

la Gazette

DES COMMUNES - DES DÉPARTEMENTS - DES RÉGIONS

Réussir le concours de rédacteur

2003

N°

21

- Préparer les épreuves d'admission
- Correction de l'exercice de synthèse sur la police municipale
- Droit social : le syndicalisme ; la politique familiale
- Urbanisme et environnement : l'air ; l'eau

Sommaire

« LE TEMPS DES ÉPREUVES »	215
PRÉPARER LES ÉPREUVES D'ADMISSION	216
Connaître les épreuves	216
Comment engager les révisions?	216
Faire des dossiers et des fiches.....	217
CORRECTION DE L'EXERCICE DE SYNTHÈSE SUR LA POLICE MUNICIPALE	219
DROIT SOCIAL : LE SYNDICALISME	220
I/ SYNDICALISME ET MOUVEMENT OUVRIER.....	220
<i>I.1) Les premières luttes ouvrières</i>	<i>220</i>
<i>I.2) L'institutionnalisation du droit syndical</i>	<i>220</i>
II/ L'ACCORD SALARIAL	221
<i>II.1) Le paritarisme</i>	<i>221</i>
<i>II.2) La représentativité</i>	<i>221</i>
III/ QUEL AVENIR POUR LE SYNDICALISME?	223
DROIT SOCIAL : LA POLITIQUE FAMILIALE	224
I/ LES GRANDS TRAITES DE LA POLITIQUE FAMILIALE	224
<i>I.1) Les principes.....</i>	<i>224</i>
<i>I.2) Différents types d'aide.....</i>	<i>224</i>
<i>I.3) ...aux effets contestés</i>	<i>224</i>
II/ LA CAISSE NATIONALE D'ALLOCATIONS FAMILIALES.....	224
<i>II.1) L'organisation</i>	<i>226</i>
<i>II.2) Le financement</i>	<i>226</i>
URBANISME ET ENVIRONNEMENT : L'AIR.....	227
I/ L'OBLIGATION DE SURVEILLANCE DE LA QUALITÉ DE L'AIR.....	227
<i>A) L'objet de la surveillance.....</i>	<i>227</i>
a) Des objectifs de qualité.....	227
b) Des seuils d'alerte	227
c) Des valeurs limites.....	227
<i>B) Les moyens de surveillance.....</i>	<i>227</i>
a) Les acteurs	227
b) Le calendrier.....	227
<i>C) La sanction de la surveillance.....</i>	<i>227</i>

II/ LA PLANIFICATION.....	227
<i>A) Les plans régionaux pour la qualité de l'air (PRQA).....</i>	<i>228</i>
a) Contenu.....	228
b) Élaboration.....	228
c) Valeur.....	228
<i>B) Les Plans de protection de l'atmosphère (PPA).....</i>	<i>228</i>
a) Contenu.....	228
b) Procédure.....	228
c) Valeur.....	228
<i>C) Les Plans de déplacements urbain (PDU).....</i>	<i>228</i>
a) Contenu.....	228
b) Procédure.....	229
c) Valeur.....	229
URBANISME ET ENVIRONNEMENT : L'EAU	230
I/ LES MOYENS D'ACTION.....	230
<i>A) Les organes.....</i>	<i>230</i>
a) L'administration déconcentrée.....	230
b) Les administrations décentralisées.....	230
c) Les administrations consultatives.....	231
<i>B) La planification.....</i>	<i>231</i>
a) Les Sdage.....	231
b) Les Sage.....	231
<i>C) Les finances.....</i>	<i>232</i>
a) La redevance quantité.....	232
b) La redevance qualité.....	232
II/ LES MODALITÉS DE L'ACTION	232
a) La police de l'eau.....	232
b) La gestion de l'eau.....	233
c) Les sanctions.....	233

« Le temps des épreuves »

Ce cahier détaché constitue le 21^e et dernier numéro de la série « réussir le concours de rédacteur » que la Gazette a conçu pour vous. Par son contenu, sa forme et son rythme, nous souhaitons que cette série vous aura accompagné utilement dans votre travail et que nous aurons contribué, très modestement, à votre réussite.

Certes, l'achèvement de cette série ne marque pas la fin de votre labeur. Pour la plupart des candidats, l'écrit aura lieu dans quelques jours. Et vous disposez de plusieurs semaines pour préparer l'oral.

Ces cahiers sont pour vous d'une double utilité : ils vous ont permis de préparer l'écrit. Mais ils vont aussi vous servir pour l'oral puisque les matières que vous n'avez pas choisies pour l'admissibilité, sont pour certaines d'entre elles au programme des épreuves d'admission.

Alors conservez, utilisez, mettez à jour les éléments qui vous ont été fournis dans ces cahiers et surtout, n'attendez pas les résultats de l'écrit pour préparer l'oral, vous manqueriez de temps.

Bonne chance à toutes et à tous!

Préparer les épreuves d'admission, c'est déjà maintenant!

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

Les épreuves écrites du concours de rédacteur territorial viennent juste de s'achever. Vous avez été surpris de la formulation des questions? Les thèmes de la note ou des questions sont déroutants? Vous avez été dépassé par le degré de difficulté des épreuves? A priori, si vous avez suivi les conseils méthodologiques distillés dans ces cahiers de la Gazette des communes depuis septembre 2002, vous n'avez effectué aucune découverte majeure, lors des épreuves.

Attention, vous vous êtes aperçu que l'entraînement pour toutes les épreuves est essentiel. Rien ne sert de lire la méthodologie si l'entraînement ne suit pas, nous vous avions prévenus.

Il en est de même pour l'oral et de surcroît, les révisions débutent après l'oral. Ce n'est pas le moment de relâcher la pression.

Les épreuves écrites du concours de rédacteur se sont déroulées récemment. Certes lors des épreuves, les candidats sont toujours un peu déstabilisés, mais l'entraînement y supplée. Cela vous permet de mieux apprécier le degré d'exigence du concours, la formulation des sujets et pour tout dire l'ambiance. Certains candidats peuvent mesurer leurs performances et se doutent ainsi des résultats. En revanche, la plupart ne sont pas de bons juges de leurs prestations. Aussi, estimant avoir raté les réponses aux questions, «planté» la note, ils décident de suspendre leurs travaux de révision. Erreur, lors de la proclamation des résultats de l'admissibilité, des surprises se produisent et il est trop tard pour reprendre le programme en une dizaine de jours en moyenne des épreuves orales et d'admission.

Un premier conseil: laissez passer quelques jours pour décompresser. Les épreuves ont aussi une dimension physique évidente. De nombreux candidats «sortent vidés» de ces deux jours. Pendant une semaine, respirez et pensez à vous détendre.

Ensuite, il faut reprendre la démarche de réflexion et d'acquisition de connaissances.

Avant toute chose, la lecture de la presse quotidienne et/ou hebdomadaire, le suivi d'émissions pertinentes télévisées ou radiophoniques sont deux moyens de remettre la machine en marche. Cela vous permet aussi de ne pas perdre contact avec l'actualité. Rien n'est plus navrant qu'un candidat qui n'est pas informé d'un événement important (adoption de la loi de réforme constitutionnelle sur la décentralisation par exemple) simplement parce que cela correspondait à une période de «vacances intellectuelles» de sa part.

Il n'est pas inutile de reprendre les sujets du concours pour se remémorer leur formulation et surtout sur les épreuves de connaissances de mesurer le degré d'exigence.

Cette remise en condition est préalable à l'analyse des épreuves d'admission.

Connaître les épreuves

Au concours externe, les épreuves d'admission pour la spécialité administration générale sont au nombre de deux. Il s'agit:

1) d'une conversation avec le jury, à partir d'un texte tiré au sort, destiné à permettre d'apprécier les qualités de réflexion du candidat et son aptitude à exercer les missions dévolues au cadre d'emplois des rédacteurs territoriaux (préparation: vingt minutes; durée: vingt minutes; coefficient 3);

2) une interrogation à partir d'une question tirée au sort et portant, au choix du candidat lors de son inscription, sur des notions générales relatives à l'un des domaines suivants:

- les finances, les budgets et l'intervention économique des collectivités territoriales;
- le droit public en relation avec les missions des collectivités territoriales;
- l'action sociale des collectivités territoriales;
- le droit civil en relation avec les missions des collectivités territoriales.

(préparation: quinze minutes; durée: quinze minutes; coefficient: 3)

Les épreuves du concours interne de cette spécialité comportent les mêmes intitulés, les mêmes temps de préparation et d'épreuve, les mêmes coefficients. Toutefois pour tenir compte de l'aspect professionnel, il est rajouté l'urbanisme et le droit de l'environnement en relation avec les missions des collectivités territoriales. De plus, le domaine choisi est différent de celui choisi lors de la deuxième épreuve de l'écrit.

Pour le troisième concours, deux épreuves sont fixées.

1) un entretien qui pour point de départ un exposé du candidat sur son expérience, destiné à apprécier les qualités d'analyse et de réflexion du candidat ainsi que sa motivation à exercer les missions dévolues au cadre d'emplois des rédacteurs territoriaux (durée: vingt minutes dont cinq au plus d'exposé; coefficient: 3).

2) Une interrogation à partir d'une question tirée au sort portant sur des notions générales relatives à l'un des domaines déjà listés en interne d'administration générale.

Pour la spécialité sanitaire et social en concours interne et externe, les épreuves sont aussi au nombre de deux. La conversation est la même que pour l'administration générale en ciblant sur le secteur sanitaire et social.

L'interrogation porte sur les finances, le droit public, le droit civil au choix du candidat lors de l'inscription.

Comment engager les révisions?

Vous ne partez pas de rien. En premier lieu, votre expérience et vos révisions pour l'écrit vous seront bien utiles.

Face à la masse de données, vous avez classé, organisé, réalisé des fiches par matière. Pour chaque matière, à l'écrit comme à l'oral, il existe une vingtaine de thèmes dominants susceptibles de tomber au concours. Les matières de l'écrit ne sont pas toutes pertinentes pour l'oral. En revanche, un thème comme la responsabilité que vous avez travaillé en droit public peut ressortir en culture générale, conversation avec le jury. Attention, nous ne disons pas que les mêmes informations peuvent être «replacées» sans modification. Cependant, les problématiques ne sont pas sans lien, le vocabulaire se retrouve, des arguments juridiques peuvent vous permettre de répondre à des questions un peu «piégeantes». L'actualité sera riche d'événements qui ont des origines ou conséquences en droit constitutionnel, en finances publiques. Les débats politiques liés aux élections mettent en valeur certains thèmes de culture générale: sécurité, éducation, famille, solidarité, fracture sociale, bioéthique, droits de l'Homme... La liste est longue mais pas infinie. Votre suivi de la presse vous aide à sélectionner ces thèmes.

Le piège consiste à se laisser submerger par des informations sans avoir le temps de les traiter.

La situation est même pire qu'à l'écrit. En effet, pour la composition en externe par exemple, vos informations vous paraissent peut-être confuses en début d'épreuve, mais en les couchant sur le papier vous retrouvez le sens de vos propos et votre copie peut être sauvée. A l'oral, le contexte change, vous n'avez que quinze à vingt minutes en moyenne d'épreuve pour vous préparer et lire le sujet, comprendre la question, rechercher les informations, les sélectionner, organiser un plan, engager la rencontre avec le jury.

C'est pourquoi, vous devez de février à fin mai, assimiler le maximum d'informations et les organiser.

Des ouvrages-clés vous facilitent le travail: les manuels.

De culture générale ou spécialisés, les manuels guident le candidat et synthétisent pour lui les informations essentielles.

Par exemple, un Manuel de culture générale dirigé par David Alcaud vient d'être publié par Hachette (édition 2001). Celui-ci regroupe quarante thèmes d'Art à Violence en passant par Etat, Femmes, Identité, Modernité, Religion, Travail. Chaque thème est alimenté par un texte synthétique, une bibliographie, des textes clés et un exemple de dissertation. En quatre cents pages, tous les thèmes majeurs sont abordés. Élaboré par des enseignants spécialisés dans les préparations aux concours, dirigé par un intervenant fin connaisseur des concours de la fonction publique territoriale, cet ouvrage répond bien aux questions des candidats et à leur «soif» de synthèse.

D'autres ouvrages existent comme celui intitulé «éléments de culture générale» paru à la Documentation française et organisé à peu près sur le même principe.

N'oublions pas les revues qui présentent l'avantage d'être plus en phase avec l'actualité.

Le numéro hors série de Sciences humaines paru en septembre 2001 consacré aux grandes questions de notre temps traite d'autres thèmes avec la même méthode.

La démarche est la même en droit, en finances, en social: le manuel est le point d'appui à toutes révisions.

L'inconvénient de ces ouvrages réside dans leur densité et quelquefois leur ancienneté. Analyser l'évolution des relations européennes sans tenir compte du travail récent, engagé par les instances communautaires est absurde. Or les ouvrages produits en décembre 2001 ne peuvent traiter de questions d'actualité en avril 2002! Vous ne pourrez répondre au jury que vous ne suivez pas l'actualité depuis février 2002, date des épreuves écrites. Pourtant certains candidats font état d'une méconnaissance totale des événements et d'un désintérêt réel à l'égard de la politique par exemple. Soyons net: il n'est pas possible lorsque l'on se destine à des fonctions de direction dans la fonction publique même territoriale d'ignorer les débats de notre temps. Comment un futur attaché peut-il ne rien connaître au projet de loi relatif à la présomption d'innocence ou à la bioéthique? Il ne s'agit pas d'être un spécialiste en tout ce qui n'a aucun sens, mais de montrer une curiosité envers des questions majeures.

Attention, ce n'est pas non plus un débat politique. A ce stade, les militants doivent être raisonnables! Le but n'est pas de faire du jury des adhérents à la cause ou des électeurs mais de montrer que l'on a une vision cohérente de la question. Autrement dit, pas d'œillères! Pas de discours excessif!

Pour suivre l'actualité, il convient de sélectionner les quotidiens (de préférence un seul) en sachant que cela représente un coût. Le seul intérêt d'un quotidien est d'être lu chaque jour ou presque. Comme nous l'avons mentionné pour l'écrit, il ne faut pas se laisser noyer par un journal. *Le Monde* est un journal mythique, mais les lecteurs occasionnels, orientés sur le concours veulent tout lire et n'y parviennent pas. Résultat, ils se découragent. Certes ce quotidien est précieux, mais c'est à vous de vous fixer des objectifs de lecture. En premier lieu, les titres de la première page constituent une bonne synthèse des thèmes développés en pages intérieures. Puis dans la perspective du concours, il faut repérer les pages

politiques utiles pour mieux comprendre les questions en droit constitutionnel et les problèmes de société qui font débat.

Les pages relatives aux questions sociales, économiques (sauf les cours de la Bourse!) voire culturelles sont pertinentes tant pour la culture générale que pour les spécialités. Les éditoriaux du *Monde* et les articles en pages centrales de réflexion servent de base à des sujets pour la conversation avec le jury. Ne gardez pas les journaux en entier, découpez-les ou mieux faites une synthèse en prenant des notes.

Évitez de prendre pour base de révision des journaux ou revues militantes, celles-ci ont et, c'est normal, une approche orientée et sélective de la réalité sociétale.

Les hebdomadaires peuvent remplacer les quotidiens si le temps disponible vous est limité.

L'Express, *le Point*, *le Nouvel Observateur*, *Courier international* réalisent des synthèses intéressantes mais toujours un peu orientée. N'ayons pas d'illusion, l'objectivité n'existe pas. Chaque auteur à sa propre vision de la réalité.

Des revues comme *Esprit*, *Projet*, *Pouvoirs locaux*, *Pouvoirs*, *Les cahiers français* font des synthèses sur les grands problèmes de société qui sont autant de sources d'inspiration pour les concepteurs de sujets. Ces revues sont disponibles dans la plupart des maisons de la presse, mais les médiathèques sérieuses en disposent. Il ne s'agit pas de tout lire mais de feuilleter régulièrement au moins les sommaires pour repérer les thèmes récurrents. Les revues spécialisées sont essentielles pour comprendre des débats récents ignorés des ouvrages. À titre d'exemple, mentionnons: *L'Actualité juridique droit administratif*, *les Actualités sociales hebdomadaires*, *Diagonal*, *Administration*. Chacune avec un angle rédactionnel spécifique actualise les données des ouvrages.

Pour ceux qui bénéficient d'un accès Internet, les sites publics comme celui du Premier ministre, celui du Sénat, du Conseil d'Etat, du Conseil Constitutionnel, de la Cour de cassation sont autant de sources d'informations. Ainsi, interrogé sur les conséquences de l'arrêt Perruche, le candidat a pu auparavant le lire sur le site de la Cour de cassation avec des commentaires pertinents et non pas des propos à l'emporte-pièce tenus par des journalistes bien trop généralistes ou à l'affût du sensationnel.

Comme pour l'écrit, le candidat doit explorer toutes ses sources d'informations.

À ce titre, il ne faut pas négliger les émissions de télévision rares et intelligentes qui donnent des exemples ou des faits susceptibles d'alimenter une réflexion. Les films, les émissions de radio, voilà autant de pistes pour densifier sa culture professionnelle, juridique, générale.

De même autant il faut être prudent à l'égard des comportements militants trop tranchés, autant l'expérience syndicale, politique, associative est d'une immense richesse pour mieux appréhender le monde.

Faire des dossiers et des fiches

L'ensemble de ces données doit être regroupé dans des dossiers thématiques, une quarantaine par matière comme nous l'avons déjà écrit.

Certains thèmes se croisent et restent utiles pour différentes matières. L'actualité de la décentralisation, la responsabilité la fonction de l'élu sont des thèmes transversaux.

Un dossier pour aider réellement le lecteur doit comporter une quarantaine de pages. Pas d'excès. Un document pivot peut se trouver dans le chapitre d'un manuel, des documents complémentaires sont constitués par des articles de presse, des extraits de jurisprudence, voire des textes officiels, des exemples sont trouvés dans la presse des collectivités territoriales dont la Gazette des communes. Ce regroupement est insuffisant, il faut en outre faire des fiches de synthèse qui sont des interventions types adaptables en fonction des sujets. Attention, nous reviendrons sur cette démarche. Il ne faut pas croire qu'il existe des plans passe-partout, mais une fiche à l'instar de celle en annexe aide le candidat à fixer ces idées.

THEME DE LA FICHE
Introduction Quelques faits d'actualité Quelques problématiques Une annonce de plan
Développement I Le constat A la situation Des chiffres Un état des lieux Des faits B le problème Les causes Les effets II Les remèdes A la présentation des solutions Par thèmes (économie, social, politique, prévention, répression, etc.) Par niveau (international, national, local) B les perspectives ou les préférences En fonction du thème général
Conclusion Reprise de la ou des idées de fond
Lien avec autres thèmes ou matière Des questions en suspens à approfondir ultérieurement

Ces fiches une fois réalisées devront être relues régulièrement et feront l'objet de mise à jour périodique en fonction de l'actualité.

Comme pour les épreuves écrites, la préparation de l'admission exige méthode et planification.

Février vous permet de reprendre pied dans l'actualité et de mieux apprécier votre travail de révision. Il est l'ancrage des lectures de fond des manuels et des revues denses.

Mars et avril sont par excellence les mois de lecture et d'assimilation des données.

Mai avec ses « ponts » permet d'actualiser ses connaissances et de participer à des stages de révision organisés par le CNFPT dans certaines délégations et par des organismes comme MB PREPA.

Le temps des épreuves d'admission arrive très vite. Plus vous tardez, plus le risque est réel de commettre des impasses, d'ingurgiter des données sans avoir le temps de les comprendre et donc de pouvoir les restituer avec pertinence.

Correction de l'exercice de synthèse sur la police municipale

(la note de synthèse a été publiée dans le cahier concours rédacteur du 3 mars 2003)

Le sujet était:

«Vous êtes directeur général des services d'une commune et votre maire vous demande de lui établir une note sur les conditions de création et de fonctionnement d'un service de police municipale».

Il était important de bien limiter l'étendue du sujet. Il ne s'agissait pas de faire une dissertation sur la police municipale. Il s'agissait d'indiquer comment un service de police municipale peut être créé et dans quelles conditions il peut fonctionner. Il ne fallait donc pas s'attarder sur les rapports police nationale – police municipale

I/ Une relative liberté laissée au maire tant en matière de création que de fonctionnement d'un service de police municipale

A) Les possibilités de création

B) Les choix de fonctionnement

II/ Une liberté encadrée par les services de l'Etat

A) La place du préfet

B) Le rôle du procureur de la République et des services judiciaires

DROIT SOCIAL : le syndicalisme

Si le syndicalisme ne se résume pas au mouvement ouvrier, il en est toutefois indissociable. Autant dire que l'histoire du syndicalisme s'inscrit dans celle de l'industrialisation. Cela explique pourquoi il faut rechercher la paternité des droits syndicaux, et notamment du droit de grève, davantage dans les traditions anglo-saxonnes ou communardes que dans la révolution bourgeoise de 1789. L'internationalisme communiste du début du XX^e siècle, les débats sur les relations entre syndicalisme et engagement politique ont débouché sur particularismes nationaux. C'est toutefois le paysage syndical français qui retiendra notre attention ici.

Selon l'article L. 411.1 du Code du travail, « *les syndicats professionnels ont exclusivement pour objet l'étude et la défense des droits individuels et collectifs et des intérêts matériels et moraux des personnes visées par leurs statuts...* ».

Cette fonction, inscrite dans la constitution de 1958, dépasse la seule relation avec l'employeur et trouve à s'appliquer dans les négociations collectives et la gestion paritaire des organismes sociaux. Cette légitimité institutionnelle ne préserve pas les syndicats d'une remise en question d'une autre forme de leur légitimité, non moins fondamentale, la représentativité.

I/ SYNDICALISME ET MOUVEMENT OUVRIER

Faire appel à Marx pour donner une logique à la naissance du mouvement ouvrier ne peut surprendre. En simplifiant, et selon la terminologie consacrée, le capitalisme se traduit par une dépossession de l'outil de travail des classes ouvrières au profit des propriétaires du capital. Les liens traditionnels de solidarité, en tout cas ceux liés aux mondes agricole et artisanal, sont rompus, faisant de l'ouvrier un individu démuné, à tout le moins dépendant de l'offre de travail. Le mouvement ouvrier apparaît alors comme la construction de nouvelles solidarités, une réponse collective à l'individualisme de l'industrialisation. Pour illustration, il suffit de rappeler l'origine, en France, du mot grève : début XIX^e siècle, c'est sur la place de Grève à Paris, devenue depuis place de l'Hôtel de Ville, que se rendaient quotidiennement les ouvriers pour embauche.

Avec la lente mise en place des droits syndicaux, la lutte des classes évolue progressivement vers un dialogue social qui vise à répartir les fruits de la croissance : c'est l'accord salarial, au cœur des « trente glorieuses » et de la mise en œuvre de l'Etat Providence.

I.1) Les premières luttes ouvrières

Né en Angleterre avec la révolution industrielle, le mouvement ouvrier donnera lui-même naissance au syndicalisme. La France, comme tous les pays touchés par l'industrialisation, suivra, mais sur une autre voie. Ainsi, le parti travailliste anglais – la *Labour Party* – est-il une émanation des syndicats, les trade-unions. Au contraire, l'histoire du syndicalisme français est marquée par une émancipation, chaotique, de la tutelle des partis politiques.

L'inspiration individualiste – au sens philosophique – et bourgeoise de 1789, la volonté politique de renforcer la République et d'entermer définitivement le corporatisme féodal ont trouvé leur traduction

dans la loi le Chapelier de juin 1791 interdisant les groupements professionnels. Au nom de la liberté du travail, elle définit l'embauche comme un contrat librement consenti, et de fait, ne laisse aux ouvriers que le droit de rompre ce contrat. Sous l'Empire, le dispositif répressif est renforcé, le code de 1810 faisant même tomber la grève sous le coup de la loi pénale. Ce qui n'empêche pas la solidarité ouvrière de prendre forme début 19^e avec la mise en place de sociétés de secours mutualistes. Le développement de ces dernières sera particulièrement fort chez les ouvriers de la soie de Lyon. A la suite des « Trois Glorieuses » – 27, 28 et 29 juillet 1830 – les Canuts obtiennent en 1831, avec l'appui du Préfet, l'instauration d'un tarif fixant les prix du tissage à la production. Face à la résistance des négociants, les Canuts se soulèvent en avril 1834. C'est le prélude aux grands conflits ouvriers.

La révolution de 1848 met un terme définitif à la monarchie. L'éphémère II^e République, puis le Second Empire en 1852 connaîtront un développement indéniable des droits ouvriers. En 1850, les sociétés de secours mutuels obtiennent un statut légal, puis un financement en 1852. En 1864, les lois Le Chapelier sont assouplies par Napoléon III : le délit de coalition est supprimé, le droit de grève, bien que strictement encadré, est reconnu. L'insurrection parisienne de 1870, menée en grande majorité par des ouvriers, bien que violemment réprimée, finira par conforter le mouvement. En 1884, Waldeck Rousseau, alors ministre de l'intérieur, institutionnalise les syndicats à but professionnel dans le seul secteur privé. La loi leur accorde la liberté de réunion et leur confère une dimension nationale au travers une organisation par branches professionnelles. Le droit de grève reste toutefois soumis à de fortes restrictions. La marche de l'institutionnalisation est lancée.

I.2) L'institutionnalisation du droit syndical

En 1884 apparaît la Fédération Nationale des Syndicats qui deviendra Confédération Générale du Travail (CGT) en 1895 au congrès de Limoges. La fédération des Bourses du Travail, qui naît en février 1892 au congrès de St Etienne, fusionne avec la CGT en 1902. Entre-temps, les deux fédérations décident conjointement en 1894 du principe de la grève générale et de l'indépendance syndicale. Cette dernière, on l'a dit, fera l'objet de nombreuses dissensions. En 1905, Jean Jaurès et Jules Guesde fondent la Section Française de l'Internationale Ouvrière (SFIO). Pour ce dernier notamment, le syndicalisme doit être une courroie de transmission de l'action politique. En réaction, le congrès d'Amiens de 1906 édicte une charte qui marquera le syndicalisme français en réaffirmant l'indépendance syndicale.

La première guerre mondiale et la révolution russe de 1917 entraîneront des scissions au sein du mouvement syndical. La tradition chrétienne affirme son opposition à la thématique de la lutte des classes et fonde la Confédération Française des Travailleurs Chrétiens (CFTC) en 1919. La III^e internationale communiste, qui impose à ses adhérents de mettre les syndicats au service de l'action politique, bouleverse le paysage français.

En 1920 au Congrès de Tours, la majorité des adhérents de la SFIO se prononce pour une adhésion à la troisième internationale et fonde le parti Communiste Français.

Dans la foulée, et sur la même question, la CGT se divise avec la création en 1921 de la CGT Unitaire (CGT-U) favorable à l'Internationale.

Éléments de chronologie.

1791 : Loi Le Chapelier.

1834 : Soulèvement des Canuts.

1864 : Suppression du délit de coalition. Reconnaissance du droit de grève.

1884 : Loi Waldeck-Rousseau.

1936 : Reconnaissance des délégués du personnel.

1940-1944 : Suppression de la liberté syndicale.

1950 : Loi sur les conventions collectives et sur la représentativité syndicale.

1968 : Accords de Grenelle : reconnaissance de la section syndicale d'entreprise et du délégué syndical.

1982 : Lois Auroux : extension du droit syndical : Comité d'hygiène-sécurité et conditions de travail.

La montée du péril fasciste, parallèle à la crise économique, rapprochera la SFIO et le PCF et mènera à la fusion des deux CGT. Le Front Populaire triomphe en mai 1936. La grève générale de juin 1936 débouche sur une rencontre chapeautée par Léon Blum entre la CGT et une délégation patronale. A l'issue des « accords de Matignon » dont la CFTC est exclue, de nombreuses avancées sont réalisées :

- Établissement des Conventions collectives et reconnaissance par les patrons de la liberté syndicale ;
- Élection des délégués du personnel ;
- Revalorisation des salaires, semaine de 40 heures et congés payés.

L'union syndicale ne durera pas. En 1948, la CGT Force ouvrière (CGT-FO) est créée sur les bases de la Charte d'Amiens. En 1964, c'est au tour de la CFTC de se scinder avec la création de la Confédération française démocratique du travail (CFDT) qui récuse toute référence confessionnelle.

II/ L'ACCORD SALARIAL

Les accords de Matignon ont marqué le début d'une nouvelle ère syndicale. L'instauration du dialogue sociale témoigne de la reconnaissance par le patronat de l'intérêt d'avoir un interlocuteur qui « encadre » les revendications salariales. Après le douloureux intermède de la seconde guerre mondiale qui verra le régime de Vichy interdire les syndicats, les modalités de ce dialogue se développent. Dès la libération, la liberté syndicale est rétablie. Les ordonnances de d'octobre 1945 mettent en place la Sécurité Sociale dont la gestion confiée aux organisations syndicales et patronales, $\frac{3}{4}$ des sièges pour les premiers, $\frac{1}{4}$ pour les seconds.

II.1) Le paritarisme

Le paritarisme sera formalisé par l'Ordonnance Jeanneney du 21 août 1967 qui accorde la moitié des sièges au patronat, reprenant ainsi une architecture expérimentée dans les systèmes complémentaires issus d'accords collectifs (complémentaires vieillesse, assurance chômage...). L'idée de base est d'accorder la gestion des organismes sociaux à ses principaux financeurs, le patronat et les salariés. Ce principe est en cohérence avec la logique assurantielle et professionnelle qui gouverne la sécurité sociale. En effet, à la vocation universaliste des origines s'est substituée une logique de couverture des risques encourue par les salariés. Le paritarisme apparaît comme constitutif de l'Etat providence à la Française. Malgré les Comités d'entreprise et d'autres tentatives pour associer les salariés à la gestion de l'entreprise, la forte croissance d'après guerre repose sur un accord salarial tacite. Les salariés renoncent au pouvoir dans l'entreprise contre des salaires élevés négociés par les syndicats.

Paradoxalement, le bon fonctionnement de ce modèle a reposé sur les divisions syndicales et sur une alliance, au sein des organismes sociaux et jusqu'au milieu des années 1990, entre le patronat et la CGT-FO. Mais la persistance de la crise remet en cause la logique assurantielle : le système

de protection sociale se trouve désormais confronté à des phénomènes d'exclusion durables et plus seulement à des ruptures temporaires de relation avec le marché de l'emploi. L'extension d'un chômage durable, l'ombre de plus en plus pesante du financement des retraites, la croissance exponentielle des dépenses de santé entraînent des déficits que les partenaires sociaux ne peuvent assumer seuls. L'Etat et son potentiel de ressources fiscales sont appelés à la rescousse (CSG, CRDS). C'est donc en toute logique que les ordonnances Juppé de 1995 instaurent une forme de tutelle et un contrôle parlementaire des budgets de la sécurité sociale.

Dans le domaine de la négociation sociale, les 35 heures marquent un tournant. Le 10 octobre 1997 se tient à Matignon une conférence nationale sur l'emploi, les salaires et la réduction du temps de travail entre le gouvernement et les partenaires sociaux. A l'annonce de la réduction, par voie législative de la durée hebdomadaire du travail à 35 heures au 1^{er} janvier 2000, le CNPF se dit « berné ». Ernest-Antoine Sellière succède à Jean Gandois à sa présidence en décembre 1997 par. Dans la foulée en octobre 1998, le patronat se rebaptise Medef. En novembre 1999, il lance la « refondation sociale », décidé à contrer l'interventionnisme de l'Etat.

En juin 2000, le Medef, la CFDT et la CFTC signent une nouvelle convention d'assurance chômage. En contrepartie d'une suppression de la dégressivité des allocations, les chômeurs doivent suivre un parcours d'insertion, le PARE (plan d'aide au retour à l'emploi). FO, la CGT et la CGC récusent la convention, le Gouvernement refuse de l'entériner poussant ses signataires à suspendre leur participation aux instances de l'Unedic. Le débat sur le paritarisme et la place respective du contrat et de la loi est relancé.

II.2) La représentativité

La question de la primauté de la loi sur le contrat et la place qu'il faut accorder aux négociations sociales est un des thèmes majeurs de la campagne présidentielle. Quel que soit le point de vue, se pose la question de la légitimité des partenaires sociaux et de l'articulation entre démocratie parlementaire et démocratie sociale.

LES REPRÉSENTANTS DU PERSONNEL

Les représentants du personnel, salariés des entreprises en question, sont soit élus par la collectivité des salariés (comité d'entreprise, délégué du personnel) soit désignés par un syndicat représentatif (délégué syndical). Cette désignation en fait des salariés protégés statutairement.

Le délégué du personnel représente le personnel auprès de l'employeur et transmet les revendications individuelles ou collectives relatives au code du travail et à la convention collective. Interlocuteur de l'inspecteur du travail, il peut, en l'absence de comité d'entreprise, intervenir sur les licenciements économiques, la formation professionnelle, la durée du travail, etc. Dans les entreprises de moins de 50 salariés, il peut être désigné par un syndicat représentatif comme délégué syndical.

Le comité d'entreprise est obligatoirement consulté sur les décisions de l'employeur concernant la gestion et l'évolution de l'entreprise, l'organisation du travail, la formation professionnelle, etc. Il peut développer des activités à vocation sociale et culturelle en faveur des salariés et de leurs familles.

Le délégué syndical est le représentant de son syndicat auprès son employeur. Il est, en règle générale, l'interlocuteur unique dans le cadre des négociations et de la signature des conventions ou des accords collectifs.

Effectif de l'entreprise	Nombre de délégués syndicaux
50 à 999	1 délégué
1 000 à 1999	2 délégués
2 000 à 3999	3 délégués
4 000 à 9999	4 délégués
10000 et plus	5 délégués

Au début de ce siècle, moins de 8 % de la population active est syndiquée. Cette désaffection se traduit dans les élections professionnelles. Ainsi, les élections prud'homales de décembre 1997 sont marquées par une abstention de 65 %. Au même moment, le mouvement des chômeurs reproche aux syndicats traditionnels leur corporatisme, les accuse de s'intéresser davantage aux salariés en place qu'aux exclus du marché du travail. Accusation d'autant plus populaire qu'elle s'adresse aux syndicats de fonctionnaires, même si ceux-ci ont pu apparaître après les réformes Juppé comme l'avant-garde de la contestation sociale.

Tableau 1 : Les élections prud'homales de 2002
Source : ministère du Travail

Collège des salariés		Collège des employeurs	
Inscrits	16 414 275	Inscrits	758 041
Votants	32,66 %	Votants	26,64 %
CGT	32,13 %	UE	80,10 %
CFDT	25,23 %	ESS	11,32 %
FO	18,28 %	CFPI	1,39 %
CFTC	9,65 %	Cidunati	0,72 %
CFE-CGC	7,01 %	DIV employeurs	6,47 %
UNSA	4,99 %		
Groupe des dix	1,51 %		
GSEA	0,27 %		
FSU	0,15 %		
DIV salariés	0,77 %		

Dans la législation française, la représentativité syndicale n'est pas qu'affaire d'effectifs. Selon l'article L 133-2 du code du travail, elle est liée à cinq critères :

- les effectifs ;
- l'indépendance financière ;
- les cotisations ;
- l'expérience et l'ancienneté du syndicat ;
- l'attitude patriotique pendant l'Occupation.

D'une manière générale, la jurisprudence tend à privilégier l'indépendance et l'activité du syndicat. Toutefois, les principaux syndicats bénéficient d'une exception. Selon un arrêté du 31 mars 1966, sont désignés comme représentatives de droit au niveau national :

- la Confédération générale du travail ;
- la Confédération générale du travail-Force ouvrière ;
- la Confédération française démocratique du travail ;
- la Confédération française des travailleurs chrétiens ;
- la Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres (CFE-CGC).

L'affiliation d'un syndicat à l'une de ces confédérations autorise la conclusion d'accords collectifs et ouvre les droits syndicaux au sein de l'entreprise : constitution d'une section syndicale, désignation de délégués syndicaux, etc.

Les lois Aubry sur les 35 heures ont là aussi servi de révélateur. Il y a eu en effet, à cette occasion, des signatures minoritaires d'accords dans des négociations de branches. Autrement dit, des syndicats ne représentant pas une majorité de salariés ont agréé des accords ayant des conséquences sociales non négligeables.

Négociations et conventions collectives

Une convention collective est un accord écrit qui résulte de la négociation entre syndicats de salariés et d'employeurs. Elle peut être conclue :

- au niveau de l'entreprise,
- au niveau d'une branche professionnelle,
- aux niveaux départemental, régional ou national.

Elle peut porter sur l'ensemble du contrat de travail ou sur un sujet un sujet particulier (temps de travail, salaire, etc.)

Elle a pour objet de compléter les dispositions du code du travail :

- par des avantages non prévus (salaires minimaux, régime de prévoyance, congés supplémentaires.),

- de définir des règles particulières là où le code du travail n'en édicte pas

Elle ne s'applique qu'aux employeurs membres du syndicat patronal qui a signé le texte, sauf si un employeur décide volontairement de l'appliquer ou si elle a été « étendue » par un arrêté du Ministère du travail.

L'employeur - ou son représentant - négocie avec le ou les délégués syndicaux de l'entreprise. Une négociation obligatoire annuelle doit porter sur les salaires effectifs, la durée effective, l'organisation du temps de travail et en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Des négociations libres peuvent être engagées sur d'autres sujets.

Le droit syndical dans la fonction publique

(Source : ministère de la Fonction publique)

Le droit syndical est garanti aux fonctionnaires qui peuvent créer librement des organisations syndicales, y adhérer et y exercer des mandats. Ces organisations peuvent ester en justice, se pourvoir devant les juridictions compétentes contre les actes réglementaires concernant le statut du personnel et contre les décisions individuelles portant atteinte aux intérêts collectifs des fonctionnaires.

Ce droit est encadré par les décrets 82.447 du 28 mai 1982 et du 25 octobre 1984.

L'activité syndicale est limitée au caractère professionnel du syndicalisme : le « syndicalisme politique » est illégal. Elle doit être conforme au respect de la discipline.

Les syndicats de fonctionnaires ont qualité pour conduire au niveau national avec le Gouvernement des négociations préalables à la détermination de l'évolution des rémunérations et pour débattre avec les autorités chargées de la gestion, aux différents niveaux, des questions relatives aux conditions et à l'organisation du travail.

Les représentants syndicaux bénéficient de facilités. Notamment, ils peuvent être mis en détachement ou bénéficier de congés pour formation syndicale. De plus, un contingent global de décharges de service est fixé chaque année par ministère. Il est réparti entre les fédérations de fonctionnaires proportionnellement aux résultats qu'elles ont obtenus lors des élections aux Commissions Administratives Paritaires (CAP).

Le droit de grève est reconnu aux agents publics. Le dépôt d'un préavis par un ou plusieurs syndicats représentatifs est obligatoire 5 jours francs au moins avant le début de la grève, le préavis doit préciser les motifs de la grève, fixer le lieu, la date et l'heure de début ainsi que la durée de la grève envisagée. Pendant la durée du préavis les parties sont tenues de négocier. Les grèves perlées ou tournantes sont interdites.

En application de la jurisprudence du Conseil d'Etat, 2 grandes catégories d'agents peuvent se voir ordonner de demeurer à leur poste en cas de grève :

- les personnels d'autorité qui participent à l'action gouvernementale
 - les agents assurant le fonctionnement des services indispensables à l'action gouvernementale, à la garantie de la sécurité physique des personnes ou à la conservation des installations et du matériel.
- Les limitations du droit de grève (mise en place d'un service minimum) sont effectuées par le pouvoir réglementaire sous le contrôle du juge administratif.

Toute journée de grève, quelle que soit la durée du service non fait donne lieu à une retenue de 1/30^e de la rémunération mensuelle pour les agents de l'Etat et de ses Établissements Publics Administratifs.

III/ QUEL AVENIR POUR LE SYNDICALISME ?

Il n'est pas question de dresser ici le tableau du syndicalisme du XXI^e siècle, mais d'en rappeler les enjeux :

Avec la crise, l'Etat providence a été ébranlé. Son évolution, mais aussi celle du marché de l'emploi – quelle réussite dans la lutte contre l'exclusion ? – ne peuvent que se répercuter sur le syndicalisme. Quelle place prendra-t-il dans la gestion des retraites ? Quel poids lui accorder dans la mise en place éventuelle de fonds de pension ou d'épargne salariale ? Car le déplacement de la question sociale n'épuise pas celle de la représentativité syndicale.

La qualité de la réponse apportée dépendra de la prise en compte de la nouvelle donne sur le marché de l'emploi. En particulier, la tradition ouvrière, fondatrice du syndicalisme, rencontre moins d'échos avec la tertiarisation de l'économie. Par ailleurs, la globalisation économique peut entraîner une réponse globale des syndicats. Ainsi, « l'Eurogrève » du 7 mars 1997 consécutive à la fermeture de l'usine Renault de Vilvorde, malgré son absence de résultats concrets, peut-elle être annonciatrice d'une nouvelle forme d'internationalisme.

Il s'agit en tout cas pour les syndicats de répondre à l'accusation de corporatisme qui débouche sur une contestation croissante du droit de grève. L'enjeu est de taille d'autant que ces critiques peuvent sembler paradoxales : rappelons que selon le code du travail, *« les syndicats professionnels ont exclusivement pour objet l'étude et la défense des droits individuels et collectifs et des intérêts matériels et moraux des personnes visées par leurs statuts... »*

DROIT SOCIAL : La politique familiale

La politique familiale, comme l'ensemble de la politique sociale, s'est développée dès la fin de la seconde guerre mondiale pour devenir un des socles de l'Etat Providence. Aujourd'hui les domaines d'application de la politique familiale s'adressent à toutes les composantes de la vie d'une famille: ses revenus, les conditions d'activité professionnelle des parents, le logement, les loisirs, l'éducation et la garde des enfants, les transports publics, etc. On peut identifier trois dimensions, qui selon l'importance qu'elles ont prise au cours du temps, ont imprimé leur marque au système.

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

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

I/ LES GRANDS TRAITS DE LA POLITIQUE FAMILIALE

I.1) Les principes

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

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

I.2) Différents types d'aide...

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

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

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

Voir tableau page suivante

I.3) ...aux effets contestés

Le caractère protéiforme de la politique familiale l'ouvre aux critiques de tous bords. S'opposent ainsi ceux qui considèrent que l'Etat doit préserver les valeurs traditionnelles de la famille et ceux qui considèrent qu'il s'agit d'une ambition d'un autre âge. Ce débat recouvre souvent celui de la légitimité d'une politique nataliste, d'autant que ses effets, malgré une assise théorique solide, sont contestés.

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

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

II/ LA CAISSE NATIONALE D'ALLOCATIONS FAMILIALES.

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

Tableau 1 : les différentes aides sociales (source : CNAF)

Nom	Sigle	Objectifs et Description
Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée	AFEAMA	Prise en charge des cotisations sociales liées à l'emploi d'une assistante maternelle agréée. Accordée si l'enfant de moins de 6 ans est gardé par une assistante maternelle agréée, à son domicile, ou si une nourrice va le chercher à l'école, le garde le mercredi et pendant les vacances scolaires.
Aide personnelle au logement	APL	Conçue comme une prestation à caractère social et familial destinée à « adapter les dépenses de logement à la situation de famille et aux ressources des occupants tout en laissant subsister un effort de leur part » (article 1 de la loi du 3 janvier 1977) mais aussi à caractère économique visant à développer l'accèsion à la propriété et la réhabilitation de l'habitat ancien. L'APL s'applique, quelles que soient les caractéristiques familiales ou d'âge des occupants, à un parc de logements déterminé.
Aide à la reprise d'activité	ARAF	Faciliter l'accès des femmes à un emploi ou à une formation en leur apportant un soutien financier ponctuel leur permettant de faire face aux frais générés par la garde d'enfant(s) de moins de 6 ans
Allocation d'adoption	ADA	Accordée à la personne qui a adopté un enfant ou à qui il a été confié en vue de l'adoption par le service d'Aide Sociale à l'Enfance. Les conditions de droit sont alignées sur celles à l'allocation pour jeune enfant (APJE), l'adoption étant de ce point de vue assimilée à une naissance. Cette allocation est versée sous condition de ressources pendant 21 mois à compter de l'arrivée de l'enfant au foyer des parents adoptants.
Allocation d'éducation spéciale	AES	Peut être attribuée aux personnes ayant la charge de personnes handicapées pour leur permettre d'assumer les frais liés à cette charge.
Allocations familiales	AF	Aide à la famille afin d'assumer les charges liées à l'entretien des enfants.
Allocation de garde d'enfants à domicile	AGED	Peut être attribuée aux parents qui travaillent et qui emploient une personne à domicile pour garder leurs enfants (âgés de moins de 6 ans).
Allocation pour jeune enfant	APJE	Concerne les familles qui ont des revenus modestes. Peut être versée à partir du 5e mois de la grossesse et, sous certaines conditions, jusqu'au 3e anniversaire de l'enfant (APJE longue).
Allocations logement (ALF et ALS)		Se compose d'une AL familiale (ALF) et une AL sociale (ALS). L'ALF est essentiellement attribuée aux ménages ayant des personnes à charge (enfants, personnes âgées) qui n'habitent pas un parc de logements ouvrant droit à l'APL ; l'ALS est attribuée aux ménages qui n'ont droit ni à l'APL, ni à l'ALF
Allocation de parent isolé	API	Prestation qui complète les ressources dont dispose l'allocataire afin de lui garantir un revenu minimum. Elle est versée aux femmes enceintes qui vivent seules, ou au parent seul qui a au moins un enfant à sa charge.
Allocation parentale d'éducation	APE	Peut être versée jusqu'au 3 ^e anniversaire de l'enfant si le parent travaille à temps partiel, a cessé son activité ou est demandeur d'emploi. Elle est subordonnée à l'exercice d'activités professionnelles antérieures.
Allocation de présence parentale		Peut être versée lorsqu'un parent souhaite s'arrêter de travailler partiellement ou totalement pour s'occuper d'un enfant gravement malade, accidenté ou handicapé. Le versement est limité à 4 mois.
Allocation de rentrée scolaire	ARS	Aider les familles à faire face aux dépenses liées à la rentrée scolaire. L'allocation de rentrée scolaire est attribuée sous condition de ressources aux familles, pour chaque enfant âgé entre 6 et 18 ans, qui bénéficient d'une prestation familiale ou sociale (aide personnalisée au logement, allocation aux adultes handicapés ou revenu minimum d'insertion).
Allocation de soutien familial	ASF	Versée au parent qui élève seul son enfant ou bien aux couples qui l'ont recueilli.
Complément familial	CF	Aide aux familles de trois enfants et plus qui ont des revenus modestes. Les enfants à charge doivent avoir au moins 3 ans.
Congé d'adoption		Correspond à la période postnatale du congé de maternité. Il est accordé à la mère adoptive ou au père, si les deux sont salariés. Comme pour le congé maternité il est assorti d'indemnités journalières.
Congé parental d'éducation	CPE	Permet d'arrêter de travailler ou de travailler à temps partiel pour élever son enfant.
Congé de paternité		Permet aux pères d'interrompre leur activité professionnelle pendant une période de 14 jours au total à l'occasion de la naissance d'un enfant.
Congé de présence parentale		Permet aux parents exerçant une activité professionnelle de suspendre leur activité pour s'occuper d'un enfant gravement malade, accidenté ou handicapé.
Revenu minimum d'insertion	RMI	Allocation versée aux personnes percevant des ressources (rentes, prestations familiales, indemnités de chômage, pensions alimentaires...) inférieures à un certain plafond.
Supplément familial de traitement	SFT	Fraction du traitement des agents de l'Etat constitué d'une partie fixe et d'une partie proportionnelle dont les montants varient en fonction de l'indice de rémunération et du nombre d'enfants à charge.

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

II.1) L'organisation

La CNAF - Caisse nationale des allocations familiales est partie prenante de l'Acoss - Agence centrale des organismes de sécurité sociale. Établissement public administratif, elle chapeaute les caisses d'allocations familiales - CAF - qui sont, elles, des organismes de protection sociale de droit privé chargés d'une mission de service public. Les CAF sont dans une large mesure territorialisées sur la base géographique du département. L'Urssaf - Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales - est chargée du recouvrement.

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

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

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

- **Les conseils d'administration** définissent, selon les options nationales, la politique de l'organisme, votent les budgets d'action sociale, etc. Depuis l'ordonnance d'avril 1996, les associations familiales et personnalités qualifiées occupent environ 1/4 des sièges à la CNAF - 35 membres - et 1/3 dans les CAF - 24 membres. Ces membres, dont le mandat est fixé à 5 ans, sont désignés par organisations syndicales de salariés -CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT, CGT-FO -; les organisations professionnelles nationales d'employeurs - Medef, CGPME, UPA -; les organisations professionnelles des travailleurs indépendants - CGPME, UPA, Unapl, CNPL -; les unions d'associations familiales et l'Etat pour les personnes qualifiées.
- **Le directeur de la CNAF** est nommé par décret en conseil des ministres après avis du Président du conseil d'administration. Chargé d'appliquer la politique du conseil d'administration, il nomme les directeurs et agents comptables des CAF.

II.2) Le financement

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

Tableau 2 : Résultats de la Branche Famille (milliards d'euros).

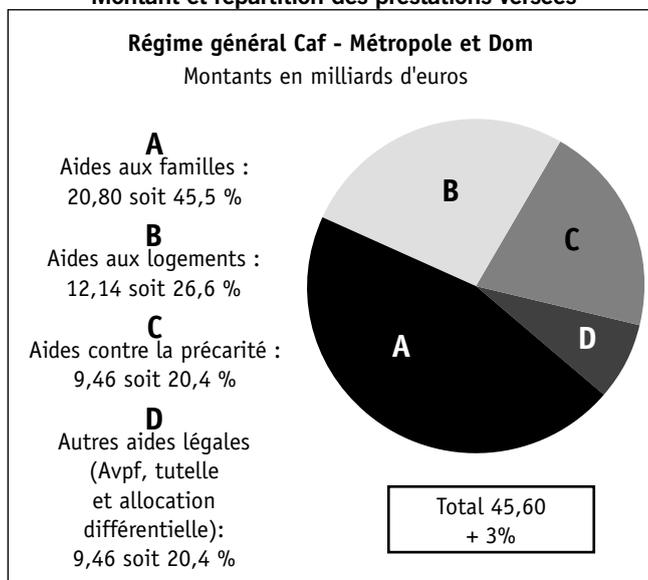
source : Commission des comptes 2002

2000	2001 (p)	2002	2003
1,4	1,7	1,1	1,7

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

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

Montant et répartition des prestations versées



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

URBANISME ET ENVIRONNEMENT: L'air

En transposant la directive 96/62/CE du Conseil du 27 septembre 1996 concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant, la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE) du 30 décembre 1996 reconnaît le droit de chacun à respirer un air qui ne nuise pas à la santé.

A cette fin, une obligation de surveillance de la qualité de l'air est établie de même qu'une planification est mise en place.

I/ L'OBLIGATION DE SURVEILLANCE DE LA QUALITÉ DE L'AIR

Cette obligation ne peut avoir une réelle portée que dans la mesure où son objet est précisé, si des moyens sont mis en place et enfin si des sanctions sont prévues.

A) L'objet de la surveillance

Des objectifs de qualité de l'air, des seuils d'alerte et des valeurs limites sont fixés, après avis de l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale, en conformité avec ceux définis par l'Union européenne ou à défaut, par l'Organisation mondiale de la santé. Ces objectifs, seuils d'alerte et valeurs limites sont régulièrement réévalués pour prendre en compte les résultats des études médicales et épidémiologiques.

a) Des objectifs de qualité

Selon l'article L 221-1 du Code de l'environnement il faut entendre par là, un niveau de concentration de substances polluantes dans l'atmosphère, fixé sur la base des connaissances scientifiques, dans le but d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs de ces substances pour la santé humaine ou pour l'environnement. Ces objectifs doivent être atteints dans une période déterminée.

b) Des seuils d'alerte

Il s'agit d'un niveau de concentration de substances polluantes dans l'atmosphère au-delà duquel une exposition de courte durée présente un risque pour la santé humaine ou de dégradation de l'environnement à partir duquel des mesures d'urgence doivent être prises.

c) Des valeurs limites

Ce sont des niveaux maximums de concentration de substances polluantes dans l'atmosphère. Elles sont fixées sur la base des connaissances scientifiques, dans le but d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs de ces substances pour la santé humaine ou pour l'environnement.

B) Les moyens de surveillance

Afin de garantir le respect des objectifs de qualité de l'air, un dispositif de surveillance de la qualité de l'air et de ses effets sur la santé et sur l'environnement doit avoir été mis en place par certains acteurs et dans un calendrier déterminé.

a) Les acteurs

C'est l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) qui au niveau national se voit confier cette tâche. Plus précisément

l'ADEME est chargée de la coordination technique de la surveillance. Localement, ce sont des organismes agréés par l'Etat qui effectueront la surveillance. Ceux-ci associent, des représentants de l'Etat, de l'ADEME, des collectivités territoriales ainsi que des diverses activités contribuant à l'émission des substances surveillées, des associations de protection de l'environnement, des associations de consommateurs et des personnalités qualifiées.

b) Le calendrier

Il varie en fonction de la taille des villes. Dans les agglomérations de plus de 250000 habitants la date-limite retenue est le 1^{er} janvier 1997. Quant aux agglomérations de plus de 100000 habitants cette date est le 1^{er} janvier 1998. Enfin, pour toutes les autres le 1^{er} janvier 2000 constitue la date butoir.

C) La sanction de la surveillance

Lorsque les seuils d'alerte sont atteints des mesures sont prises. Plusieurs niveaux, pour chaque type de polluants (dioxyde de soufre SO₂, dioxyde d'azote NO₂, et ozone O₃) sont établis:

Exemple: le dioxyde d'azote

Les valeurs ci-dessous sont exprimées en microgrammes par mètre cube. L'expression du volume doit être ramenée aux conditions de température et de pression suivantes: 293 K et 101,3 kPa.

La période annuelle de référence va du 1^{er} janvier au 31 décembre.

Objectifs de qualité:

- centile 50, calculé à partir des valeurs moyennes par heure prises pour toute l'année, égal à 50 µg/m³;

- centile 98, calculé à partir des valeurs moyennes par heure prises sur toute l'année, égal à 135 µg/m³.

Seuil d'alerte: 400 µg/m³ en moyenne horaire.

Valeur limite: centile 98, calculé à partir des valeurs moyennes par heure ou par périodes inférieures à l'heure, prises sur toute l'année, égal à 200 µg/m³. (Extraits du décret n° 98-360 du 6 mai 1998)

Au niveau 1, les services de l'Etat (Préfecture, Drire, Ministère) sont mis en vigilance. Au niveau 2 le public fait l'objet de mesures d'information par le biais des médias locaux. Il s'agit de renseignements sur le polluant concerné (date, lieu, seuil dépassé, évolution probable...). A ces données s'ajoutent des recommandations sanitaires, et des actions de prévention. Enfin, au niveau 3 qui est le niveau d'alerte, une information du public est réalisée par l'administration. Le préfet peut prendre des mesures restrictives (abattement des émissions industrielles ou liées aux transports), mesures que prévoient les plans de protection de l'atmosphère.

Ces mesures comportent un dispositif de restriction ou de suspension des activités concourant aux pointes de pollution, y compris de la circulation des véhicules. Dans ce dernier cas, l'accès aux réseaux de transports publics est gratuit.

II/ LA PLANIFICATION

Elle est prévue par la loi sur l'air. Elle se concrétise à travers trois types de plans.

A) Les plans régionaux pour la qualité de l'air (PRQA)

Les PRQA fixent les orientations permettant de prévenir ou de réduire la pollution atmosphérique ou d'en atténuer les effets. Elles portent sur :

- La surveillance de la qualité de l'air et de ses effets sur la santé humaine, les milieux naturels et agricoles et sur le patrimoine
- La maîtrise des pollutions atmosphériques dues aux sources fixes d'origine agricole, industrielle, tertiaire ou domestique.
- La maîtrise des émissions de polluants atmosphériques dues aux sources mobiles, notamment aux moyens de transport.
- L'information du public sur la qualité de l'air et sur les moyens dont il peut disposer pour concourir à son amélioration.

Des orientations spécifiques peuvent être fixées dans certaines zones. Le Code de l'environnement (articles L 222-1 à L 222-3) et le décret n° 98-362 du 6 mai 1998 précisent, le contenu, la procédure d'élaboration ainsi que la valeur de ces plans.

a) Contenu

Le plan régional pour la qualité de l'air, comprend :

- Une évaluation de la qualité de l'air, au regard notamment des objectifs de qualité de l'air
- Une évaluation des effets de la qualité de l'air sur la santé, sur les conditions de vie, sur les milieux naturels et agricoles et sur le patrimoine
- Un inventaire des principales émissions des substances polluantes
- Un relevé des principaux organismes qui contribuent à la connaissance de la qualité de l'air et de son impact sur l'homme et l'environnement.

b) Élaboration

1. La phase de rédaction

Le projet de plan régional pour la qualité de l'air est élaboré par le préfet de région, assisté par une commission placée sous sa présidence. Cette commission comprend des représentants des différents services de l'Etat (Drire, DIREN, DASS), ainsi que de l'ADEME, des représentants des collectivités territoriales, des représentants des activités contribuant à l'émission de substances susceptibles d'affecter la qualité de l'air; des représentants des organismes de surveillance de la qualité de l'air, ainsi que des représentants des associations de protection de l'environnement, de consommateurs, d'usagers des transports, et des personnalités qualifiées.

2. La phase de consultation et d'information

Le préfet de région soumet le projet de plan pour avis :

- au comité régional de l'environnement et aux conseils départementaux d'hygiène
- au conseil régional
- aux conseils généraux des départements de la région
- aux conseils municipaux des communes de la région couvertes par un plan de déplacements urbains ou un plan de protection de l'atmosphère
- aux autorités organisatrices des transports urbains concernés.

Ces avis sont réputés favorables s'ils n'interviennent pas dans un délai de trois mois après transmission du projet de plan régional pour la qualité de l'air.

Le projet de plan est mis à la disposition du public au siège des préfectures et des sous-préfectures pendant deux mois.

Les observations du public sur le projet de plan sont consignées sur des registres ouverts à cet effet.

3. La phase d'adoption

Le projet de plan régional pour la qualité de l'air, éventuellement modifié pour tenir compte des observations et des avis, est approuvé par un arrêté du préfet de région. Cet arrêté est publié au Recueil des actes administratifs de chacune des préfectures de la région. Un avis de publi-

cation est inséré, dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans les départements concernés.

Tous les cinq ans, le plan fait l'objet d'une évaluation par le préfet de région. A l'issue de cette évaluation, le préfet de région peut décider de procéder à une révision. Dans le cas où l'évaluation fait apparaître que les objectifs de qualité de l'air n'auraient pas été atteints, le préfet de région est obligé de procéder à la révision.

c) Valeur

Le Plan régional pour la qualité de l'air est opposable aux Plans de protection de l'atmosphère.

B) Les Plans de protection de l'atmosphère (PPA)

Ces plans sont obligatoires dans toutes les agglomérations de plus de 250000 habitants, ainsi que dans les zones où, les valeurs-limites de qualité de l'air sont dépassées ou risquent de l'être.

a) Contenu

Le PPA a pour objet, de ramener la concentration en polluants dans l'atmosphère à un niveau inférieur aux valeurs limites. A cette fin, il fixe un délai au terme duquel la situation sera rétablie. Il définit également les modalités de la procédure d'alerte. Il peut, également, renforcer les mesures techniques.

b) Procédure

Le préfet prend l'initiative de l'élaboration du plan. Le projet de plan est, après consultation du comité régional de l'environnement et des conseils départementaux d'hygiène concernés, soumis, pour avis, aux conseils municipaux et, lorsqu'ils existent, aux organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale intéressés. L'avis qui n'est pas donné dans un délai de six mois après transmission du projet de plan est réputé favorable. Il est ensuite soumis à enquête publique.

Il est définitivement adopté par arrêté du préfet.

Tous les cinq ans il fait l'objet d'une évaluation qui peut déboucher éventuellement sur sa révision.

c) Valeur

Le PPA doit être compatible avec les orientations du plan régional pour la qualité de l'air s'il existe.

C) Les Plans de déplacements urbains (PDU)

Les Plans de déplacements urbains étaient prévus par la loi d'orientation sur les transports intérieurs du 30 décembre 1982 (LOTI). Ils étaient facultatifs. Avec la loi sur l'air ils deviennent obligatoires pour les agglomérations de plus de 100000 habitants dans un délai de deux ans. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 a repoussé ce délai. Il vient une nouvelle fois d'être assoupli par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU), du 13 décembre 2000.

L'objet de ce plan est de gérer harmonieusement l'utilisation de la voirie et celle des différents modes de déplacement.

a) Contenu

Il fixe les orientations relatives :

- à la diminution du trafic automobile
- au développement des transports collectifs et des moyens de déplacement économes et les moins polluants, notamment l'usage de la bicyclette et la marche à pied

- à l'aménagement et l'exploitation du réseau principal de voirie d'agglomération, afin de rendre plus efficace son usage, notamment en l'affectant aux différents modes de transport et en favorisant la mise en œuvre d'actions d'information sur la circulation

- à l'organisation du stationnement sur le domaine public, sur voirie et souterrain, notamment la classification des voies selon les catégories d'usagers admis à y faire stationner leur véhicule, et les conditions de sa tarification, selon les différentes catégories de véhicules et d'utilisateurs, en privilégiant les véhicules peu polluants

- au transport et la livraison des marchandises de façon à en réduire les impacts sur la circulation et l'environnement

- à l'encouragement pour les entreprises et les collectivités publiques à favoriser le transport de leur personnel, notamment par l'utilisation des transports en commun et du co voiturage

Il précise les mesures d'aménagement et d'exploitation à mettre en œuvre. Il est accompagné d'une étude des modalités de son financement et de la couverture des coûts d'exploitation des mesures qu'il contient.

b) Procédure

Le plan de déplacements urbains est élaboré à l'instigation de l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains sur le territoire qu'il couvre. Les services de l'Etat sont associés à son élaboration.

Sont consultés à leur demande, les représentants des professions et des usagers des transports, les chambres de commerce et d'industrie et les associations agréées de protection de l'environnement.

L'avis des conseils municipaux, généraux et régionaux intéressés ainsi que des préfets est sollicité. L'avis qui n'est pas donné dans un délai de trois mois après transmission du projet de plan est réputé favorable.

Une enquête publique est menée.

Le plan est ensuite approuvé par le préfet après délibération de l'autorité organisatrice des transports. La délibération est réputée prise si elle n'intervient pas dans un délai de trois mois après transmission du projet de plan.

Tous les cinq ans le plan fait l'objet d'une évaluation. En fonction des résultats il est révisé.

c) Valeur

Le plan doit être compatible avec les orientations des schémas directeurs et des schémas de secteur, des directives territoriales d'aménagement, ainsi qu'avec le plan régional pour la qualité de l'air s'il existe.

Les décisions prises par les autorités chargées de la voirie et de la police de la circulation ayant des effets sur les déplacements dans le périmètre de transports urbains doivent être compatibles ou rendues compatibles avec le plan.

URBANISME ET ENVIRONNEMENT : L'eau

L'eau est régie par la loi du 16 décembre 1964 complétée par la loi du 3 janvier 1992. Toutes ces dispositions ont été rassemblées dans le Code de l'environnement (article L 210-1 et suivants). Un projet de loi portant réforme de la politique de l'eau examiné lors de la dernière législature a été abandonné. Un nouveau projet de loi portant transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 a été adopté en Conseil des Ministres le 12 février 2003.

I/ LES MOYENS D'ACTION

Ils sont de trois sortes : les organes, la planification et les finances.

A) Les organes

Il s'agit de préciser ici quels sont les acteurs administratifs de la politique de l'eau. Au sommet on trouve bien sûr le ministre, avec la direction de l'eau. Il est assisté par la mission interministérielle de l'eau.

Localement, les administrations sont regroupées dans des circonscriptions particulières. Il existe en effet, six bassins hydrographiques qui couvrent l'ensemble du territoire national métropolitain.

AGENCE DE L'EAU	SIEGE	SUPERFICIE DE BASSIN	POPULATION DE BASSIN
Adour - Garonne	Toulouse	115 000 km ²	6 300 000 ha
Artois - Picardie	Douai	19 600 km ²	4 600 000 ha
Loire - Bretagne	Orléans	155 000 km ²	11 500 000 ha
Seine - Normandie	Nanterre	96 600 km ²	17 000 000 ha
Rhin - Meuse	Metz	31 500 km ²	4 000 000 ha
Rhône/Méditerranée/Corse	Lyon	130 000 km ²	12 000 000 ha

a) L'administration déconcentrée

1) Le Préfet

Le préfet de région du chef-lieu du bassin hydrographique est préfet coordonnateur de bassin. Il anime et coordonne la politique de l'Etat en matière de police et de gestion des ressources en eau. Il dispose de pouvoirs particuliers en ce qui concerne la gestion des situations de crises.

2) Le délégué de bassin

C'est le Directeur régional de l'environnement qui assure cette fonction. Il organise en particulier le recueil des données sur les ressources en eau. De plus, il réalise et coordonne les études et les recherches sur la gestion et la qualité des eaux, la protection du milieu naturel lié à la vie aquatique.

3) Les différents services déconcentrés

- La direction régionale de l'industrie de la recherche et de l'environnement (Drire) veille au respect des normes en vigueur pour les installations classées.

- La direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF) est responsable de la police de la pêche, de la police des eaux sur les cours

d'eau non domaniaux et les cours d'eaux domaniaux non navigables. Elle assure également une mission de conseil et de maîtrise d'œuvre dans les communes rurales.

- La direction départementale de l'équipement (DDE) assure la police des eaux sur les cours d'eau domaniaux navigables et lutte contre les inondations, en assurant la gestion des systèmes d'alerte de crues et l'élaboration de plans de prévention des risques.

- La direction départementale de l'action sanitaire et sociale (DDASS) intervient notamment en matière d'eau de baignade et d'eau de source en analysant périodiquement la qualité de celles-ci.

L'action de ces différentes administrations est coordonnée par la Mission inter-services de l'eau (MISE).

b) Les administrations décentralisées

1) La décentralisation territoriale

• Les communes

Dans le cadre de ses pouvoirs de police générale le maire peut lutter contre la pollution. Il assure des pouvoirs de police spéciale.

- la baignade et les activités nautiques à partir du rivage (CGCT, art L.2213-23);

- la surveillance de la salubrité des ruisseaux, rivières, étangs, mares. (CGCT, art L.2213-29)

- l'assainissement (CGCT, art L.2213-30).

• Les départements

Ils assurent une mission de conseil et d'assistance technique auprès des communes et financent par leurs aides une grande partie des investissements en la matière.

• Les régions

Elles peuvent créer des canaux et des ports fluviaux. Le conseil régional peut après décret en Conseil d'Etat, aménager et exploiter les voies navigables.

2) La décentralisation technique

• Les agences de l'eau

Ce sont les anciennes agences financières de bassin qui ont été rebaptisées et transformées par la loi du 16 décembre 1964, en établissements publics. Ils sont chargés de faciliter les diverses actions d'intérêt commun en attribuant notamment des subventions et des avances remboursables aux personnes publiques et privées pour l'exécution de travaux d'intérêt commun au bassin et en exécutant des études et des recherches.

Le conseil d'administration de l'agence est composé :

- D'un président nommé par décret

- De représentants des régions et des collectivités locales situées en tout ou partie dans le bassin

- De représentants des usagers

- De représentants de l'Etat et le cas échéant, des personnalités qualifiées

- D'un représentant du personnel de l'agence

Le Conseil approuve les programmes d'activité et fixe l'assiette et le taux des redevances.

Le directeur nommé par arrêté ministériel assure le fonctionnement de l'agence et la gestion du personnel.

• Les communautés locales de l'eau

Elles ont été créées par la loi du 3 janvier 1992. Ce sont des établissements publics qui regroupent les collectivités territoriales. Elles assurent l'exécution du SAGE par des études, des travaux, ouvrages ou installations en vue d'aménager le bassin et par l'entretien des cours d'eau. Les communautés locales de l'eau assurent également l'approvisionnement

en eau, luttent contre la pollution et les inondations. Elles procèdent enfin à des aménagements hydrauliques concourant à la sécurité civile. Leurs ressources proviennent de subventions de l'Etat, et des redevances.

c) Les administrations consultatives

1) Le comité national de l'eau

Il comprend des représentants des usagers, des conseils généraux et municipaux, des administrations concernées et de personnalités compétentes dans le domaine de l'eau, qui sont nommés par arrêté du Ministre de l'environnement sur proposition des ministères intéressés. Il est consulté dans le cadre de la procédure d'élaboration des Sdage. Son secrétariat est assuré par la Direction de l'eau du Ministère de l'environnement.

2) Les comités de bassin

Organismes originaux, ils ont pu être qualifiés de parlements régionaux de l'eau en raison de leurs compétences.

Ils se prononcent sur l'assiette et le taux des redevances. De plus, ils élaborent les Sdage en liaison avec les commissions locales de l'eau.

Leur composition organise selon O. Vallet le corporatif, le politique, l'administratif. En effet ils sont composés de représentants des collectivités territoriales, de représentants de l'Etat et des usagers et des milieux socio-professionnels. Le décret du 6 septembre 1999 a ouvert les comités de bassin aux associations de consommateurs et de protection de l'environnement, aux représentants des PME et PMI, aux grandes villes et aux pêcheurs.

3) Les commissions locales de l'eau

C'est le préfet qui crée la Commission locale de l'eau

Elle rassemble trois cercles :

- les représentants des collectivités territoriales et des établissements publics
- les représentants des usagers, organisations professionnelles et associations
- les représentants de l'Etat: le préfet coordonnateur de bassin et un représentant de l'Agence de l'eau.

La Commission élabore le SAGE et anime le processus de concertation, définit des axes de travail, recherche les moyens de financement, organise la mise en œuvre du SAGE.

B) La planification

La loi du 16 décembre 1964 avait déjà prévu un «inventaire de la qualité des eaux». A partir de ces inventaires devaient être fixés des objectifs de qualité. Ce fut un échec, puisqu'un seul décret fixant de tels objectifs fut pris. Il s'agissait du décret du 16 février 1977 relatif aux eaux de la Vire, de la Douve et de l'Avre.

D'autres solutions plus modestes furent mises en place: les cartes départementales d'objectifs de qualité. Ces documents d'orientation devaient déboucher éventuellement sur des «contrats de rivière».

Enfin, la directive européenne du 15 juillet 1980 relative à la qualité des eaux, transposée par le décret du 3 juillet 1989 prévoyait des normes de qualité.

La véritable innovation de la loi du 3 janvier 1992 réside dans le fait d'avoir mis en place une planification à deux étages: les Sdage et les SAGE et pas seulement des normes.

a) Les Sdage

1) Contenu

Les Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) fixent pour chaque bassin ou groupement de bassins les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et définissent

de manière générale et harmonisée les objectifs de quantité et de qualité des eaux ainsi que les aménagements à réaliser.

Le projet de loi adopté le 12 février 2003 ajoute que les Sdage doivent également fixer les objectifs de qualité des eaux et indiquer comment est opérée la récupération des coûts liés à l'usage de l'eau, en distinguant les divers secteurs d'activité économique.

2) Élaboration

Ils sont élaborés, à l'instigation du préfet coordonnateur de bassin, par le comité de bassin après avis des conseils régionaux et généraux. Ces avis sont réputés favorables s'ils n'interviennent pas dans un délai de quatre mois après la transmission du projet de schéma directeur. Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux est adopté par le comité de bassin et approuvé par le préfet coordonnateur. Il est tenu à la disposition du public.

Depuis 1996, les six Sdage ont été adoptés. Des adaptations ou des révisions pourront leur être apportées afin de tenir compte des évolutions intervenues dans chaque bassin.

3) Valeur

Les décisions prises par les autorités administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendues compatibles ou rendues compatibles. La compatibilité d'une opération avec une orientation donnée suppose que cette dernière ne l'interdise pas ou du moins qu'il n'y ait pas de contradiction entre elles. (...) Ainsi, aucune décision ou aucun programme public intervenant dans le domaine de l'eau ne devra être en contradiction avec les mesures du Sdage comme l'indique la circulaire du 12 mai 1995.

b) Les SAGE

Selon la loi du 3 janvier 1992, le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) fixe les objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur et de protection quantitative et qualitative des ressources en eau superficielle et souterraine et des écosystèmes aquatiques ainsi que de préservation des zones humides.

1) Élaboration

- La détermination du périmètre

Le SAGE est élaboré dans un sous-bassin ou un groupement de sous-bassins correspondant à une unité hydrographique ou à un système aquifère. Ce périmètre est déterminé par le schéma directeur, à défaut, il est arrêté par le préfet, après consultation ou sur proposition des collectivités territoriales, et après consultation du comité de bassin.

- La procédure

C'est la commission locale de l'eau qui va intervenir en élaborant un projet. Il est soumis pour avis aux Conseils généraux et aux Conseils régionaux ainsi qu'au comité de bassin. Le projet est rendu public. Il est arrêté définitivement par le préfet coordonnateur.

2) Le contenu

Le SAGE comprend un rapport et un certain nombre de documents graphiques.

- Le rapport

Il analyse l'existant, les principales perspectives de mise en valeur, le parti de protection et de développement des ressources en eau, les phases de réalisation et d'évaluation des moyens financiers, la compatibilité avec le Sdage et les dispositions de protection de la ressource et enfin les conséquences éventuelles des dispositions du SAGE sur les décisions administratives dans le domaine de l'eau.

- Les documents graphiques

Ils illustrent les informations nécessaires à la gestion équilibrée de la ressource et des milieux aquatiques, les diagnostics des problèmes rencontrés et les enjeux, les objectifs du SAGE et les principales actions correspondantes à mettre en œuvre.

3) Valeur

- Du SAGE par rapport aux autres documents

Il prend en compte les documents d'orientation de l'Etat et des collectivités territoriales. Il doit être compatible avec le Sdage

- Des autres documents par rapport aux SAGE

Les décisions administratives intervenant dans le domaine de l'eau doivent être compatibles avec le SAGE. Celles qui interviennent dans tout autre domaine doivent seulement le prendre en compte.

Le projet de loi change les choses en la matière puisqu'il prévoit que les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme, et les cartes communales doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau définies par les Sdage.

C) Les finances

Les agences de l'eau perçoivent plusieurs redevances pour un montant d'environ 12 milliards de francs en 2000. Sont redevables d'une part, ceux qui prélèvent de l'eau (redevance pour prélèvement ou redevance quantité), et d'autre part, ceux qui rejettent des effluents dans l'eau (redevance pour pollution ou redevance qualité). Le projet de loi en discussion prévoit une taxe sur les excédents d'azote.

a) La redevance quantité

1) Champ d'application

Doivent s'acquitter de cette redevance tous ceux qui prélèvent de l'eau en rivière comme en nappe, que ces personnes soit physiques ou morales.

Pour son calcul, on tient compte du volume retiré à la ressource, c'est-à-dire le volume prélevé diminué du volume restitué. S'appliquent ensuite plusieurs coefficients: coefficient d'usage, coefficient de restitution, coefficient de zone.

2) Établissement

La redevance est établie par le Conseil d'administration de l'Agence de l'eau après avis conforme du Comité de bassin tant en ce qui concerne son taux que son assiette. Par conséquent, la redevance varie d'un bassin à l'autre.

b) La redevance qualité

1) Champ d'application

Cette redevance est due par toute personne quelle que soit sa nature.

2) Établissement

La redevance est établie par le Conseil d'administration de l'Agence de l'eau après avis conforme du Comité de bassin en ce qui concerne seulement son taux.

Le projet de loi, actuellement en discussion, réforme en profondeur les redevances et notamment les redevances de pollution domestique, pour une meilleure application du principe pollueur-payeur. Il prend pleinement en compte les pollutions d'origine agricole par la création d'une redevance spécifique sur les excédents d'azote. Il rend plus équitables les redevances sur les consommations d'eau en relation avec les consommations effectives des différents types d'activité économique pour dissuader les gaspillages. Il met en place des redevances sur les ouvrages et aménagements qui modifient de façon importante le régime des eaux en pénalisant le fonctionnement des milieux naturels ou qui aggravent les inondations.

De plus, le projet fait une place au Parlement dans la procédure de création des redevances puisque contrairement à ce que suggère le terme utilisé pour les désigner ce sont des impositions de toute nature. Ainsi, le Parlement fixera l'assiette des redevances et encadrera leur taux. Dans le cadre voté par le Parlement, les agences de l'eau adopteront leur programme d'intervention, après avis des comités de bassin.

II/ LES MODALITÉS DE L'ACTION

La politique de l'eau passe par des mesures de police, des mesures de gestion et enfin des sanctions.

a) La police de l'eau

Pour éviter pénuries et pollutions, c'est-à-dire les atteintes quantitatives et qualitatives, des mesures de police peuvent être prises.

1) Le régime des prélèvements ou rejets d'effluents

L'article 10 de la loi du 3 janvier 1992 devenu l'article L 214-1 du Code de l'environnement a mis en place un système proche du régime des installations classées. En effet, certaines installations ouvrages ou travaux hydrauliques sont soumis à un régime d'autorisation ou de déclaration.

- Champ d'application

Le décret n° 93-743 du 29 mars 1993 établit la nomenclature de ces installations. Encore faut-il qu'elles entraînent:

- des prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines que ces prélèvements soient restitués ou non.
 - une modification du niveau ou du mode d'écoulement des eaux
 - des déversements, des écoulements, des rejets ou des dépôts directs ou indirects, chroniques ou épisodiques, même s'ils ne sont pas non polluants.
- Sont soumis à autorisation les installations, ouvrages, travaux et activités susceptibles de présenter des dangers pour la santé et la sécurité publique ou de nuire au libre écoulement des eaux ou encore de réduire la ressource en eau ou même d'accroître notablement le risque d'inondation ou enfin de porter atteinte gravement à la qualité ou à la diversité du milieu aquatique.

Par contre sont soumis simplement à déclaration les installations, ouvrages, travaux et activités qui, ne sont pas susceptibles de présenter les dangers, précédemment évoqués.

- Procédure

- Pour ce qui est des installations soumises à autorisation

- Si une étude d'impact n'est pas nécessaire, un document indiquant l'incidence de l'installation sur l'eau doit être rédigé.
- Une enquête publique est menée
- Elle est accordée par le préfet
- L'autorisation peut être retirée ou modifiée

- Pour ce qui est des installations soumises à déclaration:

La procédure est similaire

- Régime

Des prescriptions techniques peuvent accompagner l'autorisation, voir la déclaration. Elles peuvent être modifiées.

- Des contrôles peuvent être opérés sur les eaux par deux laboratoires publics agréés.

- Le retrait ou la suspension de l'autorisation peut être décidé par le préfet sans indemnité dans les cas suivants:

- Dans l'intérêt de la salubrité publique, et notamment lorsque ce retrait ou cette modification est nécessaire à l'alimentation en eau potable des populations

- Pour prévenir ou faire cesser les inondations ou en cas de menace pour la sécurité publique

- En cas de menace majeure pour le milieu aquatique, et notamment lorsque les milieux aquatiques sont soumis à des conditions hydrauliques critiques non compatibles avec leur préservation

- Lorsque les ouvrages ou installations sont abandonnés ou ne font plus l'objet d'un entretien régulier

- Des travaux (mise aux normes, suppression d'un dépôt sauvage etc....) peuvent être prescrits avec obligation de consigner auprès d'un comptable public, une somme correspondant à ceux-ci.

- Des sanctions pénales peuvent être prises pour défaut d'autorisation (amende de 18 euros et/ou emprisonnement jusqu'à 2 ans), pour entrave à la recherche des infractions (amende de 7 500 euros et/ou emprisonnement jusqu'à 6 mois)

2) Le régime de certains rejets

Il s'agit du problème posé par le rejet de certains produits. Deux sortes de mesures sont prévues.

- L'interdiction de certains rejets

Le décret n° 87-1055 du 24 décembre 1987 interdit le rejet de produits détergents quand la biodégradabilité est inférieure à 90 %. D'autre part, le décret n° 77-254 du 8 mars 1977 interdit le rejet des huiles et lubrifiants.

- L'instauration de périmètres de protection

Les articles 7 et 8 de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 incorporé au Code de la santé publique, (article L 20. et L 20-1) prévoient l'instauration de périmètres de protection autour des points d'eau et des sources d'eaux minérales.

- Les pollutions d'origine agricole: les nitrates

Le décret du 27 août 1983 a prévu l'élaboration d'un inventaire des zones vulnérables, mais la mesure s'est révélée insuffisante. C'est pourquoi, l'arrêté du 22 novembre 1993 a instauré un Code des bonnes pratiques agricoles.

b) La gestion de l'eau

Deux questions majeures se posent:

1) La gestion de la pénurie

Elles sont prévues par la loi du 3 juillet 1992 et détaillées par le décret du 24 septembre 1992. Le préfet de département peut prendre pour une période limitée toutes mesures en cas de sécheresse ou d'inondation.

Ces mesures pouvant consister en stockage ou déstockage par exemple. De plus, des zones de répartition des eaux ont été créées par le décret du 29 avril 1994.

2) La gestion des accidents

L'article 18 de la loi du 3 janvier 1992 établit une obligation pour toute personne d'informer le maire ou le préfet de tout accident présentant un danger pour la sécurité civile, la qualité la circulation ou la conservation des eaux. De même la personne à l'origine d'un accident, l'exploitant ou le propriétaire d'une installation a l'obligation de prendre toutes les mesures possibles pour mettre fin au danger.

A défaut, le préfet prend d'office les mesures qui s'imposent et ce au frais des personnes responsables. Les services publics d'incendie et de secours disposent d'un droit d'accès. Enfin, les personnes morales de droit public qui sont intervenues peuvent se constituer parties civiles contre les responsables.

c) Les sanctions

Certaines sont anciennes et relevaient du Code rural, d'autres ont été établies par la loi sur l'eau de 1992. Toutes sont aujourd'hui inscrites dans le Code de l'environnement.

1) Les sanctions initialement prévues par le Code rural

L'ancien article L.232-2 du Code rural mettait en place une sanction qui remonte à 1829. Il a été incorporé au Code de l'environnement où il est devenu l'article L 432-2. Il permet de sanctionner le fait de jeter, déverser ou laisser écouler dans les eaux directement ou indirectement, des substances dont l'action ou les réactions ont détruit le poisson ou nuit à sa nutrition, à sa reproduction ou à sa valeur alimentaire.

En réprimant les atteintes aux populations piscicoles c'est la pollution des eaux qui est ainsi réprimée, d'autant plus que la jurisprudence a permis d'étendre le champ d'application de cet article et de lui donner une grande efficacité: la pollution thermique a ainsi été sanctionnée.

Et la sanction est sévère puisque le contrevenant risque deux ans d'emprisonnement et de 120 000 F d'amende. En outre le tribunal peut, ordonner la publication d'un extrait du jugement aux frais de l'auteur de l'infraction dans deux journaux ou plus.

2) Les sanctions de la loi sur l'eau

L'article 22 de la loi sur l'eau a créé un délit général de pollution des eaux. L'article 216-6 du Code de l'environnement le reprend. Il punit les déversements ou écoulements de substances quelconques qui causent des atteintes à la santé, à la flore ou à la faune (sauf piscicole).

Cette définition large a été complétée par la jurisprudence. Ainsi, la pollution commence lorsque le rejet nuit aux intérêts protégés (santé, flore, faune).

Les sanctions prévues sont une amende de 30 000 à 75 000 euros et/ou un emprisonnement de 2 mois à 2 ans. Le tribunal peut également imposer au condamné de procéder à la restauration du milieu aquatique.

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: mars 2003