nouveaux critères prioritaires ci-dessus.
- Ne pas avoir achevé les travaux concernés à la date du 29 septembre 2000.

Témoignage

Patrick Camu, secrétaire général du Syndicat intercommunal de la petite enfance de Férolles-Atilly

«Un emprunt réduit le coût de fonctionnement»

Servon, Chevry-Cossigny, Férolles-Atilly, trois communes de Seine-et-Marne représentent 7000 habitants... sans aucun équipement petite enfance. «Nous avons signé un contrat enfance fin 1999, explique Patrick Camu, secrétaire général du Syndicat intercommunal de la petite enfance. Puis, nous avons demandé des subventions d'équipement à la Ddass, à la CAF; le Fipe est arrivé à ce moment-là. Notre projet de création d'une halte-garderie de 18 places, d'une mini-crèche de 25 places et d'un relais assistantes maternelles rentrait tout à fait dans les cinq critères d'éligibilité.» La subvention du fonds va servir à réduire le coût de l'investissement lié à l'emprunt. «Et plus ce dernier est réduit, plus le fonctionnement est lui-même réduit», explique Patrick Camu. «De plus, le prix de journée sera plus faible que la moyenne car il s'agit d'une structure neuve, sans frais d'entretien et de mise aux normes.»

Attention au fonctionnement!

Pas d'investissement sans prévoir les dépenses de fonctionnement. En fonction du type de structure et des enfants accueillis, plusieurs aides sont possibles.

Les prestations de service de la CAF: pour l'accueil temporaire, elles représentent 30 % du prix plafond; pour l'accueil permanent, 66 % du prix plafond et, pour les relais assistantes maternelles, 40 % du coût de fonctionnement annuel dans la limite d'un prix plafond fixé annuellement. Dans le cadre d'un contrat enfance, ces prestations sont majorées. Il existe aussi des possibilités de fonctionnement auprès des Ddass, des conseils généraux, de la région et de l'État dans le cadre des contrats de ville.

III/ UN FONDS EXCEPTIONNEL

Attention aux délais, très courts, et prévoir les coûts de fonctionnement.

A fonds exceptionnel, démarche un peu particulière. Laquelle n'est pas sans susciter quelques interrogations. Prises par le temps, les communes qui avaient déjà ficelé leurs dossiers et celles qui étaient les mieux informées ont été les premières servies. «Ce qui peut rendre dubitatif sur le chiffre de 40000 enfants supplémentaires accueillis puisque la plupart des projets était déjà dans les tuyaux. Mais quid, par exemple, des projets qui prennent du temps comme la création d'une crèche? Il faut environ trois ans entre l'idée et la réalisation!», s'interroge Bernard Coué,

directeur de la petite enfance du CCAS de Nantes, dont quatre projets de réaménagement sont éligibles au Fipe. C'est effectivement dommage qu'il n'y ait pas un étalement dans le temps, regrette-t-on à l'AMF.

Le coût du fonctionnement peut faire aussi hésiter les communes, notamment les plus modestes, car les financements offerts par les contrats-enfance restent les mêmes. Si le système peut être a priori plus facilement assumé par les grandes villes, les gestionnaires doivent néanmoins faire face, dans le même temps, aux conséquences assez floues de l'embauche d'emplois aidés, des emplois-jeunes et des 35 heures pour les associations gestionnaires. Sans compter la mise aux normes qu'impose la nouvelle réglementation, d'applicabilité immédiate si les gestionnaires veulent bénéficier du Fipe, l'embauche de personnel qualifié supplémentaire, l'expérimentation de nouvelles modalités de calcul de la prestation de service, laquelle est parfois ressentie comme inéquitable. « Pour financer une crèche associative, par exemple, explique Bernard Coué, outre l'aide de la CAF et la participation des familles, la variable d'ajustement reste la ville. » Certains responsables communaux regrettent aussi que les crèches familiales bénéficient de la subvention en fonction du nombre d'assistantes maternelles et non du nombre d'enfants, ce qui a pour résultat d'en diviser par trois le montant potentiel.

« La refonte des modalités d'accueil de la petite enfance peut avoir des incidences sur le coût de fonctionnement, confirme en écho l'AMF. Les communes qui sont, dans l'ensemble, prêtes à investir doivent y être attentives. » Et chacun d'espérer néanmoins que ce fonds connaisse une seconde vie.

Pour vous aider

Une plaquette sur le Fipe et un Guide pour la création de lieux d'accueil des jeunes enfants disponibles dans les CAF.

Un diagnostic sur l'accueil des jeunes enfants dans votre commune sur la base de données chiffrées. S'adresser à la CAF.

Un conseiller petite enfance est à votre disposition dans chaque CAF pour accompagner vos projets de création d'équipement (étude technique de faisabilité, financière), vous aider à résoudre des problèmes d'implantation géographique, d'adaptation aux modes de vie des familles, etc.

Témoignage

Christian Cambour, directeur du CCAS d'Elbœuf (17 000 hab., Seine-Maritime)

« Dépendre de sept ou huit financeurs est une aubaine »

« Nous disposons actuellement dans nos trois structures de 50 places d'accueil permanent et temporaire. Pour développer la prévention précoce, nous voulons aménager et étendre nos locaux et créer un jardin aquatique et des ateliers pour les parents. Ce qui devrait correspondre à 2 millions de francs de travaux en investissement, pour un budget de fonctionnement d'environ 900 000 francs. Nous sommes en train de réaliser une étude financière avec la CAF pour connaître le nombre supplémentaire d'enfants qui pourront être accueillis. Notre projet présente la particularité de s'intégrer à un contrat de ville. C'est une chance car cela nous donne la possibilité de solliciter, outre la participation des parents, de multiples financements en fonctionnement, mais il faut d'abord obtenir l'accord de l'État, de la région et des autres financeurs du contrat de ville avant de pouvoir prétendre au Fipe. J'ai néanmoins déjà rempli le dossier et pris contact avec la CAF pour que nous soyons sur les rangs en 2001.

Contrairement à ce que l'on dit souvent, dépendre de sept ou huit financeurs est une aubaine. Le montage des dossiers n'est pas plus compliqué. Ainsi, par exemple, nous recevons un prix de journée du département pour l'accueil d'enfants, parfois handicapés, admis à l'Aide sociale à l'enfance, les prestations de service de la CAF, etc. On arrive ainsi à équilibrer et, de plus, on est crédible auprès des financeurs qui sont davantage à l'écoute lorsque l'attribution des subventions est partagée. »

DOCUMENT 5: Élaborer le programme d'une crèche

La Gazette des communes - 23 décembre 2002

Conséquence du mini baby-boom de ces dernières années, les municipalités mettent en chantier de nouvelles crèches, souvent jumelées avec des haltes-garderies. Pour élaborer un programme, le maître d'ouvrage public doit réunir tous les acteurs concernés: médecins de PMI, représentants des futurs usagers, services techniques, architecte-conseil du CAUE.

I/POURQUOI ÉLABORER UN PROGRAMME ?

Le programme est une étape essentielle: lors de ce travail, la collectivité passe d'un objectif quantitatif (nombre d'enfants à accueillir) à des objectifs qualitatifs (choix du mode de fonctionnement de la crèche). Le programme doit indiquer les qualités du bâtiment requises, prendre en compte les recommandations des médecins de PMI (protection maternelle et infantile) dans l'objectif d'obtenir un bon niveau de prestation, avec une enveloppe donnée, et la garantie d'une maintenance future aisée. Par conséquent, ce programme doit être complet, détaillé sans être rigide afin de ne pas brider l'architecte dans son geste créatif.

II/QUEL TOUR DE TABLE PRÉVOIR ?

La collectivité locale doit planifier la réalisation de ses équipements communaux et fixer une enveloppe financière prévisionnelle ainsi qu'un plan de financement de l'opération, selon qu'elle agrandit, réhabilite un bâtiment existant, ou qu'elle choisit d'acquérir un terrain en vue de construire un bâtiment neuf. Ensuite, le maître d'ouvrage se fera aider par un conducteur d'opérations. Celui-ci sera chargé du suivi administratif, technique et financier de l'élaboration du programme et de la passation des marchés d'études et de travaux, comme le prévoit le Code des marchés publics ainsi que la loi MOP (maîtrise d'ouvrage public). Auparavant, la collectivité aura réuni les différents acteurs: représentants des usagers, responsables des caisses d'allocations familiales, architectes-conseils des CAUE (conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement). Créés par la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture, les CAUE assistent les maîtres d'ouvrage dans leur tâche. Très influents, les médecins des PMI sont invités à donner leur avis sur le programme, car ce sont eux qui délivreront un agrément pour les équipements.

III/QUE TROUVE-T-ON DANS LE PROGRAMME ?

Tout d'abord, une description du site, ses caractéristiques géologiques, les contraintes d'urbanisme, les voies d'accès et sa desserte. Puis, la description du projet d'établissement souhaité, son fonctionnement, le nombre d'enfants accueillis, ainsi que les relations que la crèche entretiendra avec les autres équipements. Impératives, des données

quantitatives, en termes d'équipements, de berceaux, de postes de change, de dimensions des locaux, de surfaces de circulation... doivent être mentionnées. Très importantes aussi, des prescriptions techniques qui définissent, pour chaque local, l'usage attendu et ses performances: hygiène, confort acoustique et thermique, revêtements de sols, de murs et de plafonds. Enfin, on trouvera dans le programme le rappel de la réglementation, les pièces administratives (cahier des clauses administratives, par exemple) et le calendrier de l'opération.

IV/COMMENT ÉVOLUE LA TYPOLOGIE DES CRÈCHES ?

De plus en plus, les maîtres d'ouvrage privilégient l'ambiance familiale des crèches «en appartement». C'est le cas notamment de la mairie de Paris (lire p. 45), qui oriente depuis quelques années ses recherches vers des pieds d'immeuble de logements existants, destinés à accueillir des crèches de taille plus réduite qu'autrefois. Une tendance que confirme la Fédération nationale des CAUE; les architectes des CAUE étant souvent appelés à intervenir auprès de communes, dans des centres-bourgs ou des communes rurales. Le maître d'ouvrage conserve alors le bâti existant (une habitation) pour son côté familial, plus approprié à l'accueil des tout-petits. Plus généralement, on considère aujourd'hui qu'accueillir un enfant, c'est aussi accueillir une famille. La structure doit être ouverte aux proches de l'enfant afin de lui permettre de surmonter la séparation avec ses parents. C'est la raison pour laquelle on évitera un bâti et des dimensions qui se réfèrent à l'architecture des bâtiments industriels. Le coin repas est destiné aux enfants jusqu'à 15-18 mois. Le coin repos sommeil doit être doté d'une bonne isolation acoustique. L'organisation du coin change doit viser à une économie de mouvements pour le personnel de la crèche: escabeau escamotable, afin de permettre à l'enfant, selon son degré d'autonomie, d'accéder, avec l'aide de la puéricultrice, à la table de change. Le coin WC bébé, relativement intime, est équipé de lavabos à hauteur d'enfant (voir schéma ci-contre). Dans cet espace, l'évacuation du linge souillé et le traitement de la qualité de l'air nécessitent une approche spécifique.

Des espaces de rencontres et de jeux sont prévus pour les enfants qui ne marchent pas: ce sont des espaces au sol (tapis de découverte), du matériel tel que des plans inclinés, et des jeux tridimensionnels pour les plus grands. Obligatoire, le jardin sera structuré selon les centres d'intérêt des petits: pistes pour tricycles, bac à sable et zone protégée par un auvent, pour les jours pluvieux. Enfin, il faut prévoir un lieu d'accueil pour les parents, doté de canapés confortables. Ce lieu est un sas entre la maison et l'espace, plus fonctionnel, de la crèche.

La cohérence du projet

La rédaction du programme doit, avant tout, tenir compte du projet d'établissement: il devra préciser les orientations éducatives, culturelles et sociales de la crèche, ses modalités de fonctionnement et les modes de relation instaurés entre les parents et l'équipe de professionnels (puéricultrices, éducateurs, assistants maternels).

Témoignage

Martine Combeau, architecte-conseil au CAUE de la Gironde

«Faciliter la rédaction du programme»

«Un bon programme est celui qui permet plusieurs types de réponses architecturales. Alors que les médecins de la PMI soulignent les qualités et les défauts d'un projet, et donnent un agrément pour l'ouverture de l'établissement, les architectes des CAUE facilitent la rédaction du programme, en particulier dans les petites communes. Depuis cinq ans, nous réalisons de nombreuses crèches dans des bâtiments à vocation d'habitation ou dans d'anciennes salles polyvalentes. De plus en plus, les communes veulent créer une Maison de la petite enfance, regroupant crèche et halte-garderie. La tendance est aussi de greffer un relais d'assistantes maternelles (des nourrices à domicile, employées par les communes). En principe, les médecins des PMI préconisent un quota de 16 à 20 berceaux par crèche. Il s'agit de la moyenne d'équilibre car, lorsque l'établissement est plus grand, il est plus difficile à gérer. Il vaut mieux créer deux crèches de 16 places, qu'une seule de 30 places. Lorsqu'on se réfère aux recommandations du guide pratique, "l'Espace d'accueil de la petite enfance" (NDR : ouvrage de référence édité par la Fédération nationale des CAUE), on observe, par exemple, que la surface utile d'une unité d'accueil pour 20 à 22 enfants de 3 mois à 3 ans est de 127 m², pour l'intérieur, et de 31 m² pour l'extérieur. Ce qui offre une moyenne de 6,35 m² par enfant. Autre tendance observée, la taille des cuisines : face aux nouvelles techniques de restauration et aux exigences des services vétérinaires, certaines communes ont tendance à gagner des mètres carrés sur les cuisines. Au lieu des 35 m² réglementaires pour une unité de 16 places, les cuisines ne font plus que 15 m², car les gestionnaires font venir les repas des cuisines centrales, pour plus de commodité. Conséquence, on sert les mêmes repas aux enfants d'un an et demi et aux collégiens, ce qui n'est pas forcément adapté!»

Paris propose toute une gamme de réponses

La ville va créer 4 500 places d'accueil de la petite enfance : 2 000 en crèches et 2 500 en structures alternatives, crèches associatives ou haltes-garderies.

Selon Olga Trostiansky, adjointe au maire de Paris chargée de la petite enfance, l'heure est à l'innovation. Comme dans le secteur rural, la tendance est à la miniaturisation des crèches. Mais c'est dans un souci de rapidité d'exécution que l'élue et ses services techniques s'orientent vers le concept de «crèche en appartement». «Compte tenu des besoins exprimés par les familles, nous devons parvenir à ouvrir une crèche en seulement neuf mois, explique-t-elle. La municipalité s'est engagée à créer 4 500 places d'accueil de la petite enfance : 2 000 places en crèches et 2 500 places en structures alternatives (crèches associatives, haltes-garderies). En 2002, l'objectif était d'ouvrir 750 nouvelles places. Pour y parvenir, nous mettons en place des crèches dans des F4 de 200 m², en pied d'immeuble, d'une capacité moyenne de 15 à 20 places. L'une

de nos orientations est aussi de créer, dans un même lieu, une crèche et une halte-garderie.»

Dernière en date, la crèche installée dans les appartements privés de l'Hôtel de ville, sur une surface de 700 m². Au premier étage, la crèche abritera 45 berceaux. L'architecte Marc Dilet a su tirer parti de la distribution des pièces en enfilade, pour donner un caractère chaleureux et familial aux lieux (voir illustrations). Plafonds du XIX^e siècle, boiseries et cheminées vont être restaurés, afin de se mêler harmonieusement avec un mobilier moderne et fonctionnel, rigoureusement normalisé (normes NF). Quelques aménagements ont été dessinés par l'architecte, en particulier les postes de toilette.

Selon Olga Trostiansky, «le coût d'un berceau varie entre 26 000 et 48 000 euros. La fourchette basse s'applique aux crèches réalisées dans des locaux dont la ville est propriétaire».

Innover grâce à la conception HQE

Actuellement, la mairie de Paris souhaite lancer une expérimentation de crèche Haute Qualité Environnementale (HQE) dans le XIX^e arrondissement. «Nous voulons éviter les nuisances pour l'environnement, en réalisant un chantier écologique, et réaliser des économies d'énergie sur le fonctionnement futur. Cela fait partie de la palette de réponses en termes de crèches que nous allons développer. Toutefois, il faudra continuer à construire des crèches de 60 berceaux pour réaliser les objectifs fixés.»

À lire

«Articles de puériculture» : cet ouvrage exhaustif, édité par l'Afnor, regroupe toutes les normes et les exigences de sécurité relatives aux aménagements et aux produits que l'on trouve dans les crèches.

Les principaux textes

- Décret n° 74-58 du 15 janvier 1974, relatif à la réglementation des crèches.
- Arrêté du 5 novembre 1975, portant réglementation du fonctionnement des crèches.
- Règlement sanitaire départemental type (disponible dans les Ddass), prenant en compte les aspects sanitaires. On y trouve les prescriptions relatives aux conditions d'hygiène et de sécurité, à l'air, à la ventilation, à la lumière et à la sonorisation des établissements ouverts au public.
- Arrêté du 26 septembre 1980 (ministère de l'Agriculture), concernant l'hygiène alimentaire. Il traite des conditions d'hygiène applicables aux établissements où sont préparés les repas.
- Arrêté du 20 juin 1980, sur la sécurité incendie. Il inclut les crèches dans les locaux relevant des règlements nationaux de sécurité contre l'incendie.
- Code de la construction et de l'habitation. Il traite de la prévention des accidents, dans son chapitre sur l'aménagement des locaux accueillant les enfants de moins de six ans.
- Loi MOP (maîtrise d'ouvrage publique), visant les rapports entre maître d'ouvrage public et maître d'œuvre privé.

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: 63.333

Directeur de la publication: Jacques Guy

Composition: Groupe Moniteur

Tirage: Roto-France Impression (Emerainville)

Dépôt légal: janvier 2003