

la Gazette

DES COMMUNES - DES DÉPARTEMENTS - DES RÉGIONS

Réussir le concours de rédacteur

2003

N°

9

- Indications de correction concernant la note de synthèse sur l'accueil des gens du voyage
- Note de synthèse: les comités d'hygiène et de sécurité
- Finances publiques: l'élaboration du budget; le débat sur les orientations budgétaires
- Fiches d'actualité: les défis de la bioéthique; le protocole de Kyoto

Sommaire

INDICATIONS DE CORRECTION DE LA NOTE DE SYNTHÈSE SUR L'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE.....	223
NOTE DE SYNTHÈSE : LES COMITÉS D'HYGIÈNE ET DE SÉCURITÉ	224
DOCUMENT N° 1 : DÉCRET N° 85-603 DU 10 JUIN 1985 RELATIF A L'HYGIÈNE ET À LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL.....	225
<i>I/ Règles relatives à l'hygiène et à la sécurité et contrôle de leur application</i>	<i>225</i>
<i>II/ Formation en matière d'hygiène et de sécurité.....</i>	<i>226</i>
<i>III/ Médecine professionnelle et préventive.....</i>	<i>227</i>
<i>IV/ Organismes compétents en matière d'hygiène et de sécurité</i>	<i>228</i>
DOCUMENT N° 2 : ARRÊTÉ DU 30 MARS 2001 FIXANT LES DATES DES ÉLECTIONS AUX COMMISSIONS ADMINISTRATIVES PARITAIRES.....	231
DOCUMENT N° 3 : LA PRÉVENTION DES RISQUES PROFESSIONNELS DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE	232
<i>I/ Les sources du droit de la prévention des risques professionnels dans la fonction publique territoriale.....</i>	<i>232</i>
<i>II/ La mise en œuvre d'une politique de prévention</i>	<i>235</i>
DOCUMENT N° 4 : SÉCURITÉ : CINQ CENTRES DE GESTION INFORMENT LES AGENTS.....	238
DOCUMENT N° 5 : LES ASSOCIATIONS PROFESSIONNELLES TIENNENT SALON AU VILLAGE TERRITORIAL	239
DOCUMENT N° 6 : CIRCULAIRE HYGIÈNE ET SÉCURITÉ DU 9 OCTOBRE 2001	241
<i>I/ Les règles relatives à l'hygiène et à la sécurité.....</i>	<i>241</i>
<i>II/ La mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité</i>	<i>242</i>
<i>III/ Les organismes compétents en matière d'hygiène et de sécurité.....</i>	<i>244</i>
<i>IV/ La formation</i>	<i>245</i>
<i>V/ La médecine professionnelle et préventive</i>	<i>247</i>
<i>Annexes</i>	<i>249</i>
FINANCES PUBLIQUES : L'ÉLABORATION DU BUDGET	253
I/ L'ÉLABORATION DES BUDGETS LOCAUX.....	253
II/ L'ÉLABORATION DU BUDGET DE L'ÉTAT.....	254
FINANCES PUBLIQUES : LE DÉBAT SUR LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES	256
LES PRINCIPES À CONNAÎTRE	256
DROIT CIVIL : LE DIVORCE.....	257
I/ LES CAUSES DE DIVORCE	257
II/ LES EFFETS DU DIVORCE.....	258

INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES : LES GRANDES DATES DE L'INTERCOMMUNALITÉ	259
I/ LA PÉRIODE 1789-1884	259
II/ LA PÉRIODE 1884-1959	259
III/ LA PÉRIODE DE 1959 À NOS JOURS	260
ACTUALITÉ : LES DÉFIS DE LA BIOÉTHIQUE	265
I/ GÉNÉTIQUE OU GENÈSE?	265
II/ ANGE OU DÉMON?.....	266
III/ ENTRE MORALE ET DROIT	267
ACTUALITÉ : LE PROTOCOLE DE KYOTO	268
I/ LES CONSÉQUENCES PRÉVISIBLES DU RÉCHAUFFEMENT DE LA PLANÈTE	268
II/ LA FAUTE À L'HOMME?	268
III/ QUELLES RÉPONSES?	268
SOCIAL : LES RETRAITES.	270
I/ LE SYSTÈME FRANÇAIS	270
II/ L'AVENIR DU SYSTÈME FRANÇAIS DE RETRAITE	272

Indications de correction de la note de synthèse sur l'accueil des gens du voyage

**Le sujet et les documents de cette note figurent dans le cahier détaché publié le 5 juillet 2000
(cahier concours rédacteur n° 8)**

La principale difficulté du sujet provient de l'importance, en volume, des documents joints.

Il fallait donc lire le dossier, après avoir réfléchi attentivement à la commande du sujet.

Il était demandé de répondre à deux points précis. En conséquence, il ne fallait prendre en compte que les éléments y afférents.

S'agissant des personnes concernées, il ne fallait pas oublier qu'à côté des personnes physiques figurent les personnes morales (notamment celles qui accueillent).

S'agissant du schéma départemental, il fallait privilégier les documents n° 1 et 5.

Indications de plan :

On pouvait reprendre successivement les deux points évoqués.

I) Les personnes concernées

celles qui sont accueillies :

(voir documents n° 1, 3 et 4)

celles qui accueillent : c'est-à-dire celles qui doivent prendre les mesures nécessaires ou qui doivent accorder les moyens nécessaires :

- communes et maires ;
- préfet du département, services de l'État, président de conseil général ;
- région ;
- caisses d'allocations familiales et autres organismes sociaux ;
- EPCI ;
- Agents des collectivités locales...

II) Le schéma départemental pour l'accueil des gens du voyage

Après avoir défini ce schéma (art. 1^{er} de la loi du 5 juillet 2000), il fallait angler son développement sur son élaboration, son contenu et sa mise en œuvre.

NOTE DE SYNTHÈSE:

Les comités d'hygiène et de sécurité

Le corrigé de cette note figurera dans le cahier concours n°9

Durée de l'exercice : 3 heures

Sujet:

Dans la perspective des prochaines élections des représentants du personnel aux organismes paritaires, votre chef de service a été sollicité par le vice-président en charge de l'administration générale du département (2 000 agents), dans lequel vous exercez vos fonctions. Il vous demande d'élaborer une note faisant le point sur le rôle et des missions des comités d'hygiène et de sécurité dans les collectivités locales

Document n° 1:

Décret n° 85-603 du 10 juin 1985, modifié, relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale

Document n° 2:

Arrêté du 30 mars 2001 fixant les dates des élections aux commissions administratives paritaires, aux comités techniques paritaires et aux comités d'hygiène et de sécurité des collectivités territoriales et de leurs établissements publics

Document n° 3:

«La prévention des risques professionnels dans la fonction publique territoriale» - La Gazette des communes, 20 novembre 2000 n° 44/1574, p. 82-93

Document n° 4:

«Sécurité: cinq centres de gestion informent les agents» - La Gazette des communes, 4 décembre 2000 n° 46/1576, p. 76-77

Document n° 5:

«Les associations tiennent salon» - La Gazette des communes, 4 décembre 2000 n° 46/1576, p. 78

Document n° 6:

Circulaire hygiène et sécurité du 9 octobre 2001 (NOR: INTBO100272C)

DOCUMENT N° 1: Décret n° 85-603 **du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène** **et à la sécurité du travail**

Décret n° 85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale (JO du 18 juin 1985).

Modifié par:

- Décret n° 85-1230 du 23 novembre 1985 (JO du 24 novembre 1985);
- Décret n° 88-544 du 6 mai 1988 (JO du 7 mai 1988);
- Décret n° 2000-542 du 16 juin 2000 (JO du 20 juin 2000);
- Décret n° 2002-1082 du 7 août 2002 (JO du 11 août 2002).

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'intérieur et de la décentralisation,

Vu le code des communes, et notamment les articles L. 417-26 à L. 417-28;

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, notamment son article 23;

Vu la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, notamment ses articles 33-5° et 119-III;

Vu la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale;

Vu le décret n° 84-346 du 10 mai 1984 relatif au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale;

Vu le décret n° 85-565 du 30 mai 1985 relatif aux comités techniques paritaires;

Vu l'avis du Conseil Supérieur de la fonction publique territoriale;

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) entendu,

Décète:

I/ RÈGLES RELATIVES

À L'HYGIÈNE ET À LA SÉCURITÉ

ET CONTRÔLE DE LEUR APPLICATION

Art. 1^{er}.- Le présent décret s'applique aux collectivités et établissements employant des agents régis par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Art. 2.- Dans les collectivités et établissements mentionnés à l'article 1^{er}, les locaux et installations de service doivent être aménagés, les équipements doivent être réalisés et maintenus de manière à garantir la sécurité des agents et des usagers. Les locaux doivent être tenus dans un état constant de propreté et présenter les conditions d'hygiène et de sécurité nécessaires à la santé des personnes.

Art. 2-1.- Les autorités territoriales sont chargées de veiller à la sécurité et à la protection de la santé des agents placés sous leur autorité.

Art. 3.- Dans les services des collectivités et établissements mentionnés à l'article 1^{er}, les règles applicables en matière d'hygiène et de sécurité sont, sous réserve des dispositions du présent décret, celles définies au titre III du livre II du code du travail et par les décrets pris pour son application.

Des arrêtés conjoints du ministre chargé des collectivités territoriales et du ministre chargé du travail déterminent, après avis du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, les modalités particulières d'application exigées par les conditions spécifiques de fonctionnement de certains services.

Art. 4.- L'autorité territoriale désigne, dans les services des collectivités et établissements visés à l'article 1^{er} avec l'accord du ou des agents concernés et après avis du comité mentionné à l'article 39, le ou les agents chargés d'assurer, sous sa responsabilité, la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité.

Art. 4-1.- La mission de l'agent mentionné à l'article 4 est d'assister et de conseiller l'autorité territoriale auprès de laquelle il est placé dans la mise en œuvre des règles de sécurité et d'hygiène au travail visant à:

- prévenir les dangers susceptibles de compromettre la sécurité ou la santé des agents;
- améliorer l'organisation et l'environnement du travail en adaptant les conditions de travail;
- faire progresser la connaissance des problèmes de sécurité et des techniques propres à les résoudre;
- veiller à l'observation des prescriptions législatives et réglementaires prises en ces matières ainsi qu'à la bonne tenue des registres de sécurité dans tous les services.

Cet agent est associé aux travaux du comité mentionné à l'article 39. Il assiste de plein droit aux réunions de ce comité lorsque la situation de la collectivité auprès de laquelle il est placé est évoquée.

Art. 4-2.- En application du 2° (b) de l'article 1^{er} de la loi du 12 juillet 1984 susvisée, une formation préalable à la prise de fonction et une formation continue sont dispensées aux agents mentionnés à l'article 4 en matière d'hygiène et de sécurité.

Les modalités de cette formation sont définies par arrêté conjoint du ministre chargé du travail et du ministre chargé des collectivités territoriales.

Art. 5.- L'autorité territoriale désigne également, après avis du comité mentionné à l'article 39, le ou les agents qui sont chargés d'assurer une fonction d'inspection dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité ou peut passer convention à cet effet avec le centre de gestion.

Ces agents contrôlent les conditions d'application des règles définies à l'article 3 et proposent à l'autorité territoriale compétente toute mesure qui leur paraît de nature à améliorer l'hygiène et la sécurité du travail et la prévention des risques professionnels. En cas d'urgence ils proposent à l'autorité territoriale les mesures immédiates qu'ils jugent nécessaires. L'autorité territoriale les informe des suites données à leurs propositions.

En application du 2° (b) de l'article 1^{er} de la loi du 12 juillet 1984 précitée, une formation en matière d'hygiène et de sécurité est assurée à ces agents préalablement à leur prise de fonction. Les modalités de cette formation sont définies par arrêté conjoint du ministre chargé du travail et du ministre chargé des collectivités territoriales.

L'autorité territoriale ou le centre de gestion peut demander au ministre chargé du travail de lui assurer le concours des agents des services de

l'inspection du travail, soit pour des missions permanentes, soit pour des interventions temporaires.

Art. 5-1.- Si un agent a un motif raisonnable de penser que sa situation de travail présente un danger grave et imminent pour sa vie ou pour sa santé ou s'il constate une défectuosité dans les systèmes de protection, il en avise immédiatement son supérieur hiérarchique.

Aucune sanction ne peut être prise, aucune retenue de rémunération ne peut être effectuée à l'encontre d'agents qui se sont retirés d'une situation de travail dont ils avaient un motif raisonnable de penser qu'elle présentait un danger grave et imminent pour leur vie ou pour leur santé.

La faculté ouverte au présent article doit s'exercer de telle manière qu'elle ne puisse créer pour autrui une nouvelle situation de danger grave et imminent.

L'autorité territoriale ne peut demander à l'agent de reprendre son activité dans une situation de travail présentant un danger grave et imminent.

La détermination des missions de sécurité des biens et des personnes qui sont incompatibles avec l'exercice du droit de retrait individuel défini ci-dessus en tant que celui-ci compromettrait l'exécution même des missions propres de ce service, notamment dans le cadre de la sécurité civile et de la police municipale, est effectuée par voie d'arrêté interministériel du ministre chargé des collectivités territoriales, du ministre chargé du travail et du ministre dont relève le domaine, pris après avis du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

Art. 5-2.- Si un membre du comité mentionné à l'article 39 constate, notamment par l'intermédiaire d'un agent qui s'est retiré d'une situation de travail définie au premier alinéa de l'article 5-1, qu'il existe une cause de danger grave et imminent, il en avise immédiatement l'autorité territoriale et consigne cet avis dans le registre établi dans les conditions fixées à l'article 5-3.

Il est procédé à une enquête immédiate par l'autorité territoriale, en compagnie du membre du comité mentionné à l'article 39 ayant signalé le danger. L'autorité territoriale prend les mesures nécessaires pour remédier à la situation et informe le comité des décisions prises.

En cas de divergence sur la réalité du danger ou la façon de le faire cesser, le comité mentionné à l'article 39 est réuni en urgence dans un délai n'excédant pas vingt-quatre heures.

En cas de désaccord persistant, après l'intervention du ou des agents mentionnés à l'article 5, l'autorité territoriale ainsi que la moitié au moins des représentants titulaires du personnel au sein du comité mentionné à l'article 39 peuvent solliciter l'intervention de l'inspection du travail.

Peuvent être sollicitées, dans les mêmes conditions, l'intervention, dans leurs domaines d'attribution respectifs, d'un membre du corps des vétérinaires inspecteurs ou du corps des médecins inspecteurs de la santé et du corps des médecins inspecteurs régionaux du travail et de la main-d'œuvre ainsi que l'intervention du service de la sécurité civile.

L'intervention prévue aux alinéas 4 et 5 du présent article donne lieu à un rapport adressé conjointement à l'autorité territoriale, au comité mentionné à l'article 39 et à l'agent mentionné à l'article 5. Ce rapport indique, s'il y a lieu, les manquements en matière d'hygiène et de sécurité et les mesures proposées pour remédier à la situation.

L'autorité territoriale adresse dans les quinze jours à l'auteur du rapport une réponse motivée indiquant :

- les mesures prises immédiatement après l'enquête prévue au premier alinéa du présent article ;
- les mesures prises à la suite de l'avis émis par le comité mentionné à l'article 39 réuni en urgence ;
- les mesures prises au vu du rapport ;
- les mesures qu'elle va prendre et le calendrier de leur mise en œuvre.

L'autorité territoriale communique, dans le même délai, copie de sa réponse au comité mentionné à l'article 39 ainsi qu'à l'agent mentionné à l'article 5.

Art. 5-3.- Les avis mentionnés au premier alinéa de l'article 5-2 sont consignés dans un registre spécial coté et ouvert au timbre du comité mentionné à l'article 39. Sous la responsabilité de l'autorité territoriale, ce registre est tenu à la disposition des membres de ce comité et de tout agent qui est intervenu en application de l'article 5-2.

Tout avis figurant sur le registre doit être daté et signé et comporter l'indication des postes de travail concernés, de la nature du danger et de sa cause, du nom de la ou des personnes exposées. Les mesures prises par l'autorité territoriale y sont également consignées.

Art. 5-4.- Le régime de réparation applicable en cas de faute inexcusable de l'employeur définie à l'article L. 452-1 du code de la sécurité sociale est de droit pour les agents relevant du régime général de la sécurité sociale ou du régime de la mutualité sociale agricole qui seraient victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle alors qu'eux-mêmes ou un membre du comité mentionné à l'article 39 avaient signalé au chef du service ou à son représentant le risque qui s'est matérialisé.

II/ FORMATION EN MATIÈRE D'HYGIÈNE ET DE SÉCURITÉ

Art. 6.- En application du 2° (b) de l'article 1^{er} de la loi du 12 juillet 1984 précitée, une formation pratique et appropriée en matière d'hygiène et de sécurité est organisée :

1° Lors de l'entrée en fonction des agents ;

2° Lorsque par suite d'un changement de fonctions, de techniques, de matériel ou d'une transformation des locaux, les agents se trouvent exposés à des risques nouveaux ;

3° En cas d'accident de service grave ou de maladie professionnelle ou à caractère professionnel grave ayant entraîné mort d'homme, ou paraissant devoir entraîner une incapacité permanente, ou ayant révélé l'existence d'un danger grave, même si les conséquences ont pu être évitées ;

4° En cas d'accident de service ou de maladie professionnelle ou à caractère professionnel présentant un caractère répété à un même poste de travail, ou à des postes de travail similaires ou dans une même fonction, ou des fonctions similaires.

A la demande du service de médecine professionnelle et préventive, une formation à l'hygiène et à la sécurité peut également être organisée au profit des agents qui reprennent leur activité après un arrêt de travail consécutif à un accident de service ou à une maladie professionnelle.

La formation en matière d'hygiène et de sécurité est au nombre des actions prévues par la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation.

Art. 7.- La formation à l'hygiène et à la sécurité a pour objet d'instruire l'agent des précautions à prendre pour assurer sa propre sécurité, celle de ses collègues de travail et, le cas échéant, celle des usagers du service.

Cette formation, normalement dispensée sur les lieux de travail, porte en particulier sur les conditions de circulation sur les lieux de travail et, notamment, les issues et dégagements de secours, les conditions d'exécution du travail et, notamment, les comportements à observer aux différents postes de travail et le fonctionnement des dispositifs de protection et de secours, et les dispositions à prendre en cas d'accident ou de sinistre ainsi que les responsabilités encourues.

Art. 8.- Les membres représentants du personnel des organismes compétents en matière d'hygiène et de sécurité visés au titre IV du présent décret bénéficient d'une formation d'une durée minimale de cinq jours au cours de leur mandat.

La formation prévue à l'alinéa précédent est dispensée soit par un organisme figurant sur la liste arrêtée par le préfet de région en application

de l'article R. 236-18 du code du travail, soit par un des organismes visés à l'article 1er du décret n° 85-552 du 22 mai 1985 relatif à l'attribution aux agents de la fonction publique territoriale du congé pour formation syndicale, soit par des organismes agréés par arrêté ministériel. Elle est organisée dans les conditions définies par le décret n° 85-1076 du 9 octobre 1985 pris en application des articles 4, 5 et 6 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 et relatif à l'exercice du droit à la formation des agents de la fonction publique territoriale.

Art. 9.- La formation à l'hygiène et à la sécurité se déroule pendant les heures de service. Le temps passé à cette formation est considéré comme temps de service.

III/ MÉDECINE PROFESSIONNELLE ET PRÉVENTIVE

Art. 10.- Les collectivités et établissements visés à l'article 1er disposent d'un service de médecine professionnelle et préventive dans les conditions définies aux articles L. 417-26 à L. 417-28 du code des communes et au III de l'article 119 de la loi du 26 janvier 1984 précitée.

Chapitre 1^{er} : Organisation des services de médecine professionnelle et préventive

Art. 11.- Les missions du service de médecine professionnelle et préventive sont assurées par un ou plusieurs médecins appartenant :

- soit au service créé par la collectivité ou l'établissement;
- soit à un service commun à plusieurs collectivités auxquelles celles-ci ont adhéré;
- soit au service créé par le centre de gestion de la fonction publique territoriale;
- soit à un service de médecine du travail interentreprises et avec lequel l'autorité territoriale passe une convention;
- soit au service médical du travail et de l'agriculture agréé dans les conditions fixées aux articles 3 et 4 du décret n° 82-397 du 11 mai 1982 relatif au fonctionnement des services médicaux du travail en agriculture et avec lequel l'autorité territoriale passe une convention. Les médecins peuvent être assistés par du personnel infirmier et, le cas échéant, par du personnel de secrétariat médico-social.

Art. 11-1.- Le temps minimal que le médecin du service de médecine professionnelle et préventive doit consacrer à ses missions est fixé à une heure par mois :

- pour vingt agents;
- dix agents appartenant aux catégories mentionnées à l'article 22.

Art 11-2.- Le médecin du service de médecine professionnelle et préventive exerce son activité médicale, en toute indépendance et dans le respect des dispositions du code de déontologie médicale et du code de la santé publique. Ce médecin ne peut être chargé des visites d'aptitude physique prévues à l'article 10 du décret n° 87-602 du 30 juillet 1987 pris pour l'application de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif à l'organisation des comités médicaux, aux conditions d'aptitude physique et au régime des congés de maladie des fonctionnaires territoriaux. Il ne peut être médecin de contrôle.

Art. 12.- Tout docteur en médecine doit, pour être engagé dans le service de médecine professionnelle et préventive, être titulaire d'un certificat d'études spéciales de médecine du travail ou du diplôme d'études spécialisées de médecine du travail ou avoir été inscrit au tableau de l'ordre comme spécialiste en médecine du travail dans les conditions prévues aux deuxième et quatrième alinéas de l'article 9 de la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales ou avoir été autorisé, à titre exceptionnel, à poursuivre son exercice en tant que médecin du travail ou médecin du service de médecine professionnelle et préventive en application de l'article 28 de la loi n° 98-535 du 1^{er} juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et au contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme ou de l'article 189 de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale.

Toutefois ce certificat n'est pas exigé des médecins en fonction dans un service de médecine professionnelle ou de médecine préventive à la date de publication du présent décret.

Art. 13.- Dans chaque service où sont exécutés des travaux dangereux, un ou plusieurs agents doivent avoir reçu obligatoirement l'instruction nécessaire pour donner les premiers secours en cas d'urgence.

Chapitre II : Missions des services de médecine professionnelle et préventive

Section I : action sur le milieu professionnel

Art. 14.- Le service de médecine professionnelle et préventive conseille l'autorité territoriale, les agents et leurs représentants en ce qui concerne :

- 1° L'amélioration des conditions de vie et de travail dans les services;
- 2° L'hygiène générale des locaux de service;
- 3° L'adaptation des postes, des techniques et des rythmes de travail à la physiologie humaine;
- 4° La protection des agents contre l'ensemble des nuisances et les risques d'accidents de service ou de maladie professionnelle ou à caractère professionnel;
- 5° L'hygiène dans les restaurants administratifs;
- 6° L'information sanitaire.

Art. 14-1.- Dans chaque service d'une collectivité territoriale et dans chaque établissement public relevant d'une collectivité territoriale ou établissement public des collectivités territoriales entrant dans le champ d'application du présent décret, le médecin du service de médecine professionnelle et préventive établit et tient à jour, en liaison avec l'agent désigné en application de l'article 4 et après consultation du comité mentionné à l'article 39, une fiche sur laquelle sont consignés les risques professionnels propres au service et les effectifs d'agents exposés à ces risques.

Le médecin du service de médecine professionnelle et préventive a accès aux informations utiles lui permettant d'établir la fiche des risques professionnels mentionnée ci-dessus. Cette fiche est établie conformément aux dispositions de l'article R. 241-41-3 du code du travail. Elle est communiquée à l'autorité territoriale. Elle est tenue à la disposition des agents mentionnés à l'article 5. Elle est présentée au comité mentionné à l'article 39, en même temps que le rapport annuel du médecin du service de médecine professionnelle et préventive prévu aux articles 26 et 45.

Le comité mentionné à l'article 39 est, en outre, régulièrement informé de l'évolution des risques professionnels entrant dans son champ de compétence.

Art. 15.- Le service de médecine professionnelle et préventive est associé aux actions de formation à l'hygiène et à la sécurité prévues au titre II ainsi qu'à la formation des secouristes mentionnés à l'article 13.

Art. 16.- Le service de médecine professionnelle et préventive est consulté sur les projets de construction ou aménagements importants des bâtiments administratifs et techniques et de modifications apportées aux équipements ainsi que ceux liés aux nouvelles technologies. Il peut procéder à toute étude et soumettre des propositions.

Il formule des propositions sur l'accessibilité des locaux aux agents handicapés.

Art. 17.- Le service de médecine professionnelle et préventive est obligatoirement informé, avant toute utilisation de substances ou produits dangereux, de la composition de ces produits et de la nature de ces substances, ainsi que de leurs modalités d'emploi.

Art. 18.- Le service de médecine professionnelle et préventive peut demander à l'autorité territoriale de faire effectuer des prélèvements et des mesures aux fins d'analyses. Le refus de celle-ci doit être motivé. Le service de médecine professionnelle et préventive informe l'organisme compétent en matière d'hygiène et de sécurité, en application du titre IV du présent décret des résultats de toutes mesures et analyses.

Art. 19.- Le service de médecine professionnelle et préventive participe aux études et enquêtes épidémiologiques.

Art. 20.- En sus des examens médicaux obligatoires prévus par l'article L. 417-28 du code des communes, l'autorité territoriale peut organiser des examens plus fréquents pour les catégories d'agents soumis à des risques particuliers.

Art. 20-1.- Le médecin du service de médecine professionnelle et préventive doit consacrer à sa mission en milieu de travail au moins le tiers du temps dont il dispose en application de l'article 11-1.

Section II : Surveillance médicale des agents

Art. 21.- Les médecins du service de médecine professionnelle et préventive peuvent recommander des examens complémentaires. Dans le respect du secret médical, ils informent l'administration territoriale de tous risques d'épidémie.

Art. 22.- Le médecin du service de médecine professionnelle et préventive exerce une surveillance médicale particulière à l'égard :

- des personnes reconnues travailleurs handicapés ;
- des femmes enceintes ;
- des agents réintégré après un congé de longue maladie ou de longue durée ;
- des agents occupant des postes dans des services comportant des risques spéciaux ;
- des agents souffrant de pathologies particulières.

Le médecin du service de médecine professionnelle et préventive définit la fréquence et la nature des visites médicales que comporte cette surveillance médicale. Ces visites présentent un caractère obligatoire.

Art. 23.- Des autorisations d'absence sont accordées par l'autorité territoriale pour permettre aux agents de subir les examens médicaux prévus aux articles 20, 21 et 22.

Art. 24.- Les médecins du service de médecine professionnelle et préventive sont habilités à proposer des aménagements de poste de travail ou de conditions d'exercice des fonctions, justifiés par l'âge, la résistance physique ou l'état de santé des agents.

Ils peuvent également proposer des aménagements temporaires de postes de travail ou de conditions d'exercice des fonctions au bénéfice des femmes enceintes.

Lorsque l'autorité territoriale ne suit pas l'avis du service de médecine professionnelle et préventive, sa décision doit être motivée et le comité d'hygiène ou, à défaut, le comité technique paritaire doit en être tenu informé.

En cas de contestation par les agents intéressés des propositions formulées par les médecins du service de médecine professionnelle et préventive, l'autorité territoriale peut saisir pour avis le médecin inspecteur régional du travail et de la main-d'œuvre territorialement compétent.

Art. 25.- Le service de médecine professionnelle et préventive est informé par l'autorité territoriale dans les plus brefs délais de chaque accident de service et de chaque maladie professionnelle ou à caractère professionnel.

Art. 26.- Le service de médecine professionnelle et préventive établit chaque année un rapport d'activité qui est transmis à l'autorité territoriale et à l'organisme compétent en matière d'hygiène et de sécurité.

Un exemplaire en est transmis au centre de gestion qui établit un rapport de synthèse de l'ensemble des rapports d'activité qu'il a reçus et le transmet au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

IV/ ORGANISMES COMPÉTENTS EN MATIÈRE D'HYGIÈNE ET DE SÉCURITÉ

Chapitre 1^{er} : Rôle des comités techniques paritaires

Art. 27.- Les comités techniques paritaires exercent les attributions mentionnées au 5° de l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 précitée dans les conditions fixées au présent titre.

Art. 28.- Lorsqu'ils ne sont pas assistés de comités d'hygiène et de sécurité, les comités techniques paritaires exercent les compétences fixées au chapitre VI du présent titre.

Dans ce cas, un représentant du service de médecine professionnelle et préventive et l'un des agents chargés en application de l'article 5 du présent décret d'une fonction d'inspection, peuvent assister, avec voix consultative, aux réunions du comité technique paritaire qui sont consacrées aux problèmes d'hygiène et de sécurité.

Lorsqu'ils sont assistés de comités d'hygiène et de sécurité, les comités techniques paritaires reçoivent communication des documents élaborés par ceux-ci et examinent les questions d'hygiène et de sécurité dont ils se saisissent ou sont saisis par lesdits comités.

Ils reçoivent également communication du rapport annuel sur l'évolution des risques professionnels et du programme annuel de prévention des risques professionnels prévus respectivement aux articles 40 et 45 accompagnés de l'avis formulé par les comités d'hygiène et de sécurité.

Chapitre II : Organisation des comités d'hygiène et de sécurité

Art. 29.- Sont tenus de créer un ou plusieurs comités d'hygiène et de sécurité les collectivités ou établissements mentionnés à l'ar-

ticle 1^{er}, occupant un effectif d'au moins 200 agents titulaires ou non, à temps complet ou non complet, dans un ou plusieurs services comportant des risques professionnels spécifiques par leur fréquence et leur gravité, notamment en raison de la nature des missions ou des tâches, de l'agencement ou de l'équipement des locaux.

L'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement sous la responsabilité duquel fonctionnent lesdits services détermine, après avis du comité technique paritaire, le nombre, le siège et la compétence des comités d'hygiène et de sécurité, et peut décider le cas échéant la division d'un comité d'hygiène et de sécurité en sections correspondant à des spécificités différentes au sein des services.

Les dépenses de fonctionnement du comité sont à la charge de la collectivité ou de l'établissement public.

Chapitre III : Composition des comités d'hygiène et de sécurité

Art. 30.- Le comité est composé en nombre égal :

a) D'une part de représentants de la collectivité ou de l'établissement désigné par l'autorité territoriale auprès de laquelle fonctionne le comité d'hygiène et de sécurité,

b) D'autre part de représentants du personnel élus au suffrage direct sur les listes présentées par les organisations syndicales.

Le nombre des membres du comité d'hygiène et de sécurité est fixé, pour la durée du mandat des représentants du personnel par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement auprès duquel il est appelé à fonctionner.

Toutefois le nombre des membres titulaires de chaque catégorie de représentants ne saurait être inférieur à trois ni supérieur à dix. Il est tenu compte, pour fixer ce nombre, de l'effectif des agents titulaires et non titulaires des collectivités, établissements ou services concernés et de la nature des risques professionnels.

Chacun des membres du comité d'hygiène et de sécurité a un suppléant. Les représentants de la collectivité peuvent se suppléer l'un l'autre. Des représentants du personnel suppléants peuvent suppléer les titulaires élus sur la même liste.

Le médecin du service de médecine professionnelle et préventive assiste de plein droit aux séances du comité avec voix consultative.

Art. 31.- Les membres des comités d'hygiène et de sécurité sont désignés pour une période de six ans dans les mêmes conditions que celles qui sont fixées à l'article 3 du décret n° 85-565 du 30 mai 1985 relatif aux comités techniques paritaires de la fonction publique territoriale. Les collectivités et établissements peuvent procéder à tout moment et pour le reste du mandat à accomplir au remplacement de leurs représentants.

Les fonctions de membre du comité sont renouvelables.

Toutefois, si, dans un comité d'hygiène et de sécurité déjà institué auprès d'une commune ou d'un établissement public intercommunal, le premier mandat des représentants du personnel venait à expiration dans les six mois précédant le renouvellement de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement auprès desquels fonctionne le comité d'hygiène et de sécurité, ce mandat, nonobstant les dispositions de l'article 31, se trouverait prorogé jusqu'au renouvellement de ladite assemblée.

Art. 32.- L'autorité territoriale désigne ses représentants parmi les membres de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement, ou parmi les agents de cette collectivité ou de cet établissement.

Art. 33.- Les dispositions des articles 5 et 6 du décret n° 85-565 du 30 mai 1985 relatif aux comités techniques paritaires sont

applicables au remplacement des membres du comité d'hygiène et de sécurité.

Chapitre IV : Élection des représentants du personnel

Art. 34.- L'élection des représentants du personnel aux comités d'hygiène et de sécurité s'effectue selon les dispositions prévues aux articles 7 et suivants du décret n° 85-565 du 30 mai 1985.

Art. 35.- Sont électeurs les agents titulaires et non titulaires, à temps complet et à temps non complet, en fonction dans le ou les services auprès desquels est institué le comité d'hygiène et de sécurité.

Chapitre V : Fonctionnement des comités d'hygiène et de sécurité

Art. 36.- Le comité est présidé par un représentant de la collectivité ou de l'établissement désigné par l'autorité territoriale parmi ses représentants au comité d'hygiène et de sécurité.

Art. 37.- Les règles de fonctionnement prévues par le décret n° 85-565 du 30 mai 1985 relatif aux comités techniques paritaires sont applicables au comité d'hygiène et de sécurité.

Art. 38.- Le comité d'hygiène et de sécurité peut entendre les agents chargés d'une fonction d'inspection en application de l'article 5.

Chapitre VI : Rôle des organismes compétents en matière d'hygiène et de sécurité

Art. 39.- Les dispositions du présent chapitre concernent le comité d'hygiène et de sécurité ou le comité technique paritaire lorsqu'il n'est pas assisté par un comité d'hygiène et de sécurité.

Art. 40.- Le comité a pour mission de contribuer à la protection de la santé et de la sécurité des agents dans leur travail. Il a notamment à connaître des questions relatives :

- à l'observation des prescriptions législatives et réglementaires en matière d'hygiène et de sécurité ;
- aux méthodes et techniques de travail et au choix des équipements de travail dès lors qu'ils sont susceptibles d'avoir une influence directe sur la santé des agents ;
- aux projets d'aménagements, de construction et d'entretien des bâtiments au regard des règles d'hygiène et de sécurité, et de bien-être au travail ;
- aux mesures prises en vue de faciliter l'adaptation des postes de travail aux personnes reconnues travailleurs handicapés et aux mesures prises, en application du décret n° 85-1054 du 30 septembre 1985 relatif au reclassement des fonctionnaires territoriaux reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions, afin de permettre le reclassement de ces fonctionnaires ;

- aux mesures d'aménagement des postes de travail permettant de favoriser l'accès des femmes à tous les emplois ou nécessaires aux femmes enceintes.

Le comité procède en outre à l'analyse des risques professionnels auxquels sont exposés les agents du ou des services entrant dans son champ de compétence. A cette fin, il délibère chaque année d'un rapport sur l'évolution des risques professionnels, présenté par le président.

Un exemplaire de ce rapport est transmis au centre de gestion.

Chaque centre établit sur la base de ces documents un rapport de synthèse bisannuel qu'il transmet au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale en annexe au rapport pris pour l'application de l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 précitée.

Art. 40-1.- Les membres du comité bénéficient d'un droit d'accès aux locaux relevant de leur aire de compétence géographique dans le cadre des missions qui leur sont confiées par ce dernier. Celui-ci fixe l'étendue ainsi que la composition de la délégation. Toutes facilités doivent être accordées à cette dernière pour l'exercice de ce droit sous réserve du bon fonctionnement du service.

La délégation doit comporter des représentants de la collectivité territoriale visés au a de l'article 30 et des représentants du personnel visés au b du même article. Elle peut, le cas échéant, être assistée d'un médecin du service de médecine professionnelle et préventive et de l'agent visé à l'article 5.

Les missions accomplies en application du présent article doivent donner lieu à un rapport présenté au comité.

Art. 41.- Le comité procède à une enquête à l'occasion de chaque accident de service ou de chaque maladie professionnelle ou à caractère professionnel au sens des 3° et 4° de l'article 6 du présent décret.

Chaque enquête est conduite par deux membres du comité, l'un représentant l'autorité compétente, l'autre représentant le personnel. Ils peuvent être assistés par d'autres membres du comité et par les médecins de médecine professionnelle et préventive.

Le comité est informé des conclusions de chaque enquête et des suites qui leur sont données.

Art. 41-1.- Le comité peut demander à l'autorité territoriale de faire appel à un expert agréé dans les conditions de l'article R. 236-40 du code du travail en cas de risque grave, révélé ou non par un accident de service, ou de maladie à caractère professionnel. Les frais d'expertise sont supportés par la collectivité territoriale ou l'établissement dont relève l'organisme compétent. L'autorité territoriale fournit à l'expert les informations nécessaires à sa mission. Ce dernier est soumis à l'obligation de discrétion. La décision de l'autorité territoriale refusant la désignation d'un expert sollicitée par le comité doit être motivée.

Art. 42.- Le comité suggère toutes mesures de nature à améliorer l'hygiène et la sécurité du travail et à assurer l'instruction et le perfectionnement des agents dans les domaines de l'hygiène et de la sécurité.

Il coopère à la préparation des actions de formation à l'hygiène et à la sécurité et veille à leur mise en œuvre.

Art. 43.- Le comité est consulté sur les règlements et consignes que l'autorité compétente envisage d'adopter en matière d'hygiène et de sécurité, et sur tout autre document émanant de la même autorité.

Ces documents sont également communiqués pour avis aux responsables des fonctions d'inspection en matière d'hygiène et de sécurité désignés en application de l'article 5 ci-dessus.

Le comité prend en outre connaissance des observations et suggestions relatives à la prévention des risques professionnels et à l'amélioration des conditions de travail consignées sur le registre d'hygiène et de sécurité, qui doit être mis dans chaque service à la disposition des agents et, le cas échéant, des usagers.

Art. 44.- Chaque année, le président soumet au comité, pour avis, un programme annuel de prévention des risques professionnels.

Ce programme est établi à partir de l'analyse prévue à l'article 40. Il fixe la liste détaillée des réalisations ou actions qu'il lui paraît souhaitable d'entreprendre au cours de l'année à venir.

Art. 45.- Le comité examine le rapport annuel établi par le service de médecine professionnelle et préventive en vertu de l'article 26.

DOCUMENT N° 2: Arrêté du 30 mars 2001 fixant les dates des élections aux commissions administratives paritaires

Arrête du 30 mars 2001 fixant les dates des élections aux commissions administratives paritaires, aux comités techniques paritaires et aux comités d'hygiène et de sécurité des collectivités territoriales et de leurs établissements publics

(NOR: FPPA0110027A).

(JO du 21 avril 2001).

Par arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État en date du 30 mars 2001, la date des élections pour le renouvellement des représentants du personnel aux commissions administratives paritaires, aux comités techniques paritaires et aux comités d'hygiène et de sécurité des collectivités territoriales et de leurs établissements publics est fixée au jeudi 8 novembre 2001 pour le premier tour de scrutin et au jeudi 13 décembre 2001 pour le second tour.

Les bureaux de vote seront ouverts sans interruption pendant six heures au moins entre 7 heures et 17 heures.

Sous réserve de respecter les dispositions de l'alinéa précédent, les bureaux de vote pourront être ouverts avant 7 heures.

Les effectifs à prendre en compte pour déterminer la composition d'une commission administrative paritaire ou d'un comité technique paritaire et pour constater le franchissement du seuil de création d'un comité technique paritaire ou d'un comité d'hygiène et de sécurité s'apprécient à la date du 18 août 2001.

Les listes de candidats doivent être déposées au plus tard le jeudi 27 septembre 2001, à 17 heures, pour le premier tour de scrutin et le jeudi 15 novembre 2001, à 17 heures, pour le second tour.

Les listes électorales doivent faire l'objet d'une publicité au plus tard le mardi 9 octobre 2001, à 17 heures.

Les demandes et réclamations aux fins d'inscription ou de radiation sur les listes électorales doivent être déposées au plus tard le mercredi 24 octobre 2001, à 24 heures.

Les contestations sur la validité des opérations électorales sont portées devant le président du bureau central de vote au plus tard le mardi 13 novembre 2001, à 24 heures, pour le premier tour et le mardi 18 décembre 2001, à 24 heures, pour le second tour.

Ces dispositions s'appliquent aux commissions administratives paritaires, aux comités techniques paritaires et aux comités d'hygiène et de sécurité institués pour les personnels des collectivités et établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, y compris les commissions administratives paritaires et les comités techniques paritaires institués pour les sapeurs-pompiers professionnels. Elles ne s'appliquent pas aux personnels de la commune et du département de Paris, ainsi qu'à ceux de leurs établissements publics, soumis au statut particulier prévu au I de l'article 118 de la loi du 26 janvier 1984 précitée.

DOCUMENT N° 3 : La prévention des risques professionnels dans la fonction publique territoriale

extrait de « La Gazette des communes » - 20 novembre 2000

Renforcement de la responsabilité de l'employeur en matière d'hygiène et de sécurité et introduction du droit de retrait des agents de leur situation de travail en cas de danger grave et imminent sont les principales nouveautés introduites par le décret n° 2000-542 du 16 juin 2000 relatif à l'hygiène et à la sécurité dans la fonction publique territoriale. Ce décret toilette et modernise le vieux décret du 10 juin 1985 en instaurant un véritable droit à la santé et à la sécurité pour les agents territoriaux. Une analyse complète d'un expert en matière d'hygiène et de sécurité auprès du centre interdépartemental de gestion de la grande couronne.

I/ LES SOURCES DU DROIT DE LA PRÉVENTION DES RISQUES PROFESSIONNELS DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

La prévention est – et c'est peu de le dire – un mot à la mode. Pourtant, il peut sembler parfois difficile de cerner ce terme. Au milieu de toutes ses acceptions, la prévention peut être définie comme étant « l'ensemble des méthodes, des techniques et des mesures, notamment réglementaires, prises en vue de réduire l'occurrence des risques » – définition tirée du Dictionnaire thématique de la sécurité d'entreprise ⁽¹⁾.

Les risques multiples encourus par les agents des collectivités territoriales et de leurs établissements justifient pleinement que se développent, au sein de la fonction publique territoriale, de réelles politiques de prévention des risques professionnels. En effet, c'est sans aucun doute un lieu commun que de rappeler tous les enjeux qui se trament derrière cette notion de prévention : enjeux éthiques et humains, pénaux, financiers, organisationnels, sociaux.

Ajoutons à cela ce que d'aucuns nomment « le coût indirect » de l'absence de prévention : dégradation de l'image de marque pour la collectivité et pour l'élu, désorganisation et discontinuité du service public, frais judiciaires... Il est clair que ces politiques de prévention doivent avant tout reposer sur les spécificités de la fonction publique territoriale : diversité des collectivités et des établissements (diversité de tailles et de natures), importance du statut, rôle de l'intercommunalité, etc.

La parution, pratiquement coup sur coup, du décret du 16 juin 2000 ⁽²⁾ modifiant le décret du 10 juin 1985 ⁽³⁾ et de la loi du 10 juillet 2000 ⁽⁴⁾, dite « loi Fauchon », constitue un contexte tout à fait favorable pour faire le point sur la prévention des risques professionnels dans la fonction publique territoriale.

Les sources du droit de la prévention des risques professionnels sont multiples. En considérant de manière extrêmement large ces sources, on pourrait citer à la volée les différentes directives européennes, le décret n° 85-603, le Code du travail et les décrets pris pour son application, le Code de la route, l'instruction interministérielle sur la signalisation

routièrre ⁽⁵⁾, l'arrêté du 29 septembre 1997 ⁽⁶⁾, le règlement de sécurité du 25 juin 1980 contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, etc.

Il ne faut pas non plus négliger le rôle prépondérant de ce que l'on nomme « les règles de l'art » et qui peut prendre des formes variables, notamment celle des recommandations de la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam).

Toutefois, on peut aisément convenir que la prévention des risques professionnels dans la fonction publique territoriale repose essentiellement sur deux textes : le décret n° 85-603 modifié et le Code du travail.

A) Le décret n° 85-603 du 10 juin 1985 et ses récentes modifications

Quinze ans presque jour pour jour après sa parution, le décret n° 85-603 du 10 juin 1985 a été modifié pour la troisième fois ⁽⁷⁾, par le décret n° 2000-542 du 16 juin 2000.

Hormis quelques retouches formelles portant notamment sur une simplification de certains articles, le nouveau décret est le même que celui qui a été approuvé par le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale en assemblée plénière le 1^{er} juillet 1999.

Il apparaît que, depuis la parution de ce décret, les collectivités territoriales et leurs établissements dans leur majorité commencent à en prendre la pleine mesure.

Néanmoins, il ne faudrait pas que cette prise de conscience fasse oublier que le décret, dans ses grandes lignes, date de 1985 et que son application a été jusqu'à présent plus qu'aléatoire.

Les modifications concernent essentiellement six points qui correspondent également à six des axes majeurs développés par la version initiale du décret :

- le renforcement de la notion de responsabilité en matière d'hygiène et de sécurité ;
- des éclaircissements quant aux missions d'agents chargés de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité (Acmo) et d'agent chargé de la fonction d'inspection (Acfi) ;
- des précisions sur le fonctionnement des services de médecine professionnelle et préventive ;
- une extension des droits et du rôle des organismes compétents en matière d'hygiène et de sécurité ;
- la consécration de l'importance de la formation en matière d'hygiène et de sécurité ;
- l'introduction du droit de retrait (retrait des agents de leur situation de travail en cas de danger grave et imminent).

1) La notion de responsabilité en matière d'hygiène et de sécurité

Même si les choses semblaient relativement claires à ce sujet, il semble que le nouveau décret insiste sur cette notion.

En effet, en application de l'article 3 du décret n° 85-603 de l'ancienne ver-

sion du décret ⁽⁸⁾, les notions de responsabilité étaient définies dès 1985. A partir de cette époque, il apparaissait clairement que les autorités territoriales (maires, présidents...) ne pouvaient pas être considérées autrement que comme des employeurs à part entière sur le plan de leur responsabilité en matière de prévention.

On était donc autorisé à affirmer sans ambiguïté que l'article L. 230-2 du Code du travail ⁽⁹⁾ est pleinement applicable dans les collectivités territoriales et leurs établissements.

On peut également dire que la délégation de pouvoir est valable dans la fonction publique territoriale ⁽¹⁰⁾.

Rappelons que la délégation de pouvoir peut être considérée comme étant la possibilité pour un employeur de transférer ses pouvoirs (et par conséquent sa responsabilité pénale, tout au moins partiellement) vers un délégataire de pouvoir dans la mesure où ce dernier est doté de la compétence, de l'autorité et des moyens nécessaires à l'accomplissement de sa délégation.

D'ailleurs, la jurisprudence avait déjà fait jouer tous ces mécanismes issus des entreprises du régime général de la Sécurité sociale ⁽¹¹⁾.

Cependant, dans la récente modification du décret, deux articles viennent renforcer cet aspect des choses :

- d'une part, un article 2-1 est ajouté: celui-ci dispose que « les autorités territoriales ⁽¹²⁾ sont chargées de veiller à la sécurité et à la protection de la santé des agents placés sous leur autorité »;
- d'autre part, l'article 7 est complété de manière à ce que la formation à l'hygiène et à la sécurité, qui concerne tous les agents, traite désormais « des responsabilités encourues ».

2) La mission d'agent chargé de la mise en œuvre (Acmo)

La désignation d'un ou plusieurs agent(s) chargé(s) de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité était déjà prévue dans la version initiale du décret. Cependant, il faut avouer que cette mission manquait cruellement de précision.

Le décret n° 2000-542 a fait évoluer les choses. Tout d'abord, on peut noter que l'article 4 introduit deux compléments d'information intéressants quant à la nomination des Acmo. Désormais, ceux-ci sont nommés: l'après avoir donné leur accord;

- après que le comité d'hygiène et de sécurité (CHS) ou, le cas échéant, le comité technique paritaire (CTP), a émis un avis.

Pourtant, le profil de l'Acmo reste flou et, d'une collectivité à l'autre, cette mission est interprétée de manière très variable.

De plus, le décret précise, à l'article 4-1, les missions dévolues à l'Acmo.

« Art. 4-1. La mission de (l'Acmo) est d'assister et de conseiller l'autorité territoriale auprès de laquelle il est placé dans la mise en œuvre des règles de sécurité et d'hygiène au travail visant à :

- prévenir les dangers susceptibles de compromettre la sécurité ou la santé des agents ;
- améliorer l'organisation et l'environnement du travail en adaptant les conditions de travail ;
- faire progresser la connaissance des problèmes de sécurité et des techniques propres à les résoudre ;
- veiller à l'observation des prescriptions législatives et réglementaires prises en ces matières ainsi qu'à la bonne tenue des registres de sécurité dans tous les services. »

Pour l'aider à remplir cette mission, le décret prévoit, préalablement à sa prise de fonction, qu'une formation soit dispensée à l'Acmo. En outre, il doit également bénéficier d'une formation continue.

En ce qui concerne les relations des Acmo avec les autres acteurs de la prévention, on peut dire qu'ils doivent être associés aux travaux du CTP/CHS. D'ailleurs, ils assistent de plein droit aux réunions de ce comité lorsque la situation de la collectivité auprès de laquelle ils sont placés est évoquée.

Enfin, l'Acmo doit aider le médecin à tenir à jour une fiche sur laquelle sont consignés les risques propres au service et les effectifs d'agents exposés à ces risques (fiche des risques professionnels).

3) La mission d'agent chargé de la fonction d'inspection (Acfi) ⁽¹³⁾

La version initiale du décret n° 85-603 prévoyait également que l'autorité territoriale désigne un ou plusieurs agent(s) chargé(s) de la fonction d'inspection (Acfi).

On énonçait qu'ils doivent vérifier les conditions d'application des règles issues du Code du travail et des décrets pris pour son application. Leur rôle en cas d'urgence était défini.

Contrairement aux Acmo, la modification du décret ne précise pas la mission de l'Acfi. Tout au plus se borne-t-elle à indiquer que sa mission n'est plus seulement de « vérifier » mais de « contrôler ». La nuance est mince, mais instructive. Il semble que le gouvernement ait sans doute voulu tenter d'introduire une distinction plus nette entre la mission d'Acmo et celle d'Acfi. Cette modification dans le vocable a, de la même manière, été appliquée à la fonction publique d'État.

Comme pour les Acmo, une formation est prévue préalablement à la prise de fonction des Acfi, mais celle-ci était déjà évoquée par la version initiale du décret.

En revanche, de manière assez surprenante, la question de leur formation continue (qui se justifie au moins autant que pour les Acmo) n'est pas évoquée.

Parallèlement à ce renforcement de leur mission, de nouvelles attributions sont confiées aux Acfi.

Tout d'abord, en cas de danger grave et imminent ⁽¹⁴⁾, s'il existe, après que le comité se sera réuni dans les 24 heures qui suivent l'exercice du droit de retrait, une divergence entre l'autorité et les membres du CTP/CHS concernant la réalité du danger ou la façon de le faire cesser, l'Acfi doit intervenir.

Ensuite, l'Acfi est l'un des destinataires du rapport remis à l'autorité par les experts (inspecteurs du travail, vétérinaires-inspecteurs, etc.). Enfin, l'autorité doit remettre à l'Acfi une copie de la réponse qu'il adresse à l'auteur du rapport.

Ajoutons que l'Acfi a accès au registre des dangers graves et imminents. La fiche des risques professionnels rédigée conjointement par le médecin du travail et l'Acmo doit être tenue à disposition de l'Acfi.

4) Le service de médecine professionnelle et préventive

Le fonctionnement des services de médecine professionnelle et préventive est régi par le décret n° 85-603 mais aussi par d'autres textes ⁽¹⁵⁾. Ce fonctionnement d'ailleurs pourrait faire l'objet, à lui seul, d'un article spécifique. Toutefois, on peut rapporter quelques modifications issues du décret n° 2000-542.

L'ancienne version du décret prévoyait que les médecins de la médecine professionnelle et préventive soient issus :

- du service créé par la collectivité ou l'établissement ;
- d'un service commun à plusieurs collectivités ;
- du service créé par le centre de gestion.

Désormais, les médecins peuvent également appartenir :

- à un service de médecine du travail interentreprises ;
- au service médical du travail et de l'agriculture.

En réalité, il ne s'agit pas d'une nouveauté en tant que telle : bon nombre de collectivités faisaient déjà appel, avant la parution du décret, à des services de médecine du travail interentreprises.

Le nouveau décret propose un temps minimal que doit consacrer le médecin du travail ⁽¹⁶⁾ à ses missions :

- une heure pour vingt agents ;
- une heure pour dix agents qui nécessitent une surveillance médicale particulière (travailleurs handicapés, femmes enceintes, agents exposés à des risques spéciaux, etc.).

De plus, selon les termes du nouvel article 20-1, le médecin du travail doit consacrer un tiers de son temps en milieu de travail. Cela signifie qu'il doit se rendre sur le terrain pour analyser concrètement les conditions de travail. Ce tiers-temps, déjà mis en place dans le secteur privé, peut être mis à profit, par exemple, pour mener des études de poste, pour animer des formations ou pour participer aux réunions du comité d'hygiène et de sécurité (CHS).

Globalement, il ne s'agit que d'une mise au point quantitative dans la mesure où les médecins du travail, pour la plupart, menaient déjà ce type d'actions.

Parmi les catégories de personnel qui nécessitent une surveillance médicale particulière, le nouveau décret ajoute les agents souffrant de pathologies particulières. D'ailleurs, il revient désormais au médecin du travail de préciser la forme que prend cette surveillance particulière (visites médicales de nature et de fréquence variables à caractère obligatoire). L'innovation la plus sensible est l'institution de l'obligation pour le médecin de rédiger, par service, une « fiche des risques professionnels » en liaison directe avec l'Acmo.

Cette fiche, qui correspond à la « fiche d'entreprise » des entreprises du privé, doit recenser les risques auxquels sont exposés les agents ainsi que le nombre d'agents exposés à chaque type de risque.

Elle est présentée au CTP/CHS en même temps que le rapport annuel du service de médecine professionnelle et préventive.

Cette fiche doit être conforme à l'article R. 241-41-3 du Code du travail : il convient donc que le médecin respecte le modèle proposé par l'arrêté du 29 mai 1989.

Enfin, le médecin peut désormais assister de plein droit aux séances du CHS (lorsqu'il existe) avec voix consultative.

Cette disposition remplace l'article 38 qui prévoyait que le CHS « peut entendre le médecin ». En contrepartie, il doit informer régulièrement le comité de l'évolution des risques professionnels dans la collectivité. Une éventuelle participation du médecin au CTP n'est pas évoquée.

5) Les organismes compétents en matière d'hygiène et de sécurité

Le décret n° 85-603 précisait le rôle des organismes paritaires compétents en matière d'hygiène et de sécurité : le comité d'hygiène et de sécurité (CHS) ou, si celui-ci n'existe pas, le comité technique paritaire (CTP). Sur un plan purement formel, notons que la fonction publique (qu'elle soit territoriale, hospitalière ou d'État) n'a pas bénéficié de l'extension des attributions que les CHS du régime général de la Sécurité sociale ont connu dans les années quatre-vingt lorsqu'ils sont devenus CHSCT (la notion de « conditions de travail » – CT – n'ayant pas été introduite dans les CHS de la fonction publique).

Pour revenir aux modifications du décret, comme nous l'avons déjà indiqué, les Acmo deviennent membres de plein droit du CHS ou, à défaut, du CTP.

En ce qui concerne les CTP intercommunaux (cas des CTP placés auprès des centres départementaux de gestion), l'Acmo ne participe que si le cas de la commune à laquelle il appartient est évoqué.

Ensuite, les médecins du travail, pour ce qui les concerne, deviennent membres du CHS, s'il existe.

Cette évolution est tout à fait notable dans la mesure où, jusqu'à la parution du décret modifié, l'Acmo ne pouvait pas participer au CTP/CHS. Le médecin, quant à lui, était « entendu » uniquement.

La formation des représentants du personnel membres des CTP/CHS était déjà évoquée à l'article 8 du décret. Cependant, quelques éléments de précision ont été apportés par la modification de celui-ci :

- la formation doit durer au moins cinq jours par mandat ;
- elle est dispensée par un organisme agréé.

En outre, les missions des organismes paritaires sont précisées : le décret modifié dispose désormais à l'article 40 que : « le comité a pour mission de contribuer à la protection de la santé et de la sécurité des agents dans leur travail. Il a notamment à connaître des questions relatives :

- à l'observation des prescriptions législatives et réglementaires en matière d'hygiène et de sécurité ;
- aux méthodes et techniques de travail et au choix des équipements de travail dès lors qu'ils sont susceptibles d'avoir une influence directe sur la santé des agents ;
- aux projets d'aménagements, de construction et d'entretien des bâtiments au regard des règles d'hygiène et de sécurité, et de bien-être au travail ;

- aux mesures prises en vue de faciliter l'adaptation des postes de travail aux personnes reconnues travailleurs handicapés et aux mesures prises, en application du décret n° 85-1054 du 30 septembre 1985 relatif au reclassement des fonctionnaires territoriaux reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions, afin de permettre le reclassement de ces fonctionnaires ;

- aux mesures d'aménagement des postes de travail permettant de favoriser l'accès des femmes à tous les emplois ou nécessaires aux femmes enceintes. »

Comme nous l'avons déjà dit, le CTP/CHS doit désormais émettre un avis sur la nomination des Acmo.

De plus, l'article 40-1, nouvellement rédigé, offre de nouveaux droits aux membres du CTP/CHS dans la mesure où les membres du comité bénéficient désormais d'un droit d'accès aux locaux.

Le CTP/CHS fixe l'étendue ainsi que la composition de la délégation. Toutes facilités doivent être accordées à cette dernière pour l'exercice de ce droit sous réserve du bon fonctionnement du service.

La délégation doit comporter des représentants de la collectivité territoriale et des représentants du personnel. Elle peut, le cas échéant, être assistée d'un médecin du service de médecine professionnelle et préventive et de l'Acfi.

Les missions accomplies dans l'exercice de ce droit d'accès aux locaux doivent donner lieu à un rapport présenté au comité.

Ensuite, à l'article 41-1, le comité peut demander à l'autorité territoriale de faire appel à un expert agréé en cas de risque grave, révélé ou non par un accident de service, ou de maladie à caractère professionnel. Les frais d'expertise sont supportés par la collectivité territoriale. L'autorité territoriale fournit à l'expert les informations nécessaires à sa mission (ce dernier étant soumis à l'obligation de discrétion). La décision de l'autorité territoriale refusant la désignation d'un expert sollicitée par le comité doit être motivée.

Ces deux nouveaux articles (40-1 et 41-1) se rapprochent beaucoup de ce qui est prévu aux articles L. 236-2 et L. 236-9 du Code du travail. Le fonctionnement des CTP/CHS tend donc de plus en plus à se rapprocher de celui des CHSCT⁽¹⁷⁾ du régime général de la Sécurité sociale.

6) La formation en matière d'hygiène et de sécurité

Dès 1985, à la parution de la première version du décret, de nombreux articles traitaient de la formation en matière d'hygiène et de sécurité. On pourrait donner l'exemple des articles 5, 6, 8, 13 qui régissaient la formation des Acfi (art. 5), des représentants du personnel au CTP/CHS (art. 6), de tous les agents (art. 8) et des agents susceptibles de dispenser les premiers secours (art. 13).

Le décret n° 2000-542 ne fait que renforcer l'importance accordée à la formation ; tout cela en fait ainsi un des piliers de la prévention des risques professionnels.

Plusieurs modifications déjà présentées vont dans ce sens : la formation de tous les agents doit désormais traiter « des responsabilités encourues », les Acmo bénéficient d'une formation préalable et d'une formation continue, la formation des représentants du personnel membres du CHS dure cinq jours par mandat et doit être dispensée par un organisme agréé.

7) Le droit de retrait

Le droit de retrait est le principe selon lequel un agent qui estime être exposé à un danger grave et imminent, menaçant sa vie ou sa santé, est en droit d'interrompre son activité. L'introduction du droit de retrait dans la fonction publique territoriale correspond en fait à la nécessité pour la France de se mettre en conformité avec les directives européennes, notamment la directive cadre 89/391/CEE du 12 juin 1989 relative à la protection de la santé et de la sécurité au travail. Pour les salariés du régime général, le droit de retrait a été institué par la loi n° 82-1097 du 23 décembre 1982. Il ne s'agit donc que d'un alignement de la situation des agents de la fonction publique territoriale sur toutes les autres catégories de salariés⁽¹⁸⁾. D'ailleurs, force est de constater que la jurisprudence avait déjà, par le passé, consacré dans les collectivités territoriales ce principe du droit de retrait⁽¹⁹⁾.

L'exercice du droit de retrait, pour des raisons que l'on conçoit aisément (continuité du service public, etc.), est encadré par une procédure très détaillée et relativement stricte, largement inspirée du Code du travail. L'agent chargé de la fonction d'inspection (Acfi) et le CTP/CHS, entre autres, jouent des rôles importants dans cette procédure. Singulièrement, l'agent chargé de la mise en œuvre (Acmo) n'est pas du tout concerné par l'exercice du droit de retrait; cet oubli pourrait s'avérer dommageable vis-à-vis d'une mission qui commence, petit à petit, à prendre toute son importance.

Le tableau ci-dessous vous présente de la manière la plus complète et la plus synthétique possible ce principe du droit de retrait.

Afin de garder une trace de l'évolution des risques au sein de la collectivité, un registre des dangers graves et imminents (identique à ceux existants dans les entreprises du régime général) doit être mis en place.

L'exercice par un agent du droit de retrait doit être considéré comme un échec: échec de la prévention dans la collectivité et échec des processus de détection des risques.

II/ LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE DE PRÉVENTION

A) Le Code du travail et les décrets pris pour son application

Le décret n° 85-603 modifié et le Code du travail sont liés l'un à l'autre par l'article 3 du décret n° 85-603⁽²⁰⁾. L'applicabilité du Code du travail en matière de prévention des risques professionnels, même si elle semble aujourd'hui naturelle pour bon nombre de collectivités, est loin d'être connue de tous. Ainsi qu'il a été précisé, certains articles du Code du travail – L. 230-2, par exemple – présentent un intérêt tout particulier. Le titre III du livre II (L. 230 et R. 230 et suivants) du Code du travail constitue une excellente base légale pour la prévention des risques professionnels dans les collectivités territoriales et leurs établissements. Toutefois, il est évident que certains articles requièrent des compétences techniques spécifiques.

Il importe également de ne pas négliger l'existence de décrets non intégrés au Code du travail mais pris pour son application.

Il existe, par exemple, des décrets qui traitent de la protection des travailleurs face au risque électrique, de la prévention des risques sur les postes de travail avec écran de visualisation (travail sur écran), de la signalisation sur les lieux de travail...

B) Les grandes orientations de l'évolution de la réglementation en matière de prévention des risques professionnels

Il apparaît, à la lecture du décret n° 2000-542, que deux grandes orientations semblent se dessiner en matière d'hygiène et de sécurité dans la fonction publique territoriale.

Tout d'abord, on note une tentative d'harmonisation de la réglementation applicable aux collectivités avec celle applicable aux entreprises du régime général; plusieurs modifications du décret n° 85-603 vont notamment dans ce sens:

- introduction du droit de retrait;
- mise en place d'une fiche des risques professionnels;

- concrétisation du tiers-temps pour les médecins du travail;
- précisions sur les modalités de formation des membres du CTP/CHS;
- création du droit d'accès aux locaux de travail pour les membres du CTP/CHS;
- formalisation du recours à l'expertise pour le CTP/CHS.

Parallèlement à cette harmonisation, force est de constater que l'exécutif a souhaité préserver et réaffirmer la spécificité de la fonction publique (et plus particulièrement la fonction publique territoriale), notamment en renforçant les missions des Acmo et des Acfi.

Par conséquent, les collectivités restent encore, après la modification du décret n° 85-603, libres de mettre en œuvre la démarche de prévention qu'elles souhaitent dans un climat de liberté relative.

Reste qu'il existe des partenaires indispensables (Acmo, Acfi, médecine du travail, organismes paritaires, centre de gestion) et qu'en cas d'accident le juge pénal saura rappeler à la collectivité son obligation de résultat en matière de prévention.

1) Les limites de la réglementation

Le décret n° 2000-542 ne modifie pas la ligne qui avait été définie par le décret n° 85-603: cette réglementation a été conçue pour être appliquée par toutes les collectivités territoriales et tous leurs établissements, sans exception.

Pourtant, le double concept «mise en œuvre/fonction d'inspection», issu de la fonction publique d'État, apparaît difficile à transposer dans certaines collectivités, surtout celles de petite taille.

En effet, comment désigner un ou plusieurs Acmo et désigner simultanément un ou plusieurs Acfi dans une commune qui emploie deux agents par exemple?

La tâche devient encore plus ardue surtout quand on songe que, depuis le 16 juin 2000, le ou les Acmo doivent émettre leur accord préalablement à leur prise de fonction.

Même si cette hypothèse paraît, en théorie, séduisante, il semble difficile de transférer vers une structure intercommunale la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité.

En effet, l'article 4 du décret dispose que c'est «dans les services des collectivités et des établissements» que sont désignés les Acmo.

Toutefois, l'intercommunalité devrait, à l'avenir, pouvoir jouer un rôle non négligeable dans la mesure où elle représente sans doute une échelle judicieuse en matière de prévention des risques professionnels.

Pour ce qui concerne la fonction d'inspection en matière d'hygiène et de sécurité, le décret prévoit que la collectivité «peut passer convention (...) avec le centre de gestion» ou demander, pour des missions temporaires ou permanentes, le concours de l'inspection du travail par l'intermédiaire du ministre chargé du travail.

Les choses ne sont pas éclaircies pour autant, car tous les centres de gestion ne disposent pas des compétences nécessaires pour assurer l'inspection et, parmi ceux qui emploient des spécialistes de la prévention, bon nombre refusent, pour différentes raisons, d'assurer cette mission. Quant à l'intervention de l'inspection du travail, ses modalités sont loin d'être explicites et ne sont pas sans poser de problèmes⁽²¹⁾.

Parallèlement, les modalités de fonctionnement des CTP/CHS prévues par le décret n° 85-603 modifié s'avèrent difficilement transposables aux CTP intercommunaux placés auprès des centres de gestion.

Par exemple, suite à l'exercice par un agent du droit de retrait et en cas de divergence entre le membre du CTP/CHS qui a constaté le danger grave et imminent et l'autorité, le CTP/CHS doit se réunir dans les vingt-quatre heures.

Ensuite, il est difficilement concevable de réunir, lors d'un CHS intercommunal, tous les Acmo des collectivités dont, comme le prévoit le décret, on «évoque le cas».

Pour conclure, il subsiste une zone d'ombre entre les notions de délégataire de pouvoir et d'agent chargé de la mise en œuvre. Jusqu'à il y a peu, il apparaissait que nul ne pouvait décharger l'autorité territoriale et ses

déléataires de pouvoir de leur responsabilité en matière de prévention des risques professionnels.

Cependant, la notion d'Acmo étant tellement floue, libre à chacun de l'interpréter comme il l'entend.

Selon nous, la mise en cause pénale systématique des Acmo⁽²²⁾ constituerait un effet pernicieux d'une application du décret n° 85-603 un peu éloignée de son esprit.

Peut-être en viendrait-on à créer des hiérarchies parallèles dans lesquelles il ne serait pas étonnant de retrouver deux responsables en matière d'hygiène et de sécurité: le chef de service et l'Acmo. Cette «dyarchie» ne saurait être, en aucun cas, profitable aux agents et à leur sécurité.

2) Les obligations des autorités territoriales

L'étude du décret n° 85-603 modifié et du Code du travail invite à conclure que les autorités (maires ou présidents) sont soumises à deux obligations:

- une obligation de résultat;
- une obligation de moyens.

L'obligation de résultat en matière de prévention des risques professionnels

Cette obligation se justifie avant tout sur le plan pénal.

On la retrouve explicitement décrite aux articles 2 et 2-1 du décret n° 85-603 et l'article L. 230-2 du Code du travail.

Elle se traduit par l'obligation de mettre en œuvre les «diligences normales» pour éviter tout accident de service grave (ou toute maladie professionnelle grave).

Les délits non intentionnels d'homicide involontaire, de coups et blessures involontaires et de mise en danger de la vie d'autrui constituent les incriminations pour lesquelles les élus et les fonctionnaires territoriaux peuvent être mis en cause dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité des agents de leur collectivité.

La jurisprudence, seule, dira en quoi cette obligation de résultat sera modifiée à l'avenir suite à la parution de la «loi Fauchon».

L'obligation de moyens en matière de prévention des risques professionnels

Afin de remplir au mieux l'obligation de résultat décrite ci-dessus, il conviendra de mettre en place l'ensemble des moyens prévus par les différentes réglementations.

Ces moyens se déclinent essentiellement sous la forme:

- d'une organisation;
- de procédures;
- d'une documentation spécifique.

L'organisation est celle décrite dans le décret n° 85-603.

Elle impose, avant tout, que des acteurs soient intéressés à la démarche dans la collectivité et que leur action soit coordonnée: les autorités territoriales, les agents, les Acmo, les Acfi, les membres du CTP/CHS, le médecin du service de médecine professionnelle et préventive.

Quant aux procédures, elles concernent, par exemple, le droit de retrait en cas de danger grave et imminent, l'élaboration d'un plan de formation, etc. Cette organisation et ces procédures doivent s'appuyer sur une documentation spécifique.

Les éléments qui la composent peuvent être prévus par la réglementation (registre de sécurité, registre des dangers graves et imminents, rapport annuel sur l'évolution des risques professionnels, fiche des risques professionnels...) ou non (règlement intérieur, règlement intérieur de CHS, arrêté de nomination d'Acmo, etc.).

Les perspectives

Une des certitudes qui peut se dégager de la lecture du décret n° 2000-542 est que de nouvelles compétences vont devoir se développer dans les collectivités territoriales et leurs établissements.

La fonction publique territoriale a de plus en plus besoin de spécialistes en prévention des risques professionnels, capables de conseiller les

autorités dans ce domaine.

Il semble essentiel que se développe un véritable réflexe de prévention: réflexe de la part des agents qui doivent être capables d'évaluer les risques qu'ils prennent dans leurs différentes activités, réflexe de la part des cadres qui doivent mettre en œuvre, à leur niveau, la démarche élaborée par l'autorité territoriale.

On peut donc en conclure qu'un effort tout particulier de sensibilisation du personnel doit être consenti pour qu'à l'heure où l'on parle de plus en plus du principe de précaution dans la société civile se développe un souci permanent de prévention dans la fonction publique territoriale.

Jérémy Pierlot, conseiller en hygiène et sécurité, centre interdépartemental de gestion de la FPT de la grande couronne d'Ile-de-France

Notes

- (1) Association «Qualité-Sécurité», *La maison du Dictionnaire*, Paris, 1997.
- (2) Décret n° 2000-542 du 16 juin 2000 (*Journal officiel*, 20 juin 2000, p. 9249), modifiant le décret n° 85-603 du 10 juin 1985.
- (3) Décret n° 85-603 du 10 juin 1985 (*Journal officiel* du 18 juin 1985, p. 6710), relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale.
- (4) Loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 (*Journal officiel* du 11 juillet 2000, p. 10484) tendant à préciser la définition des délits non intentionnels.
- (5) On peut rappeler, par exemple, que l'article 134 (huitième partie) précise que «toute personne intervenant à pied sur le domaine routier à l'occasion d'un chantier ou d'un danger temporaire doit revêtir un vêtement de signalisation à haute visibilité de classe 2 ou 3, conforme aux spécifications de la norme NF EN 471».
- (6) L'arrêté du 29 septembre 1997 fixant les conditions d'hygiène applicables dans les établissements de restauration collective à caractère sociale (*Journal officiel* du 23 octobre 1997, p. 15437).
- (7) Les deux autres modifications datent de 1985 (décret n° 85-1230 du 23 novembre 1985 – *Journal officiel* du 24 novembre 1985) et de 1988 (décret n° 88-544 du 6 mai 1988 – *Journal officiel* du 7 mai 1988).
- (8) «Art. 3 - Dans les services des collectivités et établissements (employant des agents régis par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984), les règles applicables en matière d'hygiène et de sécurité sont, sous réserve des dispositions du présent décret, celles définies au titre III du livre II du Code du travail et par les décrets pris pour son application. Des arrêtés conjoints du ministre chargé des collectivités territoriales et du ministre chargé du travail déterminent, après avis du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, les modalités particulières d'application exigées par les conditions spécifiques de fonctionnement de certains services.»
- (9) L. 230-2 du Code du travail rappelle, entre autres, les obligations de l'employeur en matière de prévention des risques professionnels en énonçant les «principes généraux de prévention».
- (10) *Journal officiel*, AN, 9 août 1999, QE n° 21575, p. 4864.
- (11) Cass. crim., 22 février 1995 (n° 94-80810).
- (12) L'utilisation du pluriel («les autorités territoriales») invite à la réflexion dans la mesure où, dans le reste du texte, le singulier est omniprésent (articles 4, 5, 5-1, 5-2, 5-3, etc.).
- (13) On parle aussi, de manière abusive semble-t-il, d'Acmi pour l'agent chargé de la mission d'inspection.
- (14) Voir 1.1.7, «Le droit de retrait».
- (15) Par exemple, les articles L. 417-26 à L. 417-28 du Code des communes.
- (16) En théorie, le terme «médecin du travail» est impropre car réservé aux entreprises du régime général: on doit lui préférer «médecin du service de médecine professionnelle et préventive». En pratique, il est évident que la première expression est beaucoup plus concise.
- (17) Comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (voir articles L. 236-1 à L. 236-13 et R. 236-1 à R. 236-42 du Code du travail).
- (18) Les agents de la fonction publique d'État ont, quant à eux, bénéficié de la transposition de la directive européenne par le biais du décret n° 95-680 du 9 mai 1995.
- (19) TA Besançon, 10 octobre 1996: *Glory c/commune de Châtenois-les-Forges* (n° 96-0071).
- (20) Voir 8 infra.
- (21) *Journal officiel*, AN, 28 août 2000, QE n° 41876, p. 5069.
- (22) T. Correc. Saint-Brieuc, 23 mars 2000 (n° 550/2000).

Tableau récapitulatif des modifications apportées au décret n° 85-03 par le décret n° 2000-542

Thème	Contenu du décret n° 85-603	
	Version du 6 mai 1988 (décret n° 88-544)	Version du 16 juin 2000 (décret n° 2000-542)
Les responsabilités en matière d'hygiène et de sécurité	Fondements issus du Code du travail	Article 2-1 La formation à l'hygiène et à la sécurité doit porter sur les responsabilités encourues
La mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité (les Acmo)	Désignation d'Acmo Missions précisées	Énumération des missions de l'Acmo Avis du CTP/CHS avant désignation Formation préalable et continue Aide à l'élaboration d'une fiche des risques professionnels
La fonction d'inspection dans le domaine de l'hygiène (les Acfi)	Désignation d'Acfi Avis du CTP/CHS préalable Vérification de l'application des règles d'hygiène et de sécurité Rôle en cas d'urgence Formation préalable Convention possible avec le centre de gestion Intervention de l'inspection du travail envisageable	Contrôle de l'application des règles d'hygiène et de sécurité Rôle en cas de danger grave et imminent
Les organismes compétents en matière d'hygiène et de sécurité (CTP et/ou CHS)	Critères pour la création d'un CHS Composition des CHS Rapport annuel sur l'évolution des risques professionnels	Formation de cinq jours minimum par mandat dispensée par un organisme agréé Rôle du CTP/CHS en cas d'exercice du droit de retrait Énumération des missions du CTP/CHS Droit d'accès aux locaux Recours à l'expertise
La médecine professionnelle et préventive	Origine du médecin Rôle et mission Surveillance médicale des agents	Temps consacré dans la collectivité Instauration du tiers-temps Élaboration de la fiche des risques professionnels
La formation en matière d'hygiène et de sécurité	Formation de tous les agents à l'hygiène et à la sécurité Formation aux premiers secours	La formation doit porter sur les responsabilités encourues
Le droit de retrait en cas de danger grave et imminent	Inexistant Approche jurisprudentielle	Article 5-1 à 5-4 Procédure stricte Intervention de différents acteurs

DOCUMENT N° 4 : Sécurité : cinq centres de gestion informent les agents

extrait de « La Gazette des communes » - 4 décembre 2000

Cinq centres de gestion de la fonction publique territoriale viennent de réaliser un livret d'accueil sécurité destiné aux salariés et aux employeurs. Analyse de l'initiative avec le centre d'Ille-et-Vilaine.

On voit encore des choses qui font peur : des agents en équilibre sur des échelles bancales pour poser des guirlandes, d'autres qui lèvent des charges sans plier les genoux... beaucoup reste à faire. » Ce propos de Jean-Luc Coutouly, conseiller en prévention au centre de gestion (CDG) d'Ille-et-Vilaine, explique pourquoi son institution s'est jointe à quatre autres CDG pour éditer un document de sensibilisation à la sécurité pour les petites communes.

Le livret contient des recommandations très pratiques (lire encadré) et s'articule, sur un ton ludique et pédagogique, autour de quinze thèmes : « En cas d'incendie », « Gare au bruit », « Protégez votre dos », « Attention tension », « Bien conduire », « Travailler avec des machines », etc. L'ensemble, abondamment illustré, comporte deux présentations : l'une pour les employeurs et animateurs sécurité ; l'autre pour les agents en poste ou nouvellement accueillis dans la commune. La première, tirée à 9000 exemplaires, se présente sous la forme d'un classeur, ce qui permet d'insérer des fiches. 1500 exemplaires ont été réservés au centre d'Ille-et-Vilaine. La seconde doit être donnée aux agents et a été tirée en 28000 exemplaires. L'Ille-et-Vilaine en a réservé 7000.

Ce document, d'une trentaine de pages, a vu le jour en septembre et fait maintenant l'objet d'une diffusion plus ou moins active selon les centres. Plusieurs mois de travail ont été nécessaires pour les concevoir. Ils permettront aux employeurs d'être en règle avec la loi, d'une part, et de faire baisser le nombre d'accidents du travail, d'autre part. « Nous avons agi car le décret du 10 juin 1985 enjoint à toutes les communes de former à la sécurité les agents nouvellement embauchés, ce qui est rarement fait. Ce document existera, et nous espérons que même les agents en place le recevront. »

Le nombre d'accidents en baisse

L'initiative des centres de gestion repose également sur les risques que prennent encore les agents, même si dans certains départements – comme l'Ille-et-Vilaine –, les déclarations d'accidents ont baissé. « Nous comptons l'an dernier 144 déclarations d'accidents, dont 50 % avec arrêt de travail ⁽¹⁾, pour 4080 agents en activité. Ce chiffre évolue à la baisse, même si je pense que toutes les collectivités ne nous avertissent pas lors d'un accident. Est-ce dû à nos efforts ou à une prise de conscience ? Toujours est-il que nous pouvons aller plus loin. Il y a encore des manques d'informations et de moyens. C'est notre rôle d'assister les petites communes, en formation par exemple, ou de les inciter à faire attention – même si, depuis quatre ans, aucun accident très grave ni mortel n'a eu lieu. »

L'initiative conjointe a concerné les centres de Haute-Vienne, Deux-Sèvres, Tarn-et-Garonne, Vendée et d'Ille-et-Vilaine. Aujourd'hui, une trentaine de CDG en France comptent un animateur prévention, réunis en réseau. Ils étaient cinq, il y a quatre ans.

Comment Jean-Luc Coutouly va-t-il diffuser ses classeurs et livrets ? Il compte sur le bouche à oreille, et sur des réunions dans les arrondissements avec les maires, qui semblent rencontrer un grand succès. « Nous en avons déjà mené trois, et d'ici à la fin du mois d'octobre, deux autres auront lieu. L'affluence est surprenante : la dernière fois, 100 personnes se sont déplacées, du jamais vu. Il y a quatre ans, sur

le même thème, nous recueillions à peine 20 personnes ! Il est vrai que l'inquiétude gagne les élus, qui craignent de plus en plus d'être mis en examen à cause d'accidents survenus à leur personnel. »

Chaque réunion se déroule de la même façon. Un récent décret, paru le 16 juin dernier, est d'abord évoqué. « Il apporte des compléments à celui de 1985, mais certains élus le découvrent ! » assure le préventeur. Puis un point est fait sur le réseau de préventeurs dont dispose le CDG dans le département (250 agents disséminés dans les communes).

Arrivé en 1996 de la ville de Paris, où il travaillait à la direction de la protection de l'environnement, Jean-Luc Coutouly n'est pas à sa première action de sensibilisation. Il a ainsi conçu des fiches par poste de travail, regroupant les consignes de sécurité par métier. Plus d'une trentaine ont été rédigées par ses soins, au rythme de deux à trois par trimestre. Secteurs déjà abordés : la voirie, les bâtiments, les établissements culturels ou sportifs, ou encore la restauration scolaire et les services administratifs. Les fiches plus récentes ont trait aux installations électriques dans les bâtiments, et aux poses de podiums, qui occasionnent souvent des chutes et accidents de manutention.

Bruno Leprat

Un peu de jurisprudence

Pour marquer les esprits lors des réunions publiques et encourager les élus à lutter contre l'insécurité, Jean-Luc Coutouly, conseiller en prévention au CDG d'Ille-et-Vilaine, énonce les jugements suivants.

- En 1995, le maire de Plozévet a été condamné à un mois de prison avec sursis et 5000 francs d'amende pour homicide involontaire et non-respect des règles de sécurité. Lors de travaux sur une charpente, un agent était tombé.
- La même année, un directeur des services techniques s'est vu condamné à la même peine de prison, assortie de 10000 francs d'amende pour blessures involontaires lors de la descente d'un salarié d'une entreprise extérieure dans le réseau d'assainissement.
- A Grasse, en 1988, un directeur des services techniques a été condamné à 5000 francs d'amende et à l'affichage et la publication du jugement, pour blessure involontaire et infraction au Code du travail. Le motif : défaut de consignes de sécurité. Des panneaux de signalisation dans un hangar, dans l'attente de leur chargement, étaient tombés sur une personne.

(1) Soit 1231 jours d'arrêt de travail. Les accidents les plus graves en Ille-et-Vilaine sont les chutes de hauteur (25 jours d'arrêt de travail en moyenne).

DOCUMENT N° 5: Les associations professionnelles tiennent salon au village territorial

extrait de « La Gazette des communes » - 4 décembre 2000

Le Village territorial, implanté au cœur du Salon des maires et des collectivités locales, a accueilli du 21 au 23 novembre plus d'une quinzaine d'associations, venues à la rencontre des visiteurs et de leurs adhérents.

Une estrade pour les urbanistes

Dans sa quête de reconnaissance professionnelle, l'Association des urbanistes des territoires a pu assurer, pour la première fois, une permanence au Salon des maires. «Notre présence au village territorial tient, d'une part, à notre volonté d'être partie prenante au Salon. Mais, d'autre part, nous cherchons surtout à promouvoir le rôle des urbanistes dans le cadre de l'aménagement du territoire, ce qui ne va pas toujours de soi», résume un représentant de l'association.

Dominik Levacher, urbaniste à Nanterre, interpelle tant les élus que les agents. «J'ai pu discuter avec des élus. Mais, pas de chance, tous ceux que j'ai rencontrés étaient convaincus de la place de l'urbanisme. Des agents ont également pu se renseigner sur nos actions. Les rapports avec d'autres associations ont aussi été fructueux», ajoute-t-elle.

Respect milite pour une meilleure identification des risques

Ce mercredi 22 novembre, le colloque organisé par le Réseau des préventeurs et ergonomes des collectivités territoriales (Respect), sur le thème des risques professionnels, fait salle comble au Salon des maires et des collectivités locales. Une marque d'intérêt qui ne manque pas de satisfaire Victor Fornito, président de cette association fondée voilà quatre ans et qui compte aujourd'hui une centaine d'adhérents. Une association également présente au Village territorial, où elle dispose d'un stand. A travers la constitution de ce réseau, les préventeurs se sont fixé quatre objectifs: faire reconnaître la spécificité de leur métier, conseiller les autorités locales, développer une culture santé et sécurité au travail, fédérer les compétences pour faire reculer les accidents et maladies à caractère professionnel. Victor Fornito souhaite également que les élus, responsables de service et l'ensemble des acteurs de la prévention se rapprochent des professionnels de la prévention pour une meilleure identification des risques.

L'AACT, force de propositions pour la réforme des marchés publics

Parce que l'achat dans les collectivités est à la fois une question économique et réglementaire, l'AACT, également présente au sein du Village territorial, s'intéresse à ces deux aspects de la question. Son équipe réglementaire, par exemple, suit de très près le déroulement de la réforme du Code des marchés publics. La notion d'opération particulièrement: «De plus en plus controversée, elle pose des problèmes réglementaires», explique un responsable. Autre point de réflexion de l'AACT: la «transversalité» de l'achat.

Pour sa part, la branche économique de l'association planche sur les techniques économiques d'achat, analysant et adaptant des procédures appliquées dans le secteur privé. Elle organise des formations en tout genre, en association avec le CNFPT. Elle publie également

des études. Le prochain ouvrage à paraître concernera l'achat de véhicules.

Une première pour les DG et DGA des régions et des départements

L'Association nationale des directeurs généraux et des directeurs généraux adjoints des départements et des régions était, elle aussi, représentée pour la première fois au Salon des maires. «En tant que départements, nous sommes les partenaires privilégiés des communes», déclarait Christian Olivier, directeur général des services du département de l'Oise et membre de l'association.

Pour Lionel Fourmy, président de l'association, la présence de celle-ci participe également d'un partenariat fort en matière de communication avec «la Gazette». Et si cette manifestation est l'occasion pour ses membres de rencontrer des professionnels, elle est également celle de se retrouver entre eux.

Réunis en assemblée générale, les DG et DGA ont dressé le bilan de leurs principales préoccupations. L'application des 35 heures fera l'objet d'un échange d'expériences, une journée d'étude sera consacrée aux pays et agglomérations. Enfin, des colloques sont prévus sur les thèmes de la sécurité et du développement durable.

Fédération des gardes champêtres: une solution qui existe déjà...

Présent également sur le Village territorial, le président de la Fédération nationale des gardes champêtres communaux et intercommunaux, Jacques Armesto, rappelle: «Notre rôle quotidien sur le terrain a débuté il y a huit siècles. Le garde champêtre assure la surveillance rurale en appliquant l'arsenal préventif et répressif que lui confère son statut.» Au-delà, il adresse directement un message aux maires: «Messieurs, vous êtes sollicités pour la tranquillité, le respect du civisme. Ne créez pas autre chose: les gardes champêtres existent déjà!»

Equivalents ruraux des policiers municipaux, les gardes champêtres ont vu leur nombre passer de près de 30000 en 1960 à 3550 actuellement. Toutefois, leur renaissance est envisageable grâce au système intercommunal: le décret permettant à ces structures d'engager des gardes champêtres doit, enfin, être publié prochainement...

L'ATTF plébiscite le village territorial

Le Salon des maires et des collectivités locales n'est pas terminé que Christian Lepage, le président de l'Association des techniciens territoriaux de France (ATTF), est prêt à recommencer. «L'initiative du Village territorial de "la Gazette" nous permet de découvrir et d'échanger avec d'autres associations qui nous étaient inconnues. Cet espace favorise entre nous des échanges durables. Il permet d'envisager un partenariat entre élus et fonctionnaires.» C'est également l'occasion, pour le responsable de l'ATTF, de marquer la place des agents et des élus dans la FPT. Mais cette première année est avant tout une année d'observation. Car l'ATTF ne compte pas s'en tenir à une seule présence si l'initiative est renouvelée. «Nous serons un peu plus actifs l'année prochaine», reprend Christian Lepage. «Nous organiserons probablement un débat».

Les internautes territoriaux guident les visiteurs sur internet

Créée il y a trois ans, l'Association des internautes territoriaux (AIT) vise à développer les liens électroniques entre professionnels, quel que soit leur métier. Elle regroupe environ 600 personnes inscrites à sa liste de diffusion, accessible depuis le site www.ait.asso.fr. Aujourd'hui, il s'agit pour l'AIT, notamment, de montrer les changements qu'apporte Internet dans les collectivités, sans pour autant effrayer les utilisateurs potentiels : tous les webmasters sont dans ce double état d'esprit, explique Dominique Filatre, trésorier de l'AIT. Une situation d'autant plus délicate que tous les métiers n'en sont pas au même niveau en ce qui concerne l'utilisation d'Internet : « les bibliothécaires et documentalistes sont les plus avancés et de loin ».

L'AIVF se forme et s'informe au Salon des maires

Pour l'Association des ingénieurs des villes de France (AIVF), le Salon des maires et des collectivités locales est surtout un moyen de se tenir informés et éventuellement de se former. Les exposants présentant des produits de haute technologie y sont en effet nombreux et les ingénieurs sont toujours intéressés par toute nouveauté en matière d'équipement, de voirie, d'urbanisme ou autre.

Claude Delagneau et Albert Bonasseau, tous deux DGST en retraite, sont restés des membres actifs du bureau de l'AIVF Ile-de-France. Chargés de diverses missions, ils représentent, en ce premier jour de salon, leur association, forte de 3 500 adhérents. « Lors de l'élection du bureau national, je suis venu dépouiller environ 1 700 bulletins de vote », explique Claude Delagneau, en guise d'exemple d'une de ses autres tâches au sein de l'AIVF.

Sur le salon, ils ont été 11 ingénieurs à se relayer au village territorial pour demeurer à l'écoute des villes de demain et « à rappeler aux élus que les ingénieurs, comme beaucoup d'autres corps de métiers territoriaux, ont leur association ».

*Sophie Legall, Marie-Jeanne Marti,
Emmanuelle Piriou, Francis Coudin,
Antoine Jeandey et Gérard Ramirez del Villar*

DOCUMENT N° 6: Circulaire hygiène et sécurité du 9 octobre 2001

Circulaire du 9 octobre 2001 du ministère de l'intérieur relative au Décret n° 2000-542 du 16 juin 2000 modifiant le Décret n° 85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale

(NOR: INTB0100272C).

Le Ministre de l'intérieur

à

Mesdames et messieurs les préfets Métropole et DOM

Objet: décret n° 2000-542 du 16 juin 2000 modifiant le décret n° 85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale

Compte tenu de l'importance de l'hygiène et de la sécurité du travail dans la fonction publique territoriale tant pour les élus locaux que pour les agents territoriaux, la présente circulaire rappelle aux autorités locales l'ensemble des dispositions qui doivent être mise en œuvre dans ce domaine en y insérant les nouvelles dispositions du décret n° 2000-542 du 16 juin 2000 modifiant le décret n° 85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale. Les numéros des articles cités correspondent à ceux du décret du 10 juin 1985 modifié.

Le décret du 16 juin 2000 a modifié le décret n° 85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale.

Ce décret, d'une part, transpose, après une large concertation avec les syndicats et les associations d'élus et après approbation par le Conseil Supérieur de la fonction publique territoriale, les règles applicables à l'État telles qu'elles découlent des modifications introduites en 1995 dans le décret n° 82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité dans la fonction publique de l'État, dans la mesure où celles-ci sont compatibles avec les règles résultant du statut de la fonction publique territoriale.

Il transpose, d'autre part, les dispositions de la directive européenne n° 89/391 du 10 juin 1989, concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail, s'agissant notamment du droit de retrait des agents de la fonction publique territoriale.

Ainsi, le principe de la construction juridique retenu par le décret de 1985, selon lequel le code du travail s'applique en la matière dans les collectivités territoriales, sauf dispositions expresses prévues par ce décret est réaffirmé. De manière générale, le décret vise à développer les conditions d'une meilleure application des règles d'hygiène et de sécurité.

La présente circulaire traite des modalités d'application du décret du 10 juin 1985 modifié par le décret du 16 juin 2000.

A cette fin, elle analyse et commente dans l'ordre des dispositions du décret les points suivants:

- les règles relatives à l'hygiène et à la sécurité (titre I du décret)
- la mise en œuvre de ces règles et le contrôle de leur application (titre II)
- la formation en matière d'hygiène et de sécurité (titre III)
- la médecine de prévention (titre IV)
- les organismes compétents en matière d'hygiène et de sécurité (titre V).

I/ LES RÈGLES RELATIVES A L'HYGIÈNE ET A LA SÉCURITÉ

I.1) Le champ d'application (art 1^{er})

Les dispositions du décret s'appliquent, en vertu de l'article 1^{er}, à l'ensemble des collectivités locales et de leurs établissements publics.

Ces dispositions, ont vocation à s'appliquer à l'ensemble des personnels, qu'ils soient titulaires ou non, ainsi qu'aux apprentis et aux personnes recrutées sur contrats aidés (CES ou emplois jeunes) au sein des collectivités et établissements publics locaux.

I.2) La législation et la réglementation de référence (art 3)

Conformément à l'article 3 du décret du 10 juin 1985, sont directement applicables dans les collectivités locales et les établissements publics visés à l'article 1^{er} du décret, les règles définies au livre II, titre III du Code du travail et par les décrets pris pour son application, sous réserve des adaptations rendues nécessaires par les spécificités territoriales, précisément prévues par les autres dispositions du présent décret.

Les dispositions d'application directe couvrent un domaine extrêmement vaste, qui porte notamment sur:

- les principes généraux de prévention;
- l'environnement physique des agents, l'adaptation des postes de travail, les locaux du travail ainsi que leurs installations annexes réfectoires, vestiaires, sanitaires, etc.;
- les équipements de travail (machines, protections collectives et individuelles);
- la présentation de divers risques: maintenance et postures de travail, produits dangereux, travail en hauteur...;
- la protection contre l'incendie;
- les conditions d'hygiène et de salubrité nécessaires à la santé des personnes, dans les locaux et sur les lieux de travail.

Certaines dispositions du livre II, titre III du Code du travail ne sont pas, en revanche, directement opposables aux collectivités locales. C'est le cas, par exemple, des articles R. 236-1 et suivants sur les comités d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail dans les entreprises, qui ont été repris et adaptés au titre IV du décret du juin 1985.

Si des modalités particulières d'application nouvelles ou complémentaires s'avéraient nécessaires au regard des conditions spécifiques de fonctionnement des collectivités locales et des établissements publics locaux, celles-ci pourront être fixées par voie d'arrêté interministériel ainsi qu'il est prévu à l'article 3 du décret.

Par ailleurs, ces dispositions n'ont pas un caractère exclusif puisque d'autres mesures peuvent s'imposer aux collectivités locales. A titre d'exemple, peuvent être cités: l'article L. 10 du code de la santé publique qui prévoit les obligations d'immunisation du personnel contre l'hépatite B, la diphtérie, le tétanos et la poliomyélite, applicable aux collectivités locales pour certains de leurs établissements directement

concernés (Arrêté du 15 mars 1991, fixant la liste des établissements ou organismes publics ou privés de prévention ou de soins dans lesquels le personnel exposé doit être vacciné: JO 3 avril. 1991), le règlement sanitaire départemental...

II/ LA MISE EN ŒUVRE DES RÈGLES D'HYGIÈNE ET DE SÉCURITÉ

Le décret du 16 juin 2000 rappelle la responsabilité de l'autorité territoriale et précise la mission des agents chargés de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité et des agents chargés d'une fonction d'inspection.

II.1) Les autorités territoriales, responsables de l'hygiène et de la sécurité de leurs agents (nouvel art 2-1)

La responsabilité des autorités territoriales quant à la sécurité et à la protection de la santé des agents placés sous leur autorité est expressément réaffirmée dans le nouvel article 2-1.

A ce titre, il convient de rappeler que la responsabilité de l'autorité territoriale peut être engagée, le cas échéant, sur le fondement des nouvelles dispositions du code pénal résultant de la loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels.

II.2) Les agents chargés d'assurer la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité (ACMO) (art 4)

II.2.1) Désignation et positionnement

Toute collectivité se doit de désigner un ou plusieurs ACMO, notamment s'il y a plusieurs sites distincts, cette nomination s'effectuant désormais avec l'accord du ou des intéressés et après avis du comité d'hygiène et de sécurité ou à défaut du comité technique paritaire. Cette obligation ne peut être confiée qu'à des agents appartenant à ladite collectivité, la nature des missions impliquant une présence au sein de celle-ci.

Ces agents sont placés sous l'autorité de l'exécutif territorial et exercent ainsi leurs compétences sous la responsabilité de ce dernier, qui pourra utilement leur adresser une lettre de mission.

Dans l'hypothèse où aucun agent de la collectivité ne donnerait son accord à l'autorité territoriale pour l'exercice des fonctions d'ACMO, celles-ci pourront être confiées au secrétaire de mairie ou au directeur général des services, l'hygiène et la sécurité entrant dans le cadre général de leurs missions. Ces derniers, sans avoir le titre d'ACMO, seront alors chargés des fonctions dévolues à ces agents par l'article 4-1 du décret du 15 mai 1985 modifié, en matière d'hygiène et de sécurité.

II.2.2) Compétences

a) Définition

Les missions des ACMO ont été précisées par le décret du 16 juin 2000 qui a introduit dans le décret du 10 juin 1985 un nouvel article 4-1. Elles consistent à assister et conseiller l'autorité territoriale dans la mise en œuvre des règles de sécurité et d'hygiène en visant à : prévenir les

dangers susceptibles de compromettre la santé et la sécurité des agents, améliorer les méthodes et le milieu du travail en adaptant les conditions de travail, faire progresser la connaissance des problèmes de sécurité et des techniques propres à les résoudre et veiller à la bonne tenue des cahiers d'hygiène et sécurité dans tous les services.

Par ailleurs, L'ACMO intervient en application de l'article 14.1 du décret lors de l'établissement de la fiche relative aux risques professionnels (cf. point V-3-1-b- infra).

D'une façon générale, il doit concourir à l'élaboration de la politique de prévention et de sécurité menée par sa collectivité et à la recherche de solutions pratiques adaptées aux difficultés rencontrées; contribuer à l'analyse des causes des accidents de service et de travail; participer avec les autres acteurs de la prévention à la sensibilisation et à la formation des personnels.

b) Conditions d'exercice

Eu égard à ses compétences, l'ACMO doit être associé aux travaux du comité d'hygiène et sécurité (CHS) ou du comité technique paritaire (CTP) en l'absence de CHS, et assiste de plein droit, avec voix consultative, à leurs réunions lorsqu'est évoquée la situation de la collectivité auprès de laquelle il est placé.

Lorsque la nature des activités, au regard en particulier des risques professionnels encourus et de l'importance des services ou établissements en cause, le justifient, les fonctions d'ACMO doivent pouvoir s'exercer à temps complet.

Par ailleurs, il va de soi que les agents appelés à exercer ces fonctions, ne sauraient être pénalisés dans le déroulement de leurs carrières et que les mêmes possibilités de promotion leur demeurent ouvertes, sans que des motifs liés à cette activité d'ACMO puissent leur être opposés.

Enfin, pour exercer efficacement leurs missions, les ACMO doivent suivre une formation préalable à leur prise de fonction et continue (cf. IV-2).

II.3) Les agents chargés de la fonction d'inspection (ACFI) (art 5)

Afin d'assurer le bon respect de l'ensemble des règles relatives à l'hygiène et à la sécurité du travail, un dispositif d'inspection est organisé.

II.3.1) Nomination et positionnement

L'autorité territoriale désigne le ou les agents chargés d'assurer une fonction d'inspection après avis du CHS ou à défaut du CTP ou peut passer convention à cet effet avec le centre de gestion.

Le décret ne précise pas le nombre de fonctionnaires devant être nommé. Les collectivités locales sont en effet mieux à même de déterminer l'importance du réseau à mettre en place en la matière afin que les agents puissent accomplir l'ensemble des missions qui leur sont dévolues.

Ces agents sont rattachés fonctionnellement à l'autorité territoriale lorsqu'ils sont directement nommés par celle-ci et au centre de gestion lorsque l'autorité territoriale a passé convention à cet effet avec cet établissement.

Par ailleurs, l'autorité territoriale ou le centre de gestion peut demander au ministre chargé du travail de lui assurer le concours des agents des services de l'inspection du travail pour des missions temporaires ou permanentes.

II.3.2) Compétences

Les agents chargés d'assurer une fonction d'inspection doivent contrôler les conditions d'application des règles du code du travail qui s'appliquent dans les collectivités locales et des règles spécifiques prévues par le décret du 10 juin 1985.

Ils sont également consultés pour avis sur les règlements et consignes que l'autorité territoriale envisage d'adopter en matière d'hygiène et de sécurité (art 43).

Enfin, ils ont un rôle de proposition vis-à-vis de l'autorité territoriale sur toute mesure qui leur paraît de nature à améliorer l'hygiène et la sécurité du travail dans son ensemble et en cas d'urgence, y compris en cas d'exercice du droit de retrait, sur les mesures immédiates qu'ils jugent nécessaires, l'autorité territoriale devant les informer ultérieurement des suites données à leur proposition.

II.3.3) Conditions d'exercice et d'information des ACFI

Bien que le décret ne comporte pas de spécifications quant à l'accès aux locaux, l'efficacité du travail de vérification des conditions d'hygiène et de sécurité nécessite qu'une complète liberté d'accès aux locaux soit garantie à ces agents.

Afin de prévenir d'éventuels conflits et de clarifier les conditions d'exercice du travail de l'ACFI, ces dernières peuvent être utilement consignées dans une lettre de mission établie entre l'autorité territoriale et l'ACFI ou entre le centre de gestion et l'autorité territoriale dans le cas où celle-ci passe convention avec le centre de gestion. Cette lettre de mission sera utilement transmise au CTP ou au CHS.

Par ailleurs, les ACFI peuvent assister avec voix consultative aux travaux des CTP ou du CHS consacrés aux problèmes d'hygiène et de sécurité et à cet effet, les documents se rattachant à la mission des comités leur sont communiqués pour avis. Parallèlement, leurs observations sont portées à la connaissance des comités.

Ils ont également à leur disposition, la fiche sur laquelle sont consignés les risques professionnels.

Enfin (art 5 alinéa 3), ils se voient reconnaître le droit à une formation préalable à la prise de fonction (cf. IV-2) et sont investis de compétences particulières dans le cadre de la procédure de retrait (cf. II 4).

II.4) Le droit de retrait

Le décret du 16 juin 2000 précise les conditions d'exercice et la procédure du droit de retrait, dont la jurisprudence avait déjà consacré le principe.

II.4.1) Les conditions d'exercice du droit de retrait (art 5-1)

a) Le principe

Un droit de retrait (et d'alerte) est reconnu à tout agent lorsque celui-ci a des motifs raisonnables de penser que sa situation de travail présente un danger grave et imminent pour sa vie ou pour sa santé ou s'il constate une déféctuosité dans les systèmes de protection.

La notion de danger grave et imminent doit s'entendre comme une menace susceptible de provoquer une atteinte sérieuse à l'intégrité physique de l'agent, dans un délai très rapproché. Elle concerne plus spécialement les risques d'accidents, puisque l'accident est dû à une action soudaine entraînant une lésion du corps humain. Les maladies sont le plus souvent consécutives d'une série d'événements à évolution lente et sont, a priori, hors champ.

Face à une telle situation l'agent peut se retirer de son poste de travail et avise immédiatement son supérieur hiérarchique, sans encourir de sanction ou de retenue de rémunération.

b) Les limites

L'exercice du droit de retrait ne doit pas créer pour autrui une nouvelle situation de danger grave et imminent. Par « autrui », il convient d'entendre toute personne susceptible, du fait du retrait de l'agent, d'être placée elle-même dans une situation de danger grave et imminent pour sa vie ou sa santé. Il peut donc s'agir de collègues de l'agent, mais aussi, le cas échéant, de tiers tels que les usagers du service public.

Par ailleurs, le droit de retrait s'exerce sous réserve de l'exclusion de certaines missions de sécurité des biens et des personnes, incompatibles avec l'exercice de ce droit.

Ces missions ont été déterminées par l'arrêté interministériel du 15 mars 2001 portant détermination des missions de sécurité des personnes et des biens incompatibles avec l'exercice du droit de retrait dans la fonction publique territoriale (JO du 24 mars 2001).

Il s'agit : pour les agents des cadres d'emplois des sapeurs-pompiers, des missions opérationnelles définies par l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales relatif aux services d'incendie et de secours ; pour les agents des cadres d'emplois de police municipale et pour les agents du cadre d'emplois des gardes champêtres et en fonction des moyens dont ils disposent, des missions destinées à assurer le bon ordre, la sécurité, la santé et la salubrité publique, lorsqu'elles visent à préserver les personnes d'un danger grave et imminent pour la vie ou pour la santé. En application de l'article 3 de cet arrêté, lorsque ces agents ne peuvent se prévaloir du droit de retrait, ils interviennent dans le cadre des dispositions des règlements et des instructions qui ont pour objet d'assurer leur protection et leur sécurité.

II.4.2) La procédure du droit de retrait

L'alerte

La procédure d'alerte est déclenchée :

- soit par l'agent concerné par le danger qui en avise son supérieur hiérarchique. A cet égard, même si le décret ne l'impose pas, il apparaît tout à fait opportun qu'un membre du CHS compétent soit informé de la situation en cause ;
- soit par un membre du comité qui constatant, notamment par l'intermédiaire d'un agent ayant exercé son droit de retrait, une cause de danger grave et imminent la signale immédiatement à l'autorité territoriale ;

Dans les deux hypothèses ce signalement est recueilli de façon formalisée par le biais du registre spécial mentionné à l'article 5.3 et tenu, sous la responsabilité de l'autorité territoriale, à la disposition des membres du CHS ou CTP et de tout agent ayant exercé le droit de retrait. Un modèle de registre spécial figure en annexe n° 2 de la présente circulaire.

Enquête et adoption des mesures propres à remédier au danger

A la suite du signalement du danger, l'autorité doit procéder immédiatement à une enquête.

Si le signalement émane d'un membre du CHS, celui-ci doit obligatoirement être associé à l'enquête. La présence d'un membre du CHS doit cependant être préconisée lors du déroulement de l'enquête, quel que soit le mode de signalement du danger grave et imminent en cause.

En toute hypothèse, l'autorité territoriale doit prendre les mesures nécessaires pour remédier à la situation, le comité compétent en étant informé.

En cas de divergence sur la réalité du danger ou la façon de le faire cesser, le comité est réuni en urgence dans un délai n'excédant pas vingt-quatre heures.

Si le désaccord persiste entre l'administration et le comité sur les mesures à prendre, et après intervention du ou des ACFI, qui doit être comprise comme étant une intervention d'expertise et de conseil permettant éventuellement de lever le désaccord, il peut être fait appel aux services de l'inspection du travail et, dans leur domaine respectif, aux membres du corps des vétérinaires inspecteurs, à celui des médecins inspecteurs régionaux du travail et de la main-d'œuvre et du service de la sécurité civile.

Qu'il s'agisse de la saisine de l'inspection du travail ou des autres catégories d'intervenants mentionnés à l'alinéa 5 de l'article 5-2 du décret, celle-ci devra s'effectuer auprès du directeur départemental du travail ou du chef du service départemental dont relèvent les autres intervenants sollicités. Les demandes d'intervention des services de la sécurité civile devront, pour leur part, être formulées auprès du préfet de département dont relèvent ces services. La détermination du fonctionnaire amené à intervenir sera effectuée respectivement par le directeur départemental

du travail, par le chef de service départemental concerné ou par le préfet compétent selon les règles propres à chacun des domaines concernés. Cette intervention s'inscrit dans une perspective d'expertise et de conseil hors pouvoir de contrainte et de sanction tel que prévu par le code du travail (art L. 230-5, L. 231-5, L. 263-1, L. 611-10, et L. 611-14).

L'intervention de ces corps d'inspection de l'État donne lieu à un rapport adressé conjointement à l'autorité territoriale, au comité et à l'ACMI indiquant, le cas échéant, les manquements en matière d'hygiène et de sécurité et les mesures proposées pour y remédier.

Dans un délai de quinze jours, l'autorité adresse à l'auteur du rapport une réponse motivée indiquant les mesures prises ou qu'elle va prendre et communique copie de cette réponse au CHS ainsi qu'à l'ACFI.

Enfin, en ce qui concerne les agents non titulaires, un nouvel article 5-4 prévoit à leur profit le bénéfice du régime de la faute inexcusable de l'employeur telle que défini aux articles L. 452-1 et suivants du Code de la sécurité sociale, dès lors qu'ils auraient été victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle, alors qu'eux-mêmes ou un membre du CHS avaient signalé au chef de service le risque qui s'est réalisé.

III/ LES ORGANISMES COMPÉTENTS EN MATIÈRE D'HYGIÈNE ET DE SÉCURITÉ

Les organismes compétents en matière d'hygiène et de sécurité sont : les comités techniques paritaires (CTP) qui ont une compétence générale en matière d'hygiène et de sécurité et le cas échéant les comités d'hygiène et de sécurité (CHS) créés par l'organe délibérant de la collectivité «si l'importance des effectifs et la nature des risques professionnels le justifient».

III.1) Le comité technique paritaire

Le comité technique paritaire est, en application de l'article 33,5° de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, consulté pour avis sur les questions relatives à l'hygiène et à la sécurité. Il est obligatoirement consulté sur les mesures de salubrité et de sécurité. Il est convoqué lorsqu'un accident met en cause l'hygiène ou la sécurité ou s'il entraîne des conséquences graves.

La composition, le mode de désignation de leurs membres et le fonctionnement des CTP sont fixés par le décret n° 85-565 du 30 mai 1985 relatif aux comités techniques paritaires des collectivités territoriales et de leurs établissements.

III.2) Le comité d'hygiène et de sécurité

III.2.1) L'organisation

L'article 33 dernier alinéa précise que les comités d'hygiène et de sécurité «locaux» ou «spéciaux» sont créés par l'organe délibérant de la collectivité «si l'importance des effectifs et la nature des risques professionnels le justifient».

Les critères qui en application du décret du 30 mai 1985 rendent obligatoire la création d'un CHS sont les suivants :

- Critère d'effectif : au moins 200 agents titulaires ou non titulaires à temps complet ou non complet.
- Critère de risque : «un ou plusieurs services comportant des risques pro-

fessionnels spécifiques par leur fréquence et leur gravité, notamment en raison de la nature des missions ou des tâches, de l'agencement ou de l'équipement des locaux.»

Parmi les services comportant des risques professionnels, tels que définis dans le décret, sont notamment visés les services dans lesquels existent de réels problèmes de salubrité et de sécurité : réseaux souterrains d'égouts, stations d'épuration, mais également les services dans lesquels sont employées des machines présentant de réels risques (services des espaces verts, régie municipale d'entretien).

Si la collectivité reste maître de l'appréciation du caractère obligatoire de la création du CHS, sa décision est susceptible d'être contrôlée par le juge et peut engager sa responsabilité.

L'assemblée délibérante peut par ailleurs décider de diviser ce comité en sections correspondant à des spécificités ou services différents au sein de la collectivité.

Les dépenses de fonctionnement sont à la charge de la collectivité ou de l'établissement.

III.2.2) Composition

Le ou les CHS fonctionnent sous la responsabilité de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement, lequel détermine après avis du CTP, leur nombre, leur siège et leur compétence.

a) nombre de membres

Les comités sont des organismes paritaires, composés en nombre égal d'une part des représentants de la collectivité territoriale désignés par l'autorité territoriale parmi les membres de l'organe délibérant ou parmi les fonctionnaires de la collectivité, et d'autre part de représentants des organisations syndicales élus au suffrage direct par le personnel.

Le médecin du service de médecine professionnelle et préventive assiste désormais de plein droit aux séances du comité avec voix consultative, ainsi que l'ACMO lorsque la situation de la collectivité auprès de laquelle il est placé est évoquée.

Le nombre des membres du CHS, fixé pour la durée du mandat des représentants du personnel par l'organe de la collectivité ou de l'établissement auprès duquel il est placé, ne peut être inférieur à trois ni supérieur à dix. Pour fixer ce nombre, il doit être tenu compte de l'effectif des agents et de la nature des risques professionnels

b) désignation des représentants du personnel

Les modalités de l'élection des représentants du personnel demeurent fixées par le décret du 30 mai 1985 relatif au comité technique paritaire. Le décret du 16 juin 2000 n'a rien modifié en ce domaine.

La date des prochaines élections pour le renouvellement des représentants du personnel aux CHS et aux CTP est fixée par l'arrêté du 30 mars 2001 au jeudi 8 novembre 2001 pour le premier tour de scrutin et au jeudi 13 décembre 2001 pour le second tour (JO du 21 avril 2001).

c) désignation des représentants de la collectivité

L'autorité territoriale désigne ses représentants parmi les membres de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement ou parmi les agents de cette collectivité ou établissement.

d) durée du mandat des membres

Les membres des comités d'hygiène et de sécurité sont désignés pour une période de six ans et leurs fonctions sont renouvelables.

III.2.3) Fonctionnement

Le comité est présidé par un représentant de la collectivité ou de l'établissement. Il est désigné par l'autorité territoriale parmi ses représentants au comité d'hygiène et de sécurité. Il peut entendre les agents chargés d'une fonction d'inspection.

L'article 37 du décret du 10 juin 1985 modifié renvoie aux règles de fonctionnement du décret du 30 mai 1985 relatif au comité technique paritaire.

III.2.4) Le rôle et les missions des CHS ou CTP en matière d'hygiène et de sécurité

Le rôle et les missions des organismes compétents en matière d'hygiène et de sécurité, CHS ou CTP lorsque ces derniers ne sont pas assistés d'un CHS, figurent au chapitre VI du décret du 10 juin 1985. Elles sont désormais plus précisément définies.

S'agissant spécifiquement des CTP, l'article 28 du décret prévoit que lorsque les CTP ne sont pas assistés de CHS, un représentant du service de médecine professionnelle et préventive et l'un des ACMI peuvent assister, avec voix consultative aux réunions du CTP consacrées aux problèmes d'hygiène et de sécurité.

Lorsque les collectivités ou établissements comportent un CTP assisté d'un CHS, le CHS bénéficie d'une délégation permanente du CTP sachant que ce dernier examine les questions d'hygiène et de sécurité dont il se saisit ou est saisi par le CHS. Par ailleurs, le CTP reçoit communication des documents élaborés par le CHS ainsi que du rapport annuel sur l'évolution des risques professionnels et du programme annuel de prévention des risques professionnels prévus respectivement aux articles 40 et 45 du décret du 10 juin 1985 modifié accompagnés de l'avis formulé par les comités d'hygiène et de sécurité.

De manière générale, les comités (CTP ou CHS) ont pour mission de contribuer à la protection de la santé et de la sécurité des agents dans leur travail.

Au-delà du rôle initial de prévention et d'information précisé par le nouveau décret, l'organisme compétent en matière d'hygiène et de sécurité a vu ses missions renforcées, en particulier en cas de danger grave et imminent notamment en ce qui concerne les suites données aux situations ayant donné lieu à retrait d'un agent (article 5-2).

a) Rôle d'information et de prévention

Le CHS est compétent pour connaître des questions relatives :

- à l'observation des prescriptions législatives et réglementaires en matière d'hygiène et de sécurité ;
- aux méthodes et techniques de travail et au choix des équipements de travail dès lors qu'ils sont susceptibles d'avoir une influence directe sur la santé des agents ;
- aux projets d'aménagements, de construction et d'entretien des bâtiments au regard des règles d'hygiène et de sécurité, et de bien-être au travail ;
- aux mesures prises en vue de faciliter l'adaptation des postes de travail aux personnes reconnues travailleurs handicapés et aux mesures prises, en application du décret n° 85-1054 du 30 septembre 1985 relatif au reclassement des fonctionnaires territoriaux reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions, afin de permettre le reclassement de ces fonctionnaires ;
- aux mesures d'aménagement des postes de travail permettant de favoriser l'accès des femmes à tous les emplois ou nécessaires aux femmes enceintes.

Chaque année il délibère sur un rapport relatif à l'évolution des risques professionnels dont il transmet un exemplaire au centre de gestion, afin que ce dernier établisse un rapport de synthèse bi-annuel transmis au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale en annexe au rapport sur l'état de la collectivité prévu à l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984.

Il est informé pour avis de la désignation des ACMO et ACFI et en application de l'article 38 modifié, il a la possibilité d'entendre les ACFI.

Il a également un rôle de suggestion de toutes mesures destinées à améliorer l'hygiène et la sécurité du travail et à assurer l'instruction des agents dans ce domaine. A ce titre, il coopère à la préparation des actions de formation et veille à leur mise en œuvre.

Il est consulté sur les règlements et consignes de sécurité ou autre document émanant de la même autorité qui sont éventuellement discutés en son sein. Il procède à l'examen des observations consignées par les agents, et éventuellement par les usagers, sur le registre d'hygiène et de sécurité, qui doit être mis à disposition dans chaque service ou

établissement. Il est également informé des observations formulées par les fonctionnaires chargés de mission d'inspection.

De la même manière, le rapport annuel du service de médecine professionnelle et préventive est soumis pour examen du CHS par le président du comité technique paritaire ou du comité d'hygiène et de sécurité (article 28 et 44 du décret) ainsi que le programme annuel de prévention des risques professionnels. Ce programme est établi à partir de l'analyse prévue à l'article 40 du décret et fixe la liste détaillée des actions qu'il apparaît souhaitable d'entreprendre au cours de l'année à venir. A ce titre ce programme pourrait utilement préciser les conditions d'exécution de ces actions et l'estimation de leur coût.

Enfin, il est consulté sur l'établissement des fiches où sont consignés les risques professionnels.

Les membres du CHS sont également désormais tenus de recevoir une formation d'une durée minimale de 5 jours au cours de leur mandat (art. 8).

b) - Rôle d'investigation

Le comité d'hygiène et de sécurité est tenu de procéder à une enquête à l'occasion de chaque accident de service ou de chaque maladie professionnelle ou à caractère professionnel au sens des 3° et 4° de l'article 6 du décret du 10 juin 1985.

Celle-ci est menée par un représentant du personnel et un représentant de la collectivité qui peuvent être assistés par d'autres membres du comité et les médecins du service de médecine professionnelle et préventive.

Le comité est informé des conclusions de chaque enquête et des suites qui leur sont données.

Par ailleurs, de nouveaux modes d'examen et de contrôle sont prévus par le décret du 20 juin 2000.

Ainsi, un nouvel article 40-1 institue au bénéfice des membres du comité un droit d'accès aux locaux, sous forme de délégation. Celle-ci, qui exerce son droit d'accès sous réserve du bon fonctionnement du service, doit comporter des représentants de la collectivité territoriale et des représentants du personnel et peut, le cas échéant, être assistée d'un service de médecine professionnelle et préventive et de l'ACFI. Cette mission doit donner lieu à l'établissement d'un rapport.

L'article 41-1 nouveau prévoit, que le comité pourra demander à l'autorité territoriale de faire appel à un expert agréé dans les conditions de l'article R. 236-40 du code du travail en cas de risque grave, révélé ou non par un accident de service ou de maladie à caractère professionnel. Les frais d'expertise sont supportés par l'autorité territoriale, laquelle doit fournir à l'expert toutes les informations nécessaires à sa mission. Dans l'hypothèse où l'autorité territoriale refuse la désignation d'un expert, sa décision doit être motivée.

Enfin, le décret du 16 juin 2000 l'investit d'un nouveau rôle dans le cadre de la procédure du droit de retrait.

IV/ LA FORMATION

Le décret prévoit l'organisation de plusieurs types d'actions de formation relatives à l'hygiène et à la sécurité du travail, en renforçant sensiblement ce type d'obligation qui s'avère indispensable pour une bonne prise en compte de ces questions.

IV.1) Les ACMO (nouvel art 4-2)

Les ACMO doivent désormais bénéficier, à l'instar des ACFI, en application de la loi du 12 juillet 1984, d'une formation préalable à leur prise de fonction et à une formation continue, dont les modalités seront définies par arrêté conjoint du ministre chargé du travail et du ministre chargé des collectivités locales.

IV.2) Les ACFI (article 5)

Le décret du 16 juin 2000 conforte l'obligation de formation des ACFI en précisant qu'elle est assurée en application de la loi du 12 juillet 1984 et préalablement à leur prise de fonction.

IV.3) Les membres représentants du personnel des organismes compétents en matière d'hygiène et de sécurité

Le décret instaure une obligation de formation au profit des représentants du personnel membres des CHS. Sa durée minimale est de cinq jours au cours du mandat. Celle-ci est dispensée soit par :

- Un organisme agréé au niveau régional par arrêté préfectoral dans le cadre de l'article L. 236-18 du code du travail ;
- Un des organismes visés à l'article 1er du décret n° 85-552 du 22 mai 1985 relatif à l'attribution aux agents de la fonction publique territoriale du congé pour la formation syndicale.
- Par des organismes agréés par arrêté ministériel. Ces organismes devront, pour figurer sur la liste des organismes agréés par les différents ministres, établir leur aptitude à assurer la formation des membres de CHS. A cet effet, ils devront justifier dans leur demande d'agrément, notamment, des capacités de leurs formateurs et de l'expérience acquise par ceux-ci en matière de prévention des risques professionnels et en matière d'hygiène et de sécurité du travail. Si un organisme venant à figurer sur cette liste cesse de répondre aux exigences ayant justifié son agrément, il pourra être radié dans les mêmes conditions de forme.

IV.4) L'ensemble des agents

Le titre II du décret dont les dispositions reprennent largement celles des articles L. 231-3-1 et R. 231-32 à R. 231-45 du code du travail prévoit l'obligation d'une formation pratique et appropriée en matière d'hygiène et de sécurité au profit des agents travaillant dans les collectivités locales et leurs établissements publics entrant dans le champ d'application de ce décret.

Une telle formation ressort de la formation dispensée en cours de carrière telle que prévue au B du 2° de l'article 1er de la loi n° 84-504 du 12 juillet 1984 relative à la formation.

IV.4.1) L'objet de la formation

La formation à l'hygiène et à la sécurité a pour objet d'instruire l'agent des précautions à prendre pour assurer sa propre sécurité, celle de ses collègues de travail et, le cas échéant, celle des usagers du service.

A cet effet, les informations, enseignements et instructions nécessaires lui sont données à propos notamment des conditions de circulation sur les lieux de travail, des conditions d'exécution du travail, des dispositions à prendre en cas d'accident ou de sinistre et des risques de responsabilité encourus.

IV.4.2) Les bénéficiaires de la formation

L'article 6 du décret prévoit les différents cas où les agents sont bénéficiaires de la formation :

- Lors de l'entrée en fonction des agents ;
- Lorsque, par suite d'un changement de fonctions, de technique, de matériel ou d'une transformation de locaux, les agents se trouvent exposés à des risques nouveaux ;
- En cas d'accident de service grave ou de maladie professionnelle ou à caractère professionnel grave ayant entraîné mort d'homme ou paraissant

devoir entraîner une incapacité permanente ou ayant révélé l'existence d'un danger grave, même si les conséquences ont pu en être évitées ;

- En cas d'accident de service ou de maladie professionnelle ou à caractère professionnel présentant un caractère répété à un même poste de travail ou à des postes de travail similaires ou dans une même fonction ou des fonctions similaires ;
- A la demande du médecin du service de médecine professionnelle et préventive, une formation à l'hygiène et à la sécurité peut également être organisée au profit des agents qui reprennent leur activité après un arrêt de travail consécutif à un accident de service ou à une maladie professionnelle.

IV.4.3) Le contenu de la formation

Le titre II du décret ne définit pas le contenu précis de la formation à l'hygiène et à la sécurité. En effet, en raison de l'extrême diversité des situations existant dans la fonction publique territoriale, le contenu précis de la formation à l'hygiène et à la sécurité ne saurait être défini de façon générale dans un texte valable pour l'ensemble des agents. Il doit l'être au cas par cas, en tenant compte des situations spécifiques de chaque collectivité et agent.

Aussi le titre II du décret se borne-t-il à indiquer que la formation à l'hygiène et à la sécurité doit être « pratique et appropriée », c'est-à-dire que son contenu, surtout lorsqu'il s'agit de l'aspect formation relative aux conditions d'exécution du travail, doit être fixé en tenant compte notamment des risques auxquels l'agent est exposé, des tâches qui lui seront confiées, de sa qualification et de son expérience professionnelle.

C'est à l'autorité territoriale qu'il appartient de définir le contenu de la formation à l'hygiène et à la sécurité. Le médecin du service de médecine professionnelle et préventive (article 16) et l'organisme compétent en matière d'hygiène et de sécurité (article 46) doivent être associés à cette définition, la participation de l'ACMO et de l'ACFI à cette dernière étant également souhaitable.

Les formations prévues antérieurement pour l'ensemble des agents s'intègrent désormais dans le champ de la loi du 12 juillet 1984 (art 6) et doivent également avoir pour objet d'informer les agents sur leur propre responsabilité (art 7).

IV.4.4) La mise en œuvre de la formation

La formation à l'hygiène et à la sécurité est dispensée sur les lieux de travail et pendant les heures de service (article 7 alinéa 2). Le temps passé à cette formation est considéré comme temps de service.

IV.4.5) La place du CHS dans la formation des personnels à l'hygiène et à la sécurité

Le CHS ou, le cas échéant, le comité technique paritaire lorsqu'il n'est pas assisté par un comité d'hygiène et de sécurité, a un triple rôle à jouer dans le domaine de la formation de l'ensemble des agents à l'hygiène et à la sécurité. (art 47).

Tout d'abord, il doit intervenir en tant qu'organe d'impulsion puisque l'article 42 du décret dispose qu'il « suggère toutes mesures de nature (...) à assurer l'instruction et le perfectionnement des agents dans les domaines de l'hygiène et de la sécurité ».

Ensuite, il doit être consulté par l'administration lorsque celle-ci élabore les actions de formation, et cela selon deux modalités :

- d'une part, il doit être associé par l'administration à la définition du contenu des actions de formation (article 46 du décret) ;
- d'autre part, les actions de formation à l'hygiène et à la sécurité doivent figurer au sein du programme annuel de prévention des risques professionnels que le président du CHS doit soumettre au comité chaque année pour avis, au nombre « des réalisations ou actions à entreprendre au cours de l'année à venir » (article 44 du décret).

IV.4.6) La formation spécifique en secourisme

Aux termes de l'article 13 du décret, « dans chaque service où sont effectués des travaux dangereux, un ou plusieurs agents doivent avoir reçu

obligatoirement l'instruction nécessaire pour donner les premiers secours en cas d'urgence». Pour l'application de cet article, il devra, de préférence, être fait appel à des agents qui ont déjà une attestation de formation aux premiers secours ou le brevet national des premiers secours dans les conditions posées par le décret n° 91-834 modifié du 30 août 1991. A défaut, une formation débouchant sur l'obtention de ces titres devra être dispensée à certains agents, soit par l'administration elle-même, si elle dispose des personnels compétents, soit, si elle n'en dispose pas, par l'un des organismes agréés dans le cadre de la réglementation en vigueur et avec lequel elle passera une convention.

En outre, et bien que le décret ne rende pas leur existence obligatoire, il apparaît souhaitable que dans chaque service n'étant pas situé à proximité immédiate d'une infirmerie, certains agents, dont le nombre sera déterminé en fonction des effectifs du service considéré, soient au moins pourvus de l'attestation d'initiation aux gestes élémentaires de survie. Là encore, il devra, de préférence, être fait appel à des agents qui sont déjà titulaires du brevet national ou de l'attestation de formation mentionnés ci-dessus. A défaut, une formation débouchant sur l'obtention de cette attestation devra être dispensée à certains agents.

Lorsqu'une formation s'avèrera nécessaire en ces matières, cette formation devra être dispensée pendant les heures de service et être rémunérée en tant qu'activité de service.

V/ LA MÉDECINE PROFESSIONNELLE ET PRÉVENTIVE

V.1) Organisation de la médecine professionnelle et préventive

V.1.1) Les services de médecine professionnelle et préventive

Chaque collectivité, aux termes des articles L. 417-26 à L. 417-28 du code des communes (Loi n° 78-1183 du 20 déc. 1978) qui ont été maintenus en vigueur et étendus à toutes les collectivités territoriales par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, doit disposer d'un service de médecine professionnelle et préventive, quel que soit le nombre d'agents de cette collectivité.

Le décret du 16 juin 2000 confirme les différents modes d'organisation du service de médecine professionnelle et préventive. Ainsi, les collectivités locales peuvent soit créer leur propre service, soit adhérer à un service commun à plusieurs collectivités ou au service créé par le centre de gestion de la fonction publique territoriale, soit adhérer par convention à un service de médecine du travail interentreprises ou au service médical du travail et de l'agriculture agréé dans les conditions fixées aux articles 3 et 4 du décret n° 82-397 du 11 mai 1982 relatif au fonctionnement des services médicaux du travail en agriculture.

En toute hypothèse, le CHS compétent doit être saisi pour avis avant toute décision de la collectivité visant à adhérer par convention à un service de médecine du travail;

V.1.2) Les effectifs des services de médecine professionnelle et préventive

Le service de médecine professionnelle et préventive doit comprendre un ou plusieurs médecins qui peuvent être assistés d'infirmiers ou d'infirmières et de personnel de secrétariat médico-social.

S'inspirant de l'article R. 241-32 du code du travail, le nouvel article 11-1 du décret prévoit que le temps minimal que le médecin du service de médecine professionnelle et préventive doit consacrer à ses missions est

fixé à une heure par mois pour vingt agents et à une heure par mois pour dix agents pour lesquels il lui incombe d'exercer une surveillance médicale particulière en application de l'article 22 du décret du 10 juin 1985. Il s'agit notamment dans ce dernier cas des personnes reconnues travailleurs handicapés; des agents réintégrés après un congé de longue maladie ou de longue durée; des femmes enceintes; des agents occupant des postes dans des services comportant des risques spéciaux, tels que les agents exerçant des fonctions d'enseignement et de surveillance dans des piscines couvertes ou des agents souffrant de pathologies particulières.

Ainsi au sein d'une collectivité composée de 100 agents dont 20 doivent bénéficier d'une surveillance médicale particulière, le médecin devra consacrer:

- au moins 4 heures par mois pour les 80 agents pour lesquels il ne doit pas exercer une surveillance médicale particulière
- au moins 2 heures par mois pour les 20 agents soumis à une telle surveillance.

V.2) La situation des médecins du service de médecine professionnelle et préventive

V.2.) La qualification des médecins du service de médecine professionnelle et préventive

L'article 12 du décret précise que ces praticiens doivent être titulaires d'un certificat d'études spéciales de médecine du travail ou d'un diplôme équivalent défini par l'article R. 241-29 du code du travail. L'article 28 de la loi n° 98-535 du 1^{er} juillet 1998, rendu applicable à la fonction publique territoriale par l'article 40 de la loi du 13 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leur relation avec l'administration, prévoit une mesure transitoire afin que les personnels titulaires d'un doctorat en médecine ou d'une certification au titre mentionné à l'article L. 356-2 du code de la santé publique, qui exercent leurs fonctions dans un service de médecine professionnelle et préventive au 1^{er} juillet 1998 et ne possèdent pas les titres ou diplômes mentionnés à l'article R. 241-29 du code du travail, puissent continuer leurs missions et activités dans ces services s'ils acquièrent une formation ad hoc 1. Au regard de l'importance des missions et des tâches confiées aux médecins du service de médecine professionnelle et préventive, ceux-ci doivent pouvoir bénéficier d'actions de formation initiale et continue dans le cadre de cette spécialité.

Par ailleurs, alors que le décret ne spécifie pas la qualification des infirmiers ou infirmières qui doivent assister les médecins du service de médecine professionnelle et préventive, il convient de s'aligner sur le premier alinéa de l'article R. 241-36 du code du travail et de ne recourir qu'aux services d'un personnel infirmier possédant le diplôme d'État ou ayant l'autorisation d'exercer sans limitation, dans les conditions prévues par le code de la santé publique.

V.2.2) La situation des médecins du service de médecine professionnelle et préventive

a) La médecine professionnelle et de prévention

Un nouvel article 11.2 du décret rappelle explicitement que le médecin du service de médecine professionnelle et préventive est distinct du médecin agréé chargé du contrôle et des visites d'aptitude physique, au sens de l'article 10 du décret n° 87-602 du 30 juillet 1987.

Si le médecin du service de médecine professionnelle et préventive ne peut, en vertu de l'article 11.1 du décret, effectuer les visites d'aptitude physique citées ci-dessus qui relèvent exclusivement du médecin agréé, il lui est cependant possible de formuler un avis ou d'émettre des propositions lors de l'affectation de l'agent au poste de travail, au vu de ses particularités et au regard de son état de santé. Cette intervention devrait être systématisée lorsqu'il s'agit d'affectation sur des postes com-

portant des risques professionnels au sens de l'article 15.1 du décret. Le médecin du service de médecine professionnelle et préventive aura, en tout état de cause, à constituer le dossier de suivi médical de l'agent tout au long de sa carrière.

S'agissant des comités médicaux et commissions de réforme, même si le décret concerné n'apporte pas de précision sur ce point, il est dans la logique de ce texte que le médecin du service de médecine professionnelle et préventive ne soit pas membre de ces instances, dans la mesure où le médecin du service de médecine professionnelle et préventive est amené, en vertu des articles 9, 16, 23, 24 et 33 du décret du 30 juillet 1987 précité, à formuler obligatoirement des avis auprès desdits comités médicaux et commissions de réforme.

b) La situation juridique des médecins du service de médecine professionnelle et préventive

Le nouvel article 11.2 du décret précise expressément que le médecin du service de médecine professionnelle et préventive exerce son activité médicale en toute indépendance et dans le respect des dispositions du code de déontologie médicale, fixé par le décret n° 95-1000 du 6 septembre 1995 et du code de la santé publique.

V.3) Les missions de la médecine professionnelle et préventive

A l'instar des médecins du travail relevant des dispositions du code du travail, les médecins du service de médecine professionnelle et préventive se voient confier deux grands types de missions : l'action sur le milieu professionnel et la surveillance médicale des agents. Ils peuvent par ailleurs, être amenés à intervenir dans le champ de la médecine « statutaire ».

V.3.1) Action sur le milieu professionnel et missions générales de prévention.

a) - Action sur le milieu professionnel

Le service de médecine professionnelle et préventive a une mission de « conseil » auprès des autorités territoriales, des agents et des représentants du personnel en matière d'hygiène et de sécurité, s'agissant de :

- l'amélioration des conditions de vie et de travail dans les services ;
- l'hygiène générale des locaux et des services ;
- l'adaptation des postes, des techniques et des rythmes de travail à la physiologie humaine ;
- la protection des agents contre l'ensemble des nuisances et les risques d'accident de service ou de maladie professionnelle ;
- l'hygiène dans les restaurants administratifs ;
- l'information sanitaire.

Par ailleurs, à ce même titre, le médecin du service de médecine professionnelle et préventive est obligatoirement :

- associé aux actions de formation à l'hygiène et à la sécurité, ainsi qu'à la formation des secouristes ;
- consulté sur les projets de construction ou les aménagements importants ainsi que sur les modifications apportées aux équipements ;
- informé de la composition et de la nature des substances ou produits dangereux utilisés ainsi que de leurs modalités d'emploi.

Il peut, en outre, demander à l'administration d'effectuer des prélèvements et des mesures, aux fins d'analyses, le comité compétent en matière d'hygiène étant informé des résultats de toutes mesures et analyses.

Il propose des études épidémiologiques et participe à leur réalisation.

Dans ce cadre, le médecin du service de médecine professionnelle et préventive est amené à effectuer des visites des lieux de travail. Il doit bénéficier d'une liberté d'accès aux locaux rentrant dans son champ de

compétence. Il examine les postes de travail, détecte les situations présentant des risques professionnels particuliers et est habilité - en cas de dysfonctionnement - à établir les signalements appropriés sous forme de rapport écrit à l'autorité territoriale. Le médecin rend compte de cette action en comité d'hygiène et de sécurité ou en CTP.

Il convient, à cet égard, de préciser que le médecin du service de médecine professionnelle et préventive est membre de droit du CHS (article 30 du décret). Néanmoins, à l'instar des règles du droit du travail (Article R. 236.6) et afin de préserver la spécificité de sa position, il assiste au CHS avec voix consultative et non délibérative.

b) Établissement de la fiche des risques professionnels (article 14.1)

Le décret du 10 juin 2000 pose le principe de l'établissement de cette fiche et de sa mise à jour périodique par le médecin du service de médecine professionnelle et préventive.

Cette fiche établie par le médecin du service de médecine professionnelle et préventive, sous la responsabilité de l'autorité territoriale, doit recenser les risques professionnels propres au service entrant dans le champ d'intervention du médecin du service de médecine professionnelle et préventive et mentionner les effectifs potentiellement exposés à ceux-ci.

Le médecin du service de médecine professionnelle et préventive doit associer l'agent chargé de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité dans l'établissement et le suivi de cette fiche, laquelle doit être soumise, pour avis, au CHS compétent. Dans le cadre de cette tâche, le médecin du service de médecine professionnelle et préventive devra avoir accès à tout type d'information utile à l'établissement de la fiche.

Le 3^e alinéa de l'article 14.1 précise que la fiche est établie conformément aux dispositions de l'article R. 241-41-3 du code du travail. Il convient donc de se référer pour son établissement aux principes directeurs posés par cet article ainsi que par les dispositions venues en préciser le sens et la portée (arrêté du 29 mai 1989 pris en application de l'article R. 241-41-3 du code du travail et fixant le modèle de la fiche d'entreprise et d'établissement établie par le médecin du travail - JO du 8 juin 1989 et arrêté du ministre du travail du 11 juillet 1977 fixant la liste des travaux nécessitant une surveillance médicale spéciale - JO du 24 juillet 1977). Toutes adaptations utiles liées aux spécificités des services publics concernés doivent cependant pouvoir y être apportées.

Cette fiche est tenue à disposition des ACFI et est présentée au CTP ou CHS en même temps que le rapport annuel du médecin du service de médecine professionnelle et préventive (cf. V-3-2).

V.3.2) La surveillance médicale des agents.

Si un examen médical au moment du recrutement et une visite médicale annuelle sont obligatoires depuis 1978, en application de l'article L. 417-28 du code des communes, le décret du 10 juin 1985 énumère certaines catégories de personnels qui, devant faire l'objet d'une surveillance médicale particulière, peuvent être soumis à des visites dont la nature et la fréquence sont définies par le médecin du service de médecine professionnelle et préventive.

La liste de ces personnes a été complétée par le décret du 16 juin 2000 qui précise également que ces visites ont désormais un caractère obligatoire (2^e alinéa de l'article 22 du décret du 10 juin 1985). Il s'agit désormais non seulement des femmes enceintes, des handicapés et agents soumis à des risques particuliers mais aussi des agents réintégré après un congé de longue maladie ou de longue durée et des agents souffrant de pathologies particulières (il peut s'agir notamment de pathologies à caractère préexistant et nécessitant un suivi médical spécifique).

Le médecin du service de médecine professionnelle et préventive peut, en outre, recommander des examens médicaux complémentaires ainsi qu'il est prévu à l'article 21 du décret et par analogie avec l'article R. 241-52 du code du travail.

D'une façon générale, s'il apparaît, à l'occasion des visites médicales assurées par le médecin du service de médecine professionnelle et préventive, que les conditions de travail ont des conséquences néfastes pour

la santé d'un agent, le médecin de prévention a le pouvoir de «proposer des aménagements de poste de travail ou de conditions d'exercice des fonctions justifiés par l'âge, la résistance physique ou l'état de santé des agents». Il peut également proposer des aménagements temporaires de poste de travail ou de conditions d'exercice des fonctions au bénéfice des femmes enceintes. Lorsque ces propositions ne sont pas agréées par l'administration, celle-ci, doit motiver son refus et le CHS ou à défaut le CTP doit en être informé(article 24 du décret).

A cet égard, un nouvel alinéa de l'article 24 du décret, prévoit l'intervention éventuelle, à la demande du chef de service concerné, du médecin inspecteur régional du travail et de la main œuvre territorialement compétent, dans l'hypothèse où l'agent en cause contesterait les propositions d'aménagement faites par le médecin du service de médecine professionnelle et préventive.

Cette intervention fait l'objet de la formulation d'avis visant à éclairer l'administration dans les décisions à prendre.

Par ailleurs, l'autorité territoriale doit informer dans les plus brefs délais le service de médecine professionnelle et préventive de chaque accident de service et de chaque maladie professionnelle.

En toute hypothèse, les autorisations d'absence nécessaires doivent être accordées aux agents pour leur permettre de subir les examens médicaux en cause (article 25 du décret).

Sur le plan pratique, la première visite médicale donne lieu à la constitution d'un dossier médical qui est ensuite complété après chaque visite médicale ultérieure. De plus, chacune de ces visites doit donner lieu à l'établissement, en deux exemplaires, d'une fiche de visite: l'un de ces exemplaires est remis à l'agent; l'autre est versé au dossier médical de l'agent sous réserve du respect du secret médical.

Enfin, chaque année, le médecin du service de médecine professionnelle et préventive établit un rapport dressant le bilan de son activité au cours de l'année écoulée, qu'il s'agisse de son activité à l'égard du milieu professionnel ou de son activité de surveillance médicale des agents, transmis à l'autorité territoriale et à l'organisme compétent en matière d'hygiène et de sécurité (article 26 du décret).

Un exemplaire de ce rapport est transmis au centre de gestion qui établit un rapport de synthèse de l'ensemble des rapports d'activité qu'il a reçus et le transmet au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Un modèle de rapport commun aux trois fonctions publiques est actuellement à l'étude.

Vous trouverez ci-joint en annexe:

- un tableau synoptique de la procédure du droit de retrait;
- un modèle de registre spécial destiné au signalement d'un danger grave et imminent par un membre du CHS ou par un agent;
- un modèle de règlement intérieur type de CHS;
- un modèle de convention d'adhésion à un service de médecine préventive et professionnelle.

Je vous invite à faire part aux autorités territoriales de l'ensemble de ces dispositions en matière d'hygiène et de sécurité au travail, dont l'application conditionne la mise en œuvre d'une politique de prévention des risques professionnels dans les collectivités territoriales.

Annexe I

Tableau synoptique (page suivante): procédure en cas de danger grave et imminent (droit de retrait)

Article 5-1 à 5-4 du décret du 10 juin 1985 modifié

Annexe II

Modèle de registre spécial destiné au signalement d'un danger grave et imminent par un membre du CHS ou par un agent.

(Ce registre doit être tenu par l'ACMO et facilement accessible).

Collectivité locale ou établissement public local:

Établissement ou service:

Bureau ou atelier concerné:

Poste(s) de travail concerné(s):

Nom du ou des agents exposés au danger:

Description du danger grave et imminent encouru:

Description de la défaillance constatée (indiquer depuis quand):

Date:

Heure:

Signature de l'agent:

Signature du membre du CHS:

Nom du représentant de l'autorité administrative qui a été alerté:

Signature de l'autorité territoriale ou de son représentant:

Mesures prises par l'autorité territoriale:

Annexe III

Règlement intérieur type des comités d'hygiène et de sécurité

Règlement intérieur du comité d'hygiène et de sécurité (désignation du comité)

Article 1^{er} - Le présent règlement intérieur a pour objet de préciser, dans le cadre des lois et règlements en vigueur, le fonctionnement du comité d'hygiène et de sécurité (désignation du comité).

I - Convocation des membres du comité

Article 2 - Chaque fois que les circonstances l'exigent, et au minimum une fois par semestre, le comité se réunit sur la convocation de son président, soit à l'initiative de ce dernier, soit à la demande écrite de la moitié au moins des représentants titulaires du personnel soit sur demande du CTP dont il relève.

Dans ce dernier cas, la demande écrite adressée au président doit préciser la ou les questions à inscrire à l'ordre du jour. Le comité se réunit dans un délai maximal de deux mois à compter du jour où la condition qui est requise par le premier alinéa pour le réunir a été remplie. Dans le cas, où la demande est faite par la moitié des membres titulaires, le président est tenu de convoquer le comité dans un délai maximum d'un mois.

Le comité ou un groupe de travail doit être réuni dans les plus brefs délais en cas d'urgence et dans les 24 heures en cas d'application de la procédure fixée à l'article 5-2 alinéa 2 du décret du 10 juin 1985 modifié.

Article 3 - Son président convoque les membres titulaires du comité. Sauf lorsque la réunion du comité est motivée par l'urgence telle que définie à l'article 2, les convocations ainsi que l'ordre du jour et les documents qui s'y rapportent sont adressés aux membres titulaires du comité quinze jours au moins avant la date de la réunion.

Tout membre titulaire du comité qui ne peut pas répondre à la convocation doit en informer immédiatement le président.

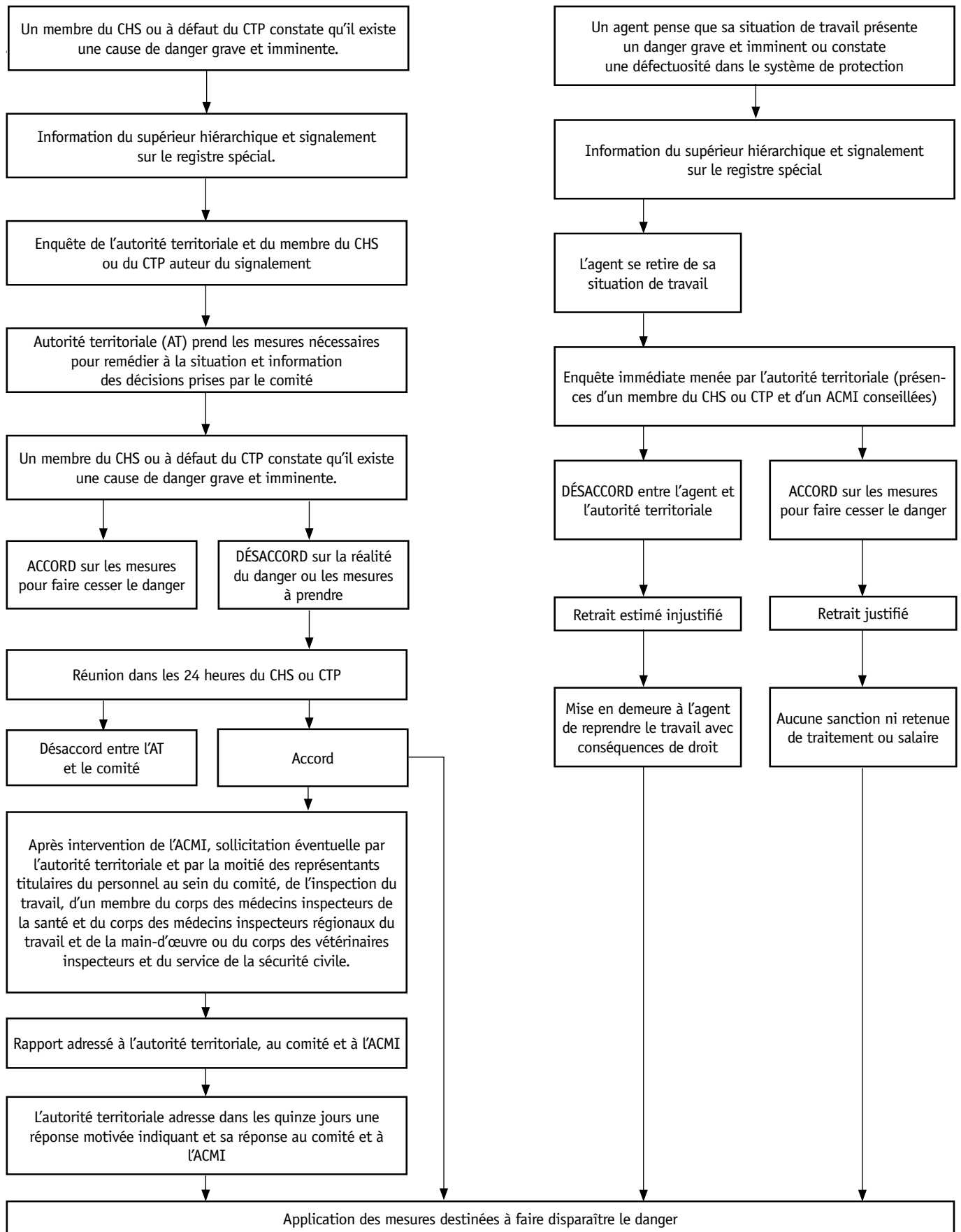
S'il s'agit d'un représentant titulaire du personnel, le président convoque le membre suppléant désigné par l'organisation syndicale au titre de laquelle aurait dû siéger le membre titulaire empêché.

Au début de la réunion, le président communique au comité la liste des participants.

Article 4 - Des experts peuvent être convoqués par le président du comité à la demande des représentants élus ou à la demande des représentants du personnel, quarante-huit heures au moins avant l'ouverture de la séance. Toutefois, le délai de convocation peut être plus bref dans le cas où la réunion du comité est motivée par l'urgence.

Article 5 - Dans le respect des dispositions des articles 40 et 40-1 à 46

Tableau synoptique : procédure en cas de danger grave et imminent (droit de retrait) Article 5-1 à 5-4 du décret du 10 juin 1985 modifié



du décret n° 85-603 du 10 juin 1985 modifié, l'ordre du jour de chaque réunion du comité est arrêté par le président après consultation des organisations syndicales représentées au comité.

A l'ordre du jour sont adjointes toutes questions relevant de la compétence du comité en application des articles 33 et 44 à 51 du décret n° 85-603 du 10 juin 1985 modifié susvisé, dont l'examen est demandé par écrit au président du comité par la moitié au moins des représentants titulaires du personnel.

L'ordre du jour est alors transmis par son président à tous les membres du comité.

II - Déroulement des réunions du comité

Article 6 - Si les conditions de quorum exigées par l'article 30 du décret n° 85-565 du 30 mai 1985 ne sont pas remplies, une nouvelle réunion du comité doit intervenir dans le délai maximum de quinze jours suivant celle au cours de laquelle le quorum n'a pas été atteint aux membres du comité, ce délai devant être minoré, en conséquence, dans les hypothèses d'urgence mentionnées à l'article 2.

Une convocation est envoyée dans un délai maximum de huit jours suivant celle au cours de laquelle le quorum n'a pas été atteint, qui siège alors valablement sur le même ordre du jour, quel que soit le nombre de membres présents.

Article 7 - Après avoir vérifié que le quorum est réuni, le président du comité ouvre la séance en rappelant les questions inscrites à l'ordre du jour.

Le comité, à la majorité des suffrages exprimés, décide, le cas échéant, d'examiner les questions dans un ordre différent de celui fixé par l'ordre du jour;

Article 8 - Le président est chargé de veiller à l'application des dispositions réglementaires auxquelles sont soumises les délibérations du comité ainsi qu'à l'application du présent règlement intérieur. D'une façon plus générale, il est chargé d'assurer la bonne tenue et la discipline des réunions.

Article 9 - Le secrétariat du comité est assuré par un représentant de l'autorité territoriale.

Pour l'exécution des tâches matérielles, il peut se faire assister par un agent non-membre du comité, qui assiste aux réunions.

Article 10 - Les représentants du personnel ayant voix délibérative choisissent parmi eux un secrétaire adjoint.

Par ailleurs, le règlement intérieur de chaque comité précisera à quel moment doit intervenir la désignation du secrétaire adjoint. Le décret n° 85-603 du 10 juin 1985 susvisé étant muet sur ce point, il appartient à chaque comité de retenir la solution qui lui paraît la meilleure : par exemple, désignation à la suite de chaque renouvellement du comité et pour toute la durée du mandat de celui-ci, ou bien désignation au début de chaque réunion du comité et pour la seule durée de cette réunion.

Article 11 - Les experts convoqués par le président du comité en application de l'article 4 du présent règlement intérieur n'ont pas voix délibérative. Ils ne peuvent assister qu'à la partie des débats relative aux questions pour lesquelles ils ont été convoqués, à l'exclusion du vote.

Article 12 - Les représentants suppléants de l'administration et du personnel qui n'ont pas été convoqués pour remplacer un représentant titulaire défaillant peuvent assister aux réunions du comité, mais sans pouvoir prendre part aux débats et aux votes.

Ces représentants suppléants sont informés par l'administration de la tenue de la réunion.

Cette information comporte l'indication de la date, de l'heure, du lieu et de l'ordre du jour de la réunion, ainsi que la transmission de tous les

documents communiqués aux membres du comité convoqués pour siéger avec voix délibérative.

Article 13 - Les documents utiles à l'information du comité, autres que ceux transmis avec la convocation, peuvent être lus ou distribués pendant la réunion à la demande d'au moins un des membres du comité ayant voix délibérative.

Article 14 - Les observations et suggestions relatives à la prévention des risques professionnels et à l'amélioration des conditions de travail consignées sur les registres d'hygiène et de sécurité de chaque service font l'objet d'un point fixé à chaque ordre du jour d'une réunion du comité.

Article 15 - Le comité émet ses avis à la majorité des suffrages exprimés.

Tout membre présent ayant voix délibérative peut demander qu'il soit procédé à un vote sur des propositions formulées par l'administration ou des propositions émanant d'un ou de plusieurs représentants du personnel ayant voix délibérative. Il est rappelé que l'agent chargé de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité nommé en application de l'article 4 du décret n° 82-453 modifié et le médecin de prévention détiennent respectivement une voix consultative.

En toute matière, il ne peut être procédé à un vote avant que chaque membre présent ayant voix délibérative ait été invité à prendre la parole.

S'il est procédé à un vote, celui-ci a lieu à main levée. Les abstentions sont admises. Aucun vote par délégation n'est admis.

Article 16 - Le comité peut faire appel, à titre consultatif, au concours de toute personne qualifiée, à la majorité des membres présents ayant voix délibérative.

Ces personnes qualifiées participent aux débats mais ne prennent pas part aux votes.

Article 17 - Le président peut décider une suspension de séance. Il prononce la clôture de la réunion, après épuisement de l'ordre du jour.

Article 18 - Le secrétaire du comité, assisté par le secrétaire adjoint, établit le procès-verbal de la réunion. Pour chaque point inscrit à l'ordre du jour qui aurait fait l'objet d'un vote, ce document indique le résultat et la répartition du vote de l'administration et de chacune des organisations syndicales représentées au sein du comité, à l'exclusion de toute indication nominative.

Le procès-verbal de la réunion, signé par le président du comité et contresigné par le secrétaire et par le secrétaire adjoint, est adressé à chacun des membres, titulaires et suppléants, du comité dans un délai de quinze jours à compter de la date de la séance.

Ce procès-verbal est approuvé lors de la séance suivante.

Lors de chacune de ses réunions, le comité est informé dans un délai de deux mois et procède à l'examen des suites qui ont été données aux questions qu'il a traitées et aux propositions qu'il a émises lors de ses précédentes réunions.

Il est tenu un répertoire des procès-verbaux des réunions.

Article 19 - Lors de l'intervention de l'un des fonctionnaires de contrôle mentionné aux articles 5 et 5-2 du décret FPT susvisé, le CHS reçoit communication, dans les meilleurs délais, du rapport en résultant et de la réponse faite par l'autorité territoriale compétente.

Article 20 - Toutes facilités doivent être données aux membres du comité pour exercer leurs fonctions.

Une autorisation spéciale d'absence est accordée aux représentants titulaires du personnel, aux représentants suppléants du personnel appelés à remplacer des représentants titulaires défaillants ainsi qu'aux experts

convoqués par le président en application de l'article 4 du présent règlement intérieur. La durée de cette autorisation comprend :

- la durée prévisible de la réunion,
- les délais de route,
- un temps égal à la durée prévisible de la réunion, qui est destiné à la préparation et au compte rendu des travaux du comité. Sur simple présentation de la lettre de l'administration les informant de la tenue d'une réunion du comité d'hygiène et de sécurité, les représentants suppléants du personnel qui souhaitent assister à cette réunion sans avoir voix délibérative et sans pouvoir prendre part aux débats, ont également droit à une autorisation spéciale d'absence calculée selon les modalités définies ci-dessus.

Annexe IV

Modèle de convention d'adhésion

entre ⁽¹⁾

Le Centre de gestion représenté par son directeur et la collectivité locale (commune, département, région et établissements publics en relevant) de représentée par son autorité exécutive.

Il est convenu et arrêté ce qui suit :

Article 1 : la collectivité de décide son adhésion au service de Médecine Préventive et Professionnelle du Centre de gestion de

Article 2 : le service de médecine préventive et professionnelle assure l'ensemble des missions prévues dans le cadre de l'article L. 417-28 du code des communes ainsi que des articles 14 à 28 du décret n° 85-603 du 10 juin 1985, dont notamment :

- visite d'embauche,
- visite de reprise,
- visite de surveillance médicale,
- visite annuelle.

Article 3 : les modalités générales d'organisation du service sont les suivantes :

- le lieu de visite retenu est plus proche de la collectivité,
- les dates et les heures de visites sont fixées par le Centre de gestion après avis de la collectivité, en fonction des impératifs des tournées.

Article 4 : le montant des actes médicaux est fixé comme suit :

- visite annuelle, embauche: /an/agent,
- surveillance médicale particulière, handicapés, femmes enceintes, agents soumis à des risques particuliers ou spéciaux: /an/agent, en sus de la visite annuelle,
- examens de laboratoire, prélèvements, vaccinations : à la charge de la collectivité ou de l'établissement public.

Article 5 : le règlement de la participation de l'adhérent interviendra sur présentation d'un mémoire établi par le Centre de gestion.

Article 6 : les tarifs peuvent être modifiés par le Conseil d'administration du Centre de gestion.

Article 7 : la présente convention est reconduite annuellement au 1^{er} janvier de chaque année par tacite reconduction et pourra être dénoncée par l'une ou l'autre des parties, sous réserve que la décision soit notifiée avant le:

1 Ce modèle de convention peut être transposé et adapté aux différents modes d'organisation du service de médecine professionnelle et préventive.

FINANCES PUBLIQUES :

L'élaboration du budget

I/ L'ÉLABORATION DES BUDGETS LOCAUX

Les budgets des collectivités territoriales sont le fruit d'une procédure prévue par le Code général des collectivités territoriales (CGCT). Elle se décompose en deux temps : la préparation et la décision.

A) La préparation

a) La phase technique

1° Les acteurs

- La préparation incombe à l'exécutif c'est-à-dire au maire, au président du conseil général, au président du conseil régional. Bien sûr ils sont aidés dans leur tâche par leurs adjoints aux finances pour les communes ainsi que les vice-présidents chargés des finances dans les départements et les régions.
- Leurs services, mais aussi ceux de l'État leur apportent leur concours. Les services des collectivités territoriales sont les différents services dépen- siers qui font un certain nombre de propositions, mais surtout ce sont les services financiers qui centralisent les opérations de préparation. L'aide des services de l'État est également d'un grand secours. Qu'il s'agisse des services fiscaux, ou comptables. La Direction générale des impôts communique chaque année la base d'imposition des quatre taxes, les directions départementales peuvent réaliser des simulations portant sur les taux des différentes taxes. Les services comptables quant à eux interviennent également. Au niveau central, la Direction de la comptabilité publique établit de nombreux documents sur la structure et l'exécution des budgets locaux. Au plan local les receveurs municipaux sont d'un grand secours pour les maires des petites communes notamment. Enfin la Direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur apporte de nombreuses informations aux différentes collectivités territoriales.
- Les exécutifs locaux sont enfin amenés à consulter les commissions des finances de leur assemblée. Au niveau régional, le Comité économique et social doit être consulté.

2° Les données

Les décrets du 29 décembre 1982 donnent la liste des informations que doivent recevoir les collectivités territoriales pour élaborer leur budget. Ce sont des données qui pour la plupart sont arrêtées par la loi de finances de l'année et qui conditionnent l'élaboration du budget des collectivités territoriales. Il s'agit notamment des éléments nécessaires au calcul de la dotation globale de fonctionnement, d'équipement, du montant de la dotation du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, du montant prévisionnel des bases des quatre taxes, bref des éléments absolument indispensables pour calculer les recettes. D'autres éléments comme la prévision d'évolution des rémunérations des agents de l'État ainsi que le tableau des charges sociales supportées par les communes permettent de préciser une partie des dépenses.

b) La phase politique : le débat d'orientation budgétaire

1° L'origine du débat

La loi du 6 février 1992, dans ses articles 11 et 12, a étendu aux communes de 3500 habitants et plus, ainsi qu'aux régions, l'obligation d'or-

ganiser un débat sur les orientations générales du budget qui était déjà prévue pour les départements (loi du 2 mars 1982). L'article L.2312-1 du CGCT reprend cette disposition : « Dans les communes de 3500 habitants et plus, un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci et dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L.2121-8 ». Ce débat doit avoir lieu dans les deux mois précédant l'examen du budget par l'Assemblée. Les mêmes dispositions existent relativement aux départements (L. 3312-1) et aux régions (L. 4311-11)

2° Le déroulement du débat

Le débat peut se tenir dans un délai très court avant le vote du budget. Si c'est le cas il sera difficile d'intégrer les souhaits exprimés par les conseillers municipaux, généraux ou régionaux dans le budget et le débat restera alors une simple formalité. Dans le même sens il faut souligner que le vote d'une résolution ou d'une décision sur les orientations n'est pas expressément prévu. L'organisation de ce débat s'inscrit donc uniquement dans la logique du droit à l'information et du renforcement de la démocratie locale prévus dans le titre II de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Juridiquement, ce débat a été considéré par la jurisprudence comme une formalité substantielle. (TA Versailles 28 dec. 1993 commune de Fontenay-le-Fleury)

B) La décision : le vote

a) Les règles générales

1° Les modalités

• Forme

- L'auteur : C'est l'organe délibérant qui est compétent pour se prononcer sur le budget : conseil municipal (art. L.2312-1), conseil général (art. L.3312-1), conseil régional. (art. L. 4311-1)-
- L'information : Les membres des assemblées délibérantes ont le droit de se faire communiquer tous les documents budgétaires dont disposent les services. De plus une note explicative de synthèse doit être jointe à la convocation des membres de l'assemblée délibérante. (art. L.2121-12).
- Le quorum (la moitié des membres du conseil) doit être réuni au moment du vote proprement dit et pas seulement au début de la séance. Le vote peut se faire au scrutin secret si un tiers des membres présents le réclame.

• Fond

- Le vote se fait par chapitre ou si l'assemblée délibérante le décide par article. (Art. L. 2312-2) pour les communes; L.3312-1 pour les départements; L.4311-1 pour les régions).
- Concrètement, il se déroule en deux temps. D'abord, sont votés les chapitres ou les articles puis dans un deuxième temps intervient le vote d'ensemble.
- Pour les communes de plus de 10000 habitants ainsi que pour les départements et les régions le vote peut se faire par nature ou par fonction.

2° Les délais

• Les différents délais.

- Le budget doit être adopté avant le 1^{er} janvier de l'exercice auquel il s'applique. (art. L.1612-1).

- Mais le budget est rarement voté le 1^{er} janvier. En réalité le contenu des budgets locaux est tributaire de celui de l'État (montant des dotations, informations fiscales, etc.). C'est pourquoi, la loi du 2 mars 1982 (art L.1612-1 CGCT) accorde aux collectivités locales la possibilité d'adopter leurs budgets jusqu'au 31 mars (à condition que les informations indispensables à l'établissement du budget aient été transmises avant le 15 mars)

• La sanction des délais.

- Dans l'hypothèse où le budget n'est pas voté le 1^{er} janvier, l'exécutif de la collectivité territoriale peut mettre en recouvrement les recettes et s'agissant des dépenses de fonctionnement, il peut les engager et les liquider dans la limite des crédits inscrits au budget précédent. Quant aux dépenses d'investissement elles peuvent être mandatées dans la limite du quart des crédits de l'année précédente sur autorisation de l'assemblée délibérante (art L. 1612-1 CGCT).

- Enfin, si le budget n'est pas voté le 31 mars ou le 15 avril les années de renouvellement des organes délibérants, une procédure de contrôle budgétaire est intentée.

b) Les règles propres aux régions

La loi du 19 janvier 1999 relative au mode d'élection des conseillers régionaux et au fonctionnement des conseils régionaux a introduit deux nouvelles procédures de vote.

1° Le vote bloqué (art. 22 de la loi devenu art. L. 4311-1 du CGCT)

Après l'examen du budget, le Président du Conseil régional peut demander un vote d'ensemble sur le texte en tenant compte éventuellement d'un ou plusieurs amendements présentés lors de la discussion.

2° Le 49-3 régional (art. 23 de la loi devenu art. L. 4311-1 du CGCT)

Si le budget a été rejeté au 20 mars ou au 30 avril les années de renouvellement des Conseils régionaux, le Président du Conseil régional présente un nouveau projet dans les dix jours suivant le rejet. Ce texte sera considéré comme adopté à moins qu'une motion de renvoi présentée par la majorité absolue des membres du Conseil régional ne soit adoptée à la même majorité dans un délai de 5 jours à compter du dépôt du nouveau projet. Cette motion doit en outre comporter le nom du nouveau candidat aux fonctions de président du Conseil régional ainsi qu'une déclaration de celui-ci, elle est accompagnée d'un projet de budget.

II/ L'ÉLABORATION DU BUDGET DE L'ÉTAT

La loi de finances de l'année fait l'objet d'une double élaboration. Le projet est préparé par les différents ministères parmi lesquels le ministère des Finances joue un rôle évidemment important. Mais c'est le Parlement qui se prononce en modifiant et adoptant le texte qui devient alors la loi de Finances de l'année.

A) L'élaboration administrative

C'est la période la plus longue puisqu'elle commence au début du mois de janvier de l'année n-1 et se termine au plus tard le premier mardi d'octobre, date limite du dépôt par le Gouvernement du projet de loi de Finances sur le bureau de l'Assemblée Nationale. Dans une première phase, chaque administration prépare unilatéralement ce qui peut être présenté comme un avant projet. Dans un second temps le ministère des Finances et les ministères dépensiers négocient entre eux et arrivent ainsi à un texte quasiment définitif.

a) La phase exploratoire

1° Les perspectives budgétaires (janvier-mars)

Cette première étape se déroule au sein de la direction du budget, elle débouche sur une note du directeur au Ministre. Ce document contient des propositions de dépenses sur la base d'une évaluation des recettes

2° La lettre de cadrage (fin mars)

A partir de toutes ces données le Premier ministre élabore une «stratégie budgétaire» qu'il formalise dans un document que l'on appelle «la lettre de cadrage» Par cette lettre le Premier ministre indique à chaque ministre de manière relativement précise et personnalisée ce que seront les évolutions de dépenses par type de crédit ainsi que les effectifs des ministères.

3° Le débat d'orientation budgétaire

Il a été instauré en 1996 après une première expérience restée sans suite en 1993. Il est inspiré par la volonté de faire intervenir le Parlement à un moment où les choix budgétaires ne sont encore qu'esquissés. Il se déroule vers la mi-mai, sa portée reste malgré tout réduite.

La loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) l'a prévu et organisé (article 48). Il doit intervenir au cours du dernier trimestre de la session ordinaire et se dérouler à partir d'un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques comportant un certain nombre d'informations énumérées par la LOLF.

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

b) La phase de mise au point

1° Les conférences budgétaires de la 1^e phase (mi-mai -> mi-juillet)

Sur la base de la lettre de cadrage on élabore dans chaque ministère un avant projet de budget. Ce document de travail est ensuite soumis à la direction du budget. Les points de désaccord sont recensés.

2° Les lettres-plafonds

A la mi-juillet le Premier ministre fixe dans les lettres-plafonds la limite supérieure des crédits et des emplois qui lui sont alloués.

3° Les conférences budgétaires de la 2^e phase

Jusqu'à la mi-août, les ajustements nécessités par la lettre-plafond sont examinés à Bercy par les responsables financiers des ministères et les représentants de la direction du Budget.

4° La mise au point définitive

Du 15 août au 15 septembre les documents budgétaires sont élaborés, les derniers arbitrages sont pris.

B) L'élaboration parlementaire

Au cours de cette deuxième étape qui est limitée à 70 jours, le Parlement va mettre en œuvre ses pouvoirs dans une mesure relativement limitée à travers une procédure qui l'encadre de manière assez sévère.

a) La procédure

1° L'encadrement de la procédure

La priorité à l'Assemblée nationale (article 39 C)

Elle est propre à la discussion des lois de finances. Elle traduit l'importance de la chambre élue au suffrage universel

Les délais

- Les différents délais
- les délais de première lecture: 40 jours à l'Assemblée nationale (AN); 20 jours au Sénat si l'AN s'est prononcé, 15 jours si l'AN ne s'est pas prononcé pendant son propre délai
- le délai global: 70 jours
- La sanction des délais
- la sanction du non-respect de la durée des délais: les ordonnances de l'article 47
- la sanction du non-respect du point de départ des délais: les procédures de l'article 44 de l'ordonnance, reprises par la loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001 dans son article 40. Elles consistent à faire adopter par le Parlement soit la première partie de la loi de finances soit une loi spéciale autorisant le recouvrement des impôts et de répartir les crédits par décrets dans la limite des services votés qui sont maintenus uniquement à cette fin.

2° Le déroulement de la procédure

1) L'examen en commission

- La commission des finances: le rapporteur général élabore son rapport, des rapporteurs spéciaux sont désignés pour chaque budget ministériel. Ils peuvent adresser des questionnaires aux différents ministres pour obtenir des renseignements sur leur budget en préparation. Ce moyen de contrôle est désormais inscrit dans la LOLF (article 49), de plus, des délais sont prévus: pour le dépôt des questionnaires: au plus tard le 10 juillet, pour la réponse du ministre: au plus tard huit jours après la date limite du dépôt du projet de loi de finances c'est-à-dire le premier mardi d'octobre.
- Les autres commissions: elles désignent des rapporteurs pour avis. Depuis septembre 1999 des questions écrites budgétaires peuvent être posées aux ministres. Des mesures visant à assurer une plus grande publicité des débats ont également été prises.

2) Le débat public

La loi de Finances de l'année comprend deux parties. La première partie doit faire l'objet d'un vote préalable, quant à la deuxième partie elle fait l'objet d'un vote particulier.

- Le vote préalable de la première partie
- il est prévu par l'article 40 de l'ordonnance repris par l'article 42 de la LOLF
- il est justifié par la volonté de donner à la discussion budgétaire une relative cohérence
- Le vote particulier de la deuxième partie: la réduction du nombre de vote (art 41 O)
- un seul vote pour les "services votés"; pour les mesures nouvelles, un vote par titre de ministère
- 200 votes à peu près contre approximativement 5000 à la fin de la IV^e République

- La loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001 a modifié tout cela. A partir du budget 2006, les crédits seront votés par mission (article 43). Leur répartition par programme se faisant par décret conformément aux indications figurant dans les annexes explicatives (article 44). Ainsi le nombre de vote sera encore plus réduit sans pour autant réduire les pouvoirs du Parlement puisque les services votés disparaîtront.

b) Les pouvoirs

Le pouvoir d'amendement

1° Les limitations générales du pouvoir d'amendement

- L'article 44.2 C ou la limitation partielle: les amendements déposés pendant le débat public peuvent être écartés par le Gouvernement
- L'article 44.3 C ou la limitation complète: pendant l'utilisation de la procédure du vote bloqué le Gouvernement peut écarter tous les amendements qu'il juge nécessaire.

2° Les limitations particulières du pouvoir d'amendement

- L'article 40 de la Constitution rend irrecevables les amendements qui ont pour conséquences l'augmentation d'une dépense ou la diminution des recettes.
- L'article 42 de l'Ordonnance a pour effet principal d'interdire les cavaliers budgétaires.

- La loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001 a révisé de manière favorable le régime des amendements puisqu'un parlementaire peut modifier par ce biais la répartition des crédits entre les programmes d'une même mission (article 47). Mais, aucune nouvelle mission ne peut être créée par amendement parlementaire.

Le pouvoir d'adoption

1° La limitation du pouvoir d'adoption de l'Assemblée Nationale (article 49.3)

Par le recours à cette procédure le Gouvernement place les députés devant le dilemme suivant: ou le texte passe, sans vote ou le Gouvernement est renversé.

2° La limitation du pouvoir d'adoption du Sénat (article 45)

Le texte adopté par l'Assemblée Nationale doit l'être également par le Sénat. En cas de désaccord, le Premier ministre peut convoquer la Commission mixte paritaire. Si celle-ci échoue, le Gouvernement peut donner le dernier mot à l'Assemblée nationale.

FINANCES PUBLIQUES :

Le débat sur les orientations budgétaires

LES PRINCIPES À CONNAÎTRE

Dans les communes de plus de 3500 habitants (art. L.2312-1 du CGCT), doit être organisé au sein du conseil municipal un débat d'orientations budgétaires qui obéit à des conditions de forme et de fond.

Le débat d'orientations budgétaires doit être organisé dans un délai de deux mois avant l'examen du budget. C'est-à-dire que ce débat peut intervenir à n'importe quel moment durant cette période. Toutefois, il ne faut pas, afin de respecter l'intention du législateur, organiser le débat d'orientation budgétaire dans la même séance que celle consacrée à l'adoption du budget (TA Nice, 11 juillet 1984, Charvet, rec. CE p. 615). A l'inverse, on peut penser qu'il paraîtrait souhaitable si on veut donner tout son sens à un tel débat qu'il soit organisé suffisamment tôt pour que des enseignements puissent être tirés de nature à apporter les améliorations nécessaires au budget primitif.

Toujours sur la forme, il convient de rappeler que ce débat d'orientations budgétaires est soumis aux règles fixées pour l'organisation de toute séance du conseil municipal (articles L.2121-20 et L.2121-21 du CGCT) ainsi que celles issues du règlement intérieur de cette assemblée délibérante.

Par ailleurs, le débat d'orientation budgétaire doit faire l'objet d'une remise aux membres de l'assemblée délibérante d'une « note de synthèse ». Dans ce cadre, la simple mention du total des recettes et des dépenses ne constitue en aucun cas une information préalable suffisante (CE, 12 juillet 1995, Commune de Simiane-Collonge, req. n° 155.495). A l'inverse, la transmission de l'intégralité des documents budgétaires, y compris les annexes, sans note de présentation générale satisfait à cette obligation (TA Versailles, 28 décembre 1993, Commune de Fontenay-le-Fleury, req. n° 157.092). Afin de ne pas tomber dans ces deux excès, on peut penser qu'une « note de synthèse » devrait contenir notamment les éléments suivants : le produit escompté des recettes fiscales et dotations de l'État, l'enveloppe des dépenses nettes de fonctionnement, les charges d'intérêt de la dette, l'épargne brute, les charges d'amortissement de la dette, l'épargne nette, le montant de l'emprunt, l'enveloppe des dépenses d'investissement net, le montant de la dette, etc.

Enfin, il convient d'indiquer que si ce débat doit faire l'objet d'une délibération distincte de l'assemblée, cette dernière n'est pas soumise obligatoirement à un vote (Qu. écr., JO AN, questions écrites du 30 août 1999, p. 5173). La délibération a simplement pour objet de prendre acte de la tenue du débat et de permettre au représentant de l'État de s'assurer du respect de la loi. Elle n'est pas pour autant soumise au fond au contrôle de légalité. Par ailleurs, comme les vœux, recommandations et propositions, la délibération sur le débat d'orientations budgétaires peut faire l'objet d'un recours devant la juridiction administrative uniquement sur le fondement de la violation de la légalité externe.

Le débat d'orientations budgétaires doit permettre à l'assemblée délibérante, à partir des propositions de l'exécutif, de déterminer les grands équilibres budgétaires et les choix majeurs en termes d'investissement, de recours à l'emprunt et d'évolution de la pression fiscale. (circulaire n° NOR: INTB9300052C du 24 février 1993).

Les orientations retenues lors de ce débat n'ont pas de caractère obligatoire pour l'exécutif de la collectivité locale. Elles ne constituent que des indications générales pour la préparation définitive du projet de budget.

Ce débat d'orientations budgétaires est aussi un moyen d'information de l'opposition qui disposera d'informations plus précises lui permettant de préparer au mieux les débats à venir sur l'adoption du budget primitif. C'est aussi un moyen d'informer, à travers les comptes rendus qui seront faits dans la presse, les administrés des choix de la collectivité locale pour l'année à venir.

Enfin, et surtout, il convient de rappeler que l'organisation d'un tel débat représente une obligation juridique et constitue une formalité substantielle de la procédure budgétaire selon une jurisprudence constante (TA de Paris, 4 juillet 1997, M. Philippe Kaltenbach; TA de Montpellier, n° 97-1791 du 5 novembre 1997, préfet de l'Hérault contre syndicat pour la gestion du collège de Florensac; et n° 95-1115 du 11 octobre 1995, M. René Bard contre commune de Bédarieux). Ainsi, toute délibération relative à l'adoption du budget qui n'aurait pas été précédée d'un débat d'orientations budgétaires serait entachée d'illégalité et pourrait être annulée par le juge administratif.

DROIT CIVIL: Le divorce

Le divorce est la dissolution du vivant des époux d'un mariage valablement conclu. Inconnu dans l'ancien droit, le divorce est institué par une loi du 20 septembre 1792. On admet alors largement le divorce, non seulement pour causes déterminées mais par consentement mutuel ou pour simple incompatibilité d'humeur. Le Code civil de 1804 régleme plus strictement le divorce, possible en cas de faute grave commis par un conjoint ou par consentement mutuel mais avec de lourdes conséquences pour les époux divorcés. La loi du 8 mai 1816 supprime le divorce, ne laissant subsister que la séparation de corps. La loi Naquet du 27 juillet 1884 le rétablit uniquement pour faute. Il s'agit d'un divorce-sanction, conçu comme une peine à l'encontre de l'époux fautif. La loi du 11 juillet 1975 a complètement réformé le droit du divorce en élargissant le domaine des causes du divorce (1) et en humanisant ses effets (2).

I/ LES CAUSES DE DIVORCE

Depuis la réforme de 1975, il existe trois causes de divorce: le divorce par consentement mutuel (1.1.), le divorce pour rupture de la vie commune (1.2.) et le divorce pour faute (1.3.).

I.1) Les divorces par consentement mutuel

Le divorce peut, selon l'article 229 du Code civil, être prononcé en cas de consentement mutuel. Il a pour origine soit la demande conjointe des époux (1.1.1.), soit la demande de l'un acceptée par l'autre (1.1.2.).

I.1.1) Le divorce sur requête conjointe

Le divorce sur requête conjointe concerne les époux qui sont non seulement d'accord sur le principe du divorce mais aussi sur toutes les conséquences de celui-ci.

Il ne peut être demandé au cours des 6 premiers mois du mariage.

Les époux saisissent ensemble le juge aux affaires familiales, au moyen d'une requête conjointe. Ils n'ont pas à indiquer la cause de leur rupture. Ils doivent soumettre au juge un projet de convention réglant les conséquences de leur divorce. La demande peut être présentée, soit par les avocats respectifs des parties, soit par un avocat choisi d'un commun accord. (art. 230 du Code civil).

Le juge examine la demande avec les époux, d'abord séparément, puis ensemble et enfin avec le ou les avocats. Le juge prononce des mesures provisoires. Un délai de réflexion de 3 mois est imposé aux époux, à l'issue duquel ils doivent renouveler leur demande, faute de quoi, la procédure devient caduque. Si la demande est renouvelée, après avoir vérifié le consentement des époux, le juge prononce le divorce et homologue la convention réglant les conséquences du divorce. Il peut refuser l'homologation et ne pas prononcer le divorce s'il constate que la convention préserve insuffisamment les intérêts des enfants ou de l'un des époux (art. 232 du Code civil).

I.1.2) Le divorce sur demande acceptée

L'un des époux peut demander le divorce en faisant état d'un ensemble de faits, procédant de l'un et de l'autre, qui rendent intolérable le maintien de la vie commune (art. 233 du Code civil). Il assigne alors son époux devant le juge et tentera de lui faire admettre la nécessité du divorce. S'il y parvient et si la tentative de conciliation des époux

échoue, le divorce demandé par l'un et accepté par l'autre sera prononcé par le juge. Si l'autre époux ne reconnaît pas les faits et donc n'accepte pas le principe du divorce, le juge ne pourra pas le prononcer, la procédure sera caduque (art. 235).

Le juge aux affaires familiales règle les conséquences du divorce. Il n'y a pas de convention. Le divorce produit les effets d'un divorce aux torts partagés (art. 234 du Code civil).

I.2) Le divorce pour rupture de la vie commune

Quelle que soit la cause de la rupture de la vie commune, ce type de divorce présente la particularité de faire peser sur l'époux demandeur toutes les charges du divorce. Dans sa demande, il doit préciser les moyens par lesquels il exécutera ses obligations à l'égard de son conjoint et des enfants (art. 239 du Code civil).

Une tentative de conciliation doit avoir lieu devant le juge (art. 251 du Code civil). Le magistrat s'entretient avec les époux, séparément, ensuite ensemble, puis avec leurs avocats. En cas d'échec, il ordonne des mesures provisoires.

L'époux défendeur peut faire échec au divorce s'il rapporte la preuve que le divorce aurait pour lui ou pour les enfants, des conséquences d'une exceptionnelle dureté. En ce cas, le juge rejette la demande (art. 240 du Code civil). Il peut même la rejeter d'office si la rupture de la vie commune est due à la maladie mentale du conjoint et si le divorce risque d'avoir des conséquences trop graves sur cette maladie (art. 238 al. 2 du Code civil).

La rupture de la vie commune peut résulter d'une séparation de fait des époux (1.2.1.) ou d'une altération des facultés mentales d'un conjoint (1.2.2.).

I.2.1) La séparation de fait

Un époux peut demander le divorce, en raison d'une rupture prolongée de la vie commune, lorsque les époux vivent séparés de fait depuis 6 ans. (art. 237 du Code civil). L'époux demandeur peut être à l'origine de la séparation de fait sans que cela soit un obstacle au prononcé du divorce.

I.2.2) L'altération des facultés mentales

Le divorce peut aussi être prononcé lorsque les facultés mentales du conjoint se trouvent, depuis 6 ans, si gravement altérées qu'aucune communauté de vie ne subsiste plus entre les époux et ne pourra, selon les prévisions les plus raisonnables, se reconstituer dans l'avenir (art. 238 du Code civil). La maladie mentale du conjoint est si grave qu'elle ne permet plus aucune communauté de vie entre les époux. Dans cette hypothèse, le divorce peut être prononcé même si les époux ne vivent pas séparés de fait.

I.3) Le divorce pour faute

Le divorce peut être demandé par un époux pour des faits imputables à l'autre lorsque ces faits constituent une violation grave ou renouvelée des devoirs et obligations du mariage et rendent intolérable le maintien de la vie commune (art. 242 du Code civil).

La condamnation d'un époux à une peine afflictive et infamante pour la commission d'un crime constitue une cause péremptoire de divorce, c'est-à-dire que la seule constatation de la condamnation suffit à justifier le prononcé du divorce.

Après l'introduction de la demande par l'un des époux, le juge réalise une tentative de conciliation et, en cas d'échec, ordonne des mesures provisoires. Le juge apprécie la réalité et la gravité des faits invoqués. Il refuse de prononcer le divorce s'il les juge insuffisants. Le divorce sera prononcé si le juge estime que des fautes correspondant à la définition de l'article 242 du Code civil ont été commises. Le divorce peut être prononcé aux torts exclusifs d'un des deux époux ou aux torts partagés des deux époux, en cas de demande reconventionnelle de l'époux défendeur ou sur l'initiative du juge « lorsque les débats ont fait apparaître des fautes réciproques » (art. 245 al. 3 du Code civil).

Important :

Il faut signaler qu'une importante réforme du divorce est actuellement débattue devant le Parlement. Il est proposé de modifier en profondeur la procédure de divorce afin de permettre une séparation simplifiée et pacifiée, faisant une large place à la valorisation des accords entre époux et à la recherche de la restauration ou du maintien du dialogue. Le divorce sur requête conjointe serait maintenu mais sa procédure simplifiée. Une seule audience serait prévue et le contrôle du juge serait limité à la préservation des intérêts des enfants. Les trois autres formes de divorce : le divorce sur demande acceptée, le divorce pour rupture de la vie commune et le divorce pour faute seraient supprimés et remplacés par un divorce pour rupture irrémédiable du lien conjugal qui engloberait ces trois procédures, en consacrant une cause objective au prononcé du divorce. Le juge n'aurait pas à apprécier le bien-fondé des motifs qui fondent la volonté affirmée de l'un des époux de voir prononcer le divorce. L'attribution des torts n'aurait plus qu'une place résiduelle : le divorce ne pourrait être engagé que sur le fondement d'une cause objective et ce n'est qu'à titre exceptionnel que le juge pourrait, à la demande de l'un quelconque des époux, constater l'existence de faits d'une particulière gravité imputables à l'autre et prononcer le divorce à ses torts.

II/ LES EFFETS DU DIVORCE

Les effets du divorce sont les conséquences qui résultent de la dissolution du mariage, tant dans les rapports entre époux (2.1.) que dans leurs rapports avec les enfants (2.2.).

II.1) Les effets entre époux

Il convient de distinguer les effets personnels (2.1.1.) et les effets matériels (2.1.2.) du divorce.

II.1.1) Les effets personnels

Le divorce met fin à tous les devoirs personnels découlant du mariage. Les ex-époux ne sont tenus d'aucune obligation l'un envers l'autre. Cependant si ces devoirs disparaissent au prononcé du divorce, en revanche, ils subsistent pendant toute la procédure (sauf le devoir de cohabitation) et leur violation peut faire l'objet d'une demande en divorce pour faute.

A la suite d'un divorce, chacun des époux reprend l'usage de son nom. Toutefois la loi prévoit des exceptions à cette règle. L'usage du nom du conjoint peut être conservé par la femme avec l'accord de son mari, ou encore si le divorce demandé par son mari a été prononcé pour rupture de la vie commune, ou enfin avec l'autorisation du juge, si la femme justifie d'un intérêt particulier pour elle-même ou pour les enfants. (art. 264 du Code civil). Cette autorisation judiciaire est généralement accordée à l'épouse qui s'est professionnellement fait connaître sous l'identité de son mari ou à la mère dont les enfants mineurs résident avec elle.

II.1.2) Les effets matériels

Le régime matrimonial des époux cesse d'être applicable et doit être liquidé. Le divorce produit aussi des effets sur les donations ou avantages matrimoniaux que les époux s'étaient consentis (art. 267 et s. du Code civil).

Si le divorce est prononcé pour rupture de la vie commune, le devoir de secours est maintenu entre les ex-époux, l'époux demandeur devant, le cas échéant, verser au défendeur, une pension alimentaire.

Dans tous les autres cas de divorce, le devoir de secours disparaît, comme toutes les obligations matérielles entre époux. Cependant, « l'un des époux peut être tenu de verser à l'autre une prestation destinée à compenser, autant qu'il est possible, la disparité que la rupture du mariage crée dans les conditions de vie respectives » (art. 270 du Code civil).

Seul en est privé celui aux torts exclusifs duquel le divorce pour faute a été prononcé. Toutefois, il peut obtenir une indemnité si le juge l'estime équitable eu égard à la durée de la vie commune et de la collaboration apportée à la profession du conjoint (art. 280-1 du Code civil). En cas de divorce sur demande conjointe, les époux fixent eux-mêmes le montant et les modalités de la prestation compensatoire dans la convention soumise à l'homologation du juge. Dans les autres cas de divorce, la prestation est fixée par le juge, en tenant compte des besoins et ressources respectifs des époux.

La prestation compensatoire est fixée selon les besoins de l'époux à qui elle est versée et les ressources de l'autre en tenant compte de la situation au moment du divorce et de l'évolution de celle-ci dans un avenir prévisible (art. 271 du Code civil). Depuis la loi du 30 juin 2000, la prestation compensatoire prend la forme d'un capital dont le montant est fixé par le juge (art. 274 du Code civil), mais dont le débiteur peut demander le paiement sous forme de versements mensuels ou annuels indexés dans la limite, en principe, de huit années. (art. 275-1 du Code civil). A titre exceptionnel, le juge peut, par décision spécialement motivée, en raison de l'âge ou de l'état de santé du créancier ne lui permettant pas de subvenir à ses besoins, fixer la prestation compensatoire sous forme de rente viagère. (art. 276 du Code civil).

La prestation compensatoire a un caractère forfaitaire, cela signifie qu'elle ne peut, en principe, faire l'objet d'aucune révision (art. 273 du Code civil). Toutefois, lorsqu'elle est versée sous forme de capital, le débiteur peut demander la révision des modalités de paiement en cas de changement notable de sa situation (art. 275-1 al. 2 du Code civil). Lorsqu'elle est fixée sous forme de rente viagère, elle peut être révisée, suspendue ou supprimée en cas de changement important dans les ressources ou les besoins des parties. La révision ne peut avoir pour effet de porter la rente à un montant supérieur à celui fixé initialement par le juge (art. 376-3 al. 1 et 2 du Code civil).

La charge du paiement de la prestation sous forme de capital ou de rente viagère se transmet aux héritiers du débiteur. Ceux-ci peuvent demander la révision des modalités de paiement du capital ou du montant de la rente dans les mêmes conditions que le débiteur lui-même.

II.2) Les effets à l'égard des enfants

En principe, le divorce des parents ne modifie pas la nature de leur relation avec leurs enfants. Après un divorce, l'autorité parentale reste, en principe, exercée en commun (art. 287-1 du Code civil). Toutefois, le juge fixe la résidence des enfants chez l'un ou l'autre des parents et accorde à l'autre un droit de visite et d'hébergement, sauf motifs graves prévus par l'article 288 al. 2 du Code civil. Le juge tient compte des accords passés entre époux à ce sujet et éventuellement des souhaits exprimés par les enfants eux-mêmes (art. 290 du Code civil). Il est prévu dans un projet de réforme sur l'autorité parentale de permettre au juge, dans le cadre de ces accords, d'organiser la vie de l'enfant sur le principe de la résidence alternée. La décision du juge peut à tout moment être modifiée à la demande d'un époux, d'un membre de la famille ou du ministère public (art. 291 du Code civil).

L'époux auquel l'enfant n'a pas été confié, doit participer à son entretien. Cette participation prendra la forme d'une pension alimentaire versée à l'autre époux pour les enfants (art. 293 du Code civil).

INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES: Les grandes dates de l'intercommunalité

L'histoire administrative française depuis 1789, vu le nombre de communes, se singularise par ses tentatives de regroupement communal. Les structures de l'intercommunalité sont foisonnantes, la pluralité et la diversité des outils élaborés montrent les efforts fournis pour répondre aux différents besoins recensés.

Les linéaments de l'évolution de l'intercommunalité peuvent être retracés en trois principales périodes: 1789/1884, 1884/1959 et 1959/1999

I/ LA PÉRIODE 1789-1884

La vaine recherche de la « bonne mesure communale »

Le décret du 4 août 1789 dans son article X déclarait « que tous les privilèges particuliers des provinces, principautés, pays, cantons, villes et communautés d'habitants, soit péculiaires, soit de toute autre nature, sont abolis sans retour et demeureront confondus dans le droit commun de tous les Français ». Une nouvelle organisation doit être mise en place.

A l'assemblée constituante, Thouret, Sieyès et Condorcet sont en faveur de la création de 6500 municipalités, Mirabeau, au nom de l'individualisme révolutionnaire, prône la transformation en communes des 44000 paroisses de l'ancien régime. C'est lui qui va l'emporter, puisqu'un décret de l'assemblée nationale du 14 décembre 1789 pour la constitution des municipalités prévoit que « sont supprimées et abolies les municipalités actuellement subsistantes dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté, sous le titre d'hôtels de ville, mairies, échevinats, consulats, et généralement sous quelque titre et qualification que ce soit ».

A la place vont être installées de nouvelles institutions uniformes et communes à toutes les localités; comme le précise dans sa première phrase l'instruction de l'assemblée nationale sur la formation des nouvelles municipalités dans toute l'étendue du royaume en date du 14 décembre 1789 « il y aura une municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne » et le paragraphe deux de l'instruction insiste: « Toutes les municipalités du royaume, soit de ville, soit de campagne, étant de même nature et sur la même ligne dans l'ordre de la constitution, porteront le titre commun de municipalité, et le chef de chacune d'elles, celui de maire ».

La concrétisation de ces mesures ne pouvait aboutir qu'à un morcellement extrême du territoire et à des municipalités de taille très variables. Ces inconvénients n'étaient pas méconnus puisque dans l'instruction de l'assemblée nationale sur les fonctions des assemblées administratives en date du 20 août 1790 il était prévu au paragraphe 3 de son chapitre I^{er}: « il peut être à la convenance de plusieurs communes de se réunir en une seule municipalité, il est dans l'esprit de l'assemblée nationale de favoriser ces réunions, et les corps administratifs doivent tendre à les provoquer et à les multiplier par tous les moyens qui sont en leur pouvoir. C'est par elles qu'un plus grand nombre de citoyens se trouvera lié sous un même régime, que l'administration municipale prendra un caractère plus imposant, et qu'on obtiendra deux grands avantages toujours essentiels à acquérir, la simplicité et l'économie ». La recherche de

cette simplicité et de cette économie va devenir une constante de notre vie administrative.

Les désavantages de la multitude de communes étaient signalés, il va toujours être difficile d'y remédier. Lors de l'élaboration du projet de la constitution de 1793 Condorcet signale que le trop grand nombre de communes est un obstacle à l'exercice des droits d'un grand nombre « ces droits ne pouvant être étendus sans qu'on fut exposé à ne pas trouver des hommes capables de les exercer », aussi il proposait de créer des « grandes communes » associant dans un espace de dix kilomètres de rayon des populations rurales, ce qui aurait permis d'établir un certain équilibre entre villes et campagne. Ce projet ne fut pas adopté et celui que la convention retint sur le rapport de Hérault de Séchelles maintenait toutes les municipalités constituées en 1789. L'article 78 était ainsi rédigé « il y a dans chaque commune de la République une administration municipale ». Il est intéressant de rappeler les termes dans lesquels fut combattu le projet de Condorcet: « Pouvons-nous ne pas conserver les municipalités ? Ce serait une ingratitude envers la révolution et un crime contre la liberté (...) l'idée de retrancher les municipalités n'a pu naître que dans la tête des aristocrates, d'où elle est tombée dans la tête des modérés ». Le nombre des communes est alors important: 44000 comme l'écrit Vivien, d'un côté il y a des communes qui, par leur peu d'habitants, par leur pauvreté, par l'absence de lumières sans lesquelles toute administration est impossible, se montrent pour la plupart hors d'état de subvenir à leurs charges, de gérer leurs intérêts, d'exercer les droits dont elles sont investies; de l'autre il y a des communes qui par leur étendue, leur population, l'agitation dont elles sont le foyer, suscitent des inquiétudes au Gouvernement.

La constitution de 1795 pensera apporter une solution par ses articles 178 à 184. Trois catégories de communes sont distinguées: les communes dont la population inférieure à cinq mille habitants, celles dont la population est comprise entre cinq mille et cent mille habitants, et celles dont la population excède cent mille habitants. Les premières sont réunies dans des municipalités de cantons, les deuxièmes ont une administration municipale, les troisièmes ont au moins trois administrations municipales: le maximum pour la constituer étant de cinquante mille individus et le minimum de trente mille. Le consulat et l'empire rétabliront les communes constituées en 1789 et supprimeront le canton comme base de l'administration communale.

Comme l'indique Pierre Legendre dans son ouvrage « Trésor historique de l'État en France », « La bonne mesure communale allait demeurer en France un problème non résolu ».

La loi du 28 pluviôse an VIII ne l'évoque pas. Cette loi tracera les grandes lignes de l'organisation municipale, qui tout en subissant des modifications dans un sens plus libéral sera le texte de référence jusqu'à la loi de 1884.

II/ LA PÉRIODE 1884-1959

La gestion des intérêts communs

La loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale va mettre en place un véritable code municipal qui regroupe en un seul document les textes

relatifs aux communes, qui depuis quelques années allaient dans un sens plus démocratique : l'élection du maire par et au sein des conseillers municipaux, adoptée en 1882, est confirmée, le conseil municipal se voit reconnaître une véritable clause générale de compétence. À côté de ces avancées il y a toujours le refus de traiter de manière différente les grandes et les petites communes, la loi prévoit un régime uniforme pour toutes les communes. Il y a cependant des dispositions concernant les communes pouvant avoir des intérêts communs ; les articles 116 et 118 autorisent la réunion de conférences intercommunales, mais l'expérience démontrant l'insuffisance de ces règles, le législateur a le 22 mars 1890 complété la loi municipale par l'addition d'un titre VIII consacré à l'organisation des syndicats de communes. Il faudra attendre 1955 pour voir apparaître une autre formule intercommunale, quand un décret du 20 mai créera le syndicat mixte.

Les conférences intercommunales

Deux ou plusieurs conseils municipaux peuvent provoquer entre eux une entente sur les objets d'utilité communale compris dans leurs attributions et qui intéressent leurs communes respectives ; ils peuvent faire des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver, à frais communs, des ouvrages ou des institutions d'utilité commune. Les questions d'intérêt commun seront débattues dans des conférences où chaque conseil municipal sera représenté par une commission spéciale, nommée à cet effet et composée de trois membres nommés au scrutin secret, les décisions qui y seront prises ne seront exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les conseils municipaux intéressés et sous réserve des approbations budgétaires.

Les communes se sont donc vu reconnaître la possibilité de réaliser entre elles des ententes passagères, mais en 1890 le législateur leur donne la possibilité de s'associer d'une façon durable pour gérer des institutions intercommunales.

Les syndicats de communes

La loi du 22 mars 1890 autorise les communes à se syndiquer. Cette nouvelle forme d'activité intercommunale apparaît comme un remède à la faiblesse des petites communes ; ce qui n'avait pu être réalisé en l'an III par le groupement forcé des communes rurales dans le cadre du canton semble désormais réalisable sous la forme plus libre d'association volontaire. Les conseils municipaux reçoivent la liberté de définir la tâche à confier au syndicat parmi les fonctions de l'administration communale. Les syndicats ainsi que l'a dit Maurice Hauriou « peuvent faire plus grand, mais ne peuvent pas faire autre chose que les communes elles-mêmes ».

L'administration du syndicat est confiée à un comité ; s'il n'y a pas d'autres dispositions, le comité comprendra deux délégués de chaque commune élus par les conseils municipaux, ces délégués ne sont pas nécessairement choisis parmi les conseillers, il suffit qu'ils soient éligibles au conseil.

La nature juridique du syndicat est celle de l'établissement public ; le respect des règles de spécialité, d'égalité et d'unanimité ne permettra pas de dynamiser cette structure. Le syndicat ne peut exercer qu'une compétence, chaque commune – quelle que soit sa taille – a la même représentation et les délibérations nécessitent l'accord des délégués de toutes les communes. Cette institution nouvelle, qui devait permettre aux communes de se regrouper pour répondre à des besoins dépassant leurs capacités financières, techniques ou géographiques va se développer lentement. De 1890 à 1914 seuls 37 syndicats seront constitués, il y en aura un peu plus de 2 000 en 1939.

Le syndicat mixte

« En vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune d'elles », un décret du 20 mai 1955 crée un établissement public nouveau qui permet d'associer aux communes d'autres personnes morales de droit public : collectivités locales et établissements publics comme les chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture et des métiers.

III/ LA PÉRIODE DE 1959 À NOS JOURS

Une accumulation de textes

Les réponses aux problèmes posés par le morcellement communal vont être apportées par des textes qui permettent de s'adapter à des situations variées, mais qui vont finir par donner un ensemble d'une grande complexité tant sur le plan institutionnel que financier et fiscal.

Les ordonnances du 5 janvier 1959

- L'ordonnance n° 59-29 va autoriser la création de syndicats à vocation unique à la majorité qualifiée des communes intéressées, au lieu de l'unanimité. Elle prévoit, aussi que des syndicats à vocation multiple peuvent être constitués sous réserve de délibérations concordantes de tous les conseils municipaux. Ces mesures vont faciliter les interventions intercommunales dans des domaines techniques comme l'eau - adduction et assainissement - et la construction et la gestion d'équipements, sportifs, scolaires ou culturels -.

- L'ordonnance n° 59-30 « tendant à instituer des districts urbains dans les grandes agglomérations » a plus d'ambition. Il s'agit de mettre en œuvre une institution capable de structurer les grandes agglomérations multicomunales. Il faut répondre aux problèmes de vie d'une ville centre avec ses communes périphériques.

Le district peut être créé soit d'office, soit sur la demande des communes intéressées. C'est un établissement public qui, à côté des compétences qu'il peut se voir confier par les communes membres, exerce de plein droit deux compétences obligatoires : les services du logement et les centres de secours contre l'incendie. Pour son fonctionnement, les règles d'unanimité et d'égalité sont abandonnées. Malgré une politique d'incitation financière, sous forme le plus souvent de maturation des subventions des opérations d'équipements menées par les districts, il n'y aura en 1970 que 90 districts urbains, dont certains du reste ne regroupent que des communes rurales. Le législateur pour mettre la loi en accord avec la réalité va supprimer le qualificatif d'urbain pour le district par une loi du 31 décembre 1970. Il peut être noté qu'il a été admis qu'en milieu rural les compétences obligatoires pouvaient ne pas être exercées. L'évolution de la législation dans les secteurs du logement et de la lutte contre l'incendie va du reste montrer l'inadéquation de ces transferts.

Par ailleurs les districts ne sont pas devenus les instruments d'une politique d'aménagement et de développement concerté et cohérent des agglomérations les plus importantes exception faite de celles de Montpellier, Nancy et Tourcoing-, d'où l'intervention du législateur qui va créer pour mener une telle politique une nouvelle catégorie d'établissement public : la communauté urbaine.

La loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines

La communauté urbaine va constituer une forme très intégrée de coopération, tout en maintenant l'existence des communes membres. A l'origine elle ne peut être créée que dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants ; le seuil sera ensuite abaissé par la loi du 6 février 1992 à 20 000 habitants.

Au niveau des compétences la communauté urbaine exerce de plein droit des compétences étendues dans les domaines de l'aménagement de l'espace, du développement économique, de la réalisation des principaux équipements urbains et de la gestion des services publics, elle bénéficie pour ce faire d'un régime de fiscalité propre.

Jusqu'en 1966 ce regroupement des communes reposait sur leur consentement ; la loi va innover puisque, si le mode général de création reste volontaire, elle décide de la création d'office de quatre communautés urbaines : Bordeaux, Lille, Lyon, Strasbourg.

Une réponse était ainsi apportée aux agglomérations existantes le législateur allait aussi intervenir "à la source" pour les agglomérations à venir ce sera l'objet de la loi du 10 juillet 1970.

La loi n° 70-610 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles

Il s'agit d'absorber la croissance des agglomérations existantes et de freiner l'attrance de la capitale et de certaines grandes métropoles: Lille, Lyon, Marseille, Rouen. Installées à quelque distance de celles-ci, les agglomérations nouvelles, selon l'article 1^{er} de la loi «sont destinées à constituer des centres équilibrés grâce aux possibilités d'emploi et de logement ainsi qu'aux équipements publics et privés qu'y seront offerts. Leur programme de construction doit porter sur dix mille logements au moins».

Les communes intéressées ont le choix pour l'organisation de l'agglomération nouvelle entre trois formules: celle de la communauté urbaine, celle du syndicat communautaire d'aménagement, celle de l'ensemble urbain.

Une loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 «portant modification du statut des agglomérations nouvelles» viendra redéfinir celles-ci: «les agglomérations nouvelles contribuent à un meilleur équilibre social, économique et humain des régions à forte concentration de population grâce aux possibilités d'emploi et de logement, ainsi qu'aux équipements publics et privés qui y sont offerts. Elles constituent des opérations d'intérêt national et régional». Jusque-là l'objectif d'aménagement du territoire était prédominant, les nouvelles structures proposées, création d'une commune nouvelle, communauté d'agglomération nouvelle dont le conseil est élu au suffrage universel direct, syndicat d'agglomération nouvelle dont le conseil est élu par les conseils municipaux donnent plus de pouvoir aux communes et se rapprochent des règles de la coopération intercommunale.

Les pouvoirs publics, qui privilégient les regroupements en ne mettant pas en cause l'existence même des communes, envisagent un recours plus intense à la fusion, l'occasion en est donnée par le sixième plan qui souligne l'urgence et la nécessité de la réforme des structures communales: «l'inadéquation entre les charges et les ressources qui résulte, notamment en milieu urbain, de leur morcellement excessif, le caractère irrationnel de la politique des équipements qui en découle, rendent indispensable une restructuration communale. Celle-ci apparaît particulièrement nécessaire en milieu urbain; dans ce cas, cette structuration devrait aboutir à la création de centres de décision au niveau des agglomérations urbaines. S'agissant des agglomérations urbaines de moyenne et de petite importance, la fusion apparaît l'objectif souhaitable».

La concrétisation législative va être opérée par une loi du 16 juillet 1971.

Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes

Ce texte donne une prééminence à la fusion de communes tout en prévoyant un aménagement des autres formules de coopération intercommunale. Dans le cadre de chaque département seront déterminés: les communes qui peuvent assurer par elles-mêmes leur développement; les agglomérations et les communes situées hors des agglomérations dont le développement et la bonne administration appellent une mise en commun des moyens et ressources des communes composantes; les communes qui devraient fusionner avec d'autres communes. Pour ces dernières le préfet peut prononcer la fusion, si les conseils municipaux intéressés sont d'accord. En cas de désaccord d'un ou plusieurs conseils municipaux, le préfet peut prononcer la fusion sur avis conforme du conseil général. Si le conseil général est lui-même défavorable, le préfet peut recourir au référendum communal. À côté de cette procédure autoritaire sont prévues des procédures volontaires de fusion. La fusion peut être pure et simple ou s'accompagner de la création de communes associées. Cette création entraîne un certain nombre de conséquences juridiques: la désignation d'un maire délégué qui remplit dans la commune associée les fonctions d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire, le sectionnement électoral, la création d'une annexe de la mairie, la création d'une section du bureau d'aide sociale, la possibilité

d'instituer une commission consultative. Le plan préfectoral, à côté des fusions, peut proposer d'autres formules de coopération intercommunale à promouvoir. Si les conseils municipaux intéressés rejettent la proposition de création d'une communauté urbaine, le préfet peut procéder à la création à la création d'office d'un district. Pour les propositions de création de syndicats à vocation multiple et de districts le préfet pourra passer outre à l'opposition des conseils municipaux intéressés, s'il obtient un avis conforme du conseil général. A défaut, un syndicat dont la compétence est limitée aux études et à la programmation des équipements publics est créé par arrêté préfectoral. En contrepartie de ces aspects contraignants et autoritaires, la loi prévoit un certain nombre de mesures fiscales et financières incitatives et avantageuses.

Si, d'après le ministère de l'Intérieur, les deux tiers des communes étaient intéressées par l'application de la loi, les résultats furent décevants, les mécanismes de contrainte étant très rarement mis en œuvre, et les élus locaux ne reprenant pas à leur compte la démarche volontaire. Selon un bilan établi en 1974, 779 opérations de fusion intéressant 1909 communes ont été réalisées et ont permis la suppression de 1130 communes. La France compte près de 36500 communes. Cependant l'interrogation subsiste: n'était-il pas temps de mettre fin à cette exception française, qu'est le morcellement communal? La réponse se fait attendre. Lorsque la loi du 2 mars 1982 est publiée, il est à noter que rien n'est prévu en matière de remodelage communal.

La loi n° 82-213 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

De par son titre même cette loi fait resurgir à la mémoire des propos de Alexis de Tocqueville sur le système communal: «(...) parmi toutes les libertés, celle des communes, qui s'établit si difficilement, est aussi la plus exposée aux invasions du pouvoir. Livrées à elles-mêmes, les institutions communales ne sauraient guère lutter contre un Gouvernement entreprenant et fort (...)».

La loi va libérer la commune de toutes tutelles, mais ne touche pas à la place de la commune dans l'organisation territoriale. L'article 1er annonce cependant un train législatif dont une loi qui devra déterminer les modalités de la coopération entre communes, départements et régions et la participation des citoyens à la vie locale. Un certain nombre de textes législatifs vont intervenir de manière ponctuelle: en 1983 en ce qui concerne les chartes intercommunales de développement et, comme déjà indiqué, pour rénover le statut des agglomérations nouvelles; en 1988 est créé le syndicat à la carte. Mais ce n'est qu'en 1992 qu'un texte plus conséquent va être adopté.

La loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la république

Le législateur affirme que «le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein des périmètres de solidarité». Il institue dans chaque département une commission départementale de la coopération intercommunale dont le rôle est double: établir et tenir à jour un état de la coopération intercommunale dans le département, et élaborer une charte intercommunale de développement et d'aménagement. En outre, la loi crée deux catégories supplémentaires d'établissements publics de coopération intercommunale: la communauté de communes et la communauté de villes.

Un seuil qualitatif semble être atteint, à côté de l'intercommunalité de services prend place une intercommunalité de projets.

• La communauté de communes

La communauté de communes regroupe plusieurs communes et a pour objet de les associer au sein d'un espace de solidarité en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace en milieu rural, cette restriction au milieu rural sera supprimée par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993.

La souplesse de mise en œuvre et de fonctionnement va faciliter l'éclosion de cette structure. Pour ce qui est des compétences, la loi n'énonce que deux groupes relevant de plein droit de la communauté, aménagement de l'espace et développement économique, dans lesquels les communes détailleront les transferts qu'elles veulent bien opérer. De plus la communauté doit choisir obligatoirement un groupe de compétences optionnelles parmi les quatre suivants : la protection et la mise en valeur de l'environnement ; la politique du logement et du cadre de vie ; la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie ; la construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels et sportifs, et d'équipements de l'enseignement pré-élémentaire et élémentaire. La communauté peut aussi disposer d'autres compétences que peuvent transférer les communes.

• La communauté de villes

La communauté de villes regroupe plusieurs communes d'une agglomération de plus de 20 000 habitants et a pour objet d'associer celles-ci au sein d'un périmètre de solidarité urbaine en vue du développement concerté de l'agglomération. Les objectifs assignés aux communautés de villes vont au-delà de la gestion des services publics, auxquels il est fait référence dans les groupes de compétences optionnelles, qui sont les mêmes que ceux des communautés de communes. Mais pour la communauté de villes, le législateur a détaillé le contenu des groupes et l'aspect privilégié est le contenu des groupes dont l'exercice est de plein droit, l'aménagement de l'espace et le développement économique. La loi instaure à titre obligatoire la taxe professionnelle unique. Cette structure n'a qu'un faible succès, et une fois de plus le législateur s'interroge.

La loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

L'article 78 de cette loi prévoit que « dans le délai de dix-huit mois suivant la publication de la loi le Gouvernement soumettra au parlement un rapport contenant des propositions sur les points suivants :

1. « Les modalités selon lesquelles le nombre de catégories d'établissements publics de coopération intercommunale pourrait être réduit et leur régime juridique simplifié (...) »

Les aléas de la vie politique nationale ont fait qu'un tel rapport n'a pu être établi mais le besoin de réforme sous-jacent va se concrétiser par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Ce texte a trois objectifs : simplifier les différentes règles applicables aux EPCI, favoriser le développement de l'intercommunalité en milieu urbain, tout en conciliant sa réussite en milieu rural et encourager l'adoption de la taxe professionnelle unique. Le respect de ces objectifs imposait une nouvelle organisation institutionnelle à travers une simplification des structures de l'intercommunalité et de leur mode de fonctionnement.

1. Une simplification des structures de l'intercommunalité

La loi Chevènement prévoit un nouveau cadre institutionnel pour l'intercommunalité (1.1) et prévoit certaines mesures pour adopter les actuelles structures existantes à ce nouveau cadre institutionnel (1.2).

1.1. Le nouveau cadre institutionnel. La loi Chevènement manifeste une approche quelque peu novatrice par rapport aux textes précédents. En effet, les interventions précédentes du législateur s'étaient toujours traduites par la création d'une nouvelle structure d'intercommunalité, sans suppression de celles préexistantes.

La loi Chevènement constitue donc une certaine rupture avec le passé car si elle crée une nouvelle structure intercommunale, la communauté d'agglomération, et adapte une structure existante, la communauté urbaine, elle procède à une véritable simplification du paysage institutionnel de

l'intercommunalité en programmant la disparition de certaines structures existantes.

• Des structures appelées à disparaître

D'ici le 1^{er} janvier 2002, on assistera à la disparition des communautés de villes. Ce type de structure intercommunale créé par la loi de 1992 n'a pas eu le succès prévu puisqu'au 1^{er} janvier 1999, seules cinq communautés de villes existaient. On assistera également à la disparition des districts et sans doute à terme à celle des syndicats d'agglomération nouvelle, dont la direction générale des collectivités locales (DGCL) envisage la transformation inéluctable en communautés d'agglomérations. Par ailleurs, le paysage des syndicats de communes devrait être très sérieusement modifié. Si la loi ne légifère pas directement sur le SIVU et Sivom, elle pourrait remettre en cause l'organisation de ceux existant. Ainsi, des syndicats préexistants pourraient se voir substituer une communauté d'agglomération exerçant les mêmes compétences. Des chevauchements de périmètres pourraient obliger des communes à sortir d'un syndicat et à se faire représenter par le nouveau groupement, etc.

• Deux structures maintenues et adaptées : la communauté de communes et la communauté urbaine

La communauté de communes

Créée par la loi de 1992, la communauté de communes a rencontré un certain succès auprès des communes puisqu'on comptait au 1^{er} janvier 1999 1 351 communautés de communes. La loi Chevènement a donc décidé de maintenir ce type de structure intercommunale en y apportant quelques modifications. Dorénavant, une communauté de communes ne pourrait être créée qu'entre communes ayant un territoire d'un seul tenant et sans enclave. Il convient de remarquer que cette condition géographique n'est pas valable pour les communautés de communes déjà existantes et celles qui seraient créées par la transformation d'un district ou d'une communauté de villes.

Concernant les compétences de la communauté de communes, la loi Chevènement apporte une modification. Si la communauté de communes opte pour la taxe professionnelle, l'aménagement, la gestion et l'entretien des zones d'activités industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique portuaire et aéroportuaire d'intérêt communautaire sont inclus dans la compétence actions de développement économique qu'elle exerçait en vertu de la loi de 1992.

La communauté urbaine

Si l'existence de la communauté urbaine remonte à une loi de 1966, les nouvelles dispositions législatives viennent en modifier les conditions de création. Dorénavant, pour créer une communauté urbaine, il faudra un regroupement de plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment un ensemble de plus de 500 000 habitants. Ne pourraient donc être concernées par ces nouvelles dispositions que les agglomérations de Marseille, Nantes, Nice et Toulouse. Il convient de préciser que ces nouvelles dispositions législatives ne viennent pas remettre en cause les communautés urbaines déjà existantes : Arras, Bordeaux, Brest, Cherbourg, Dunkerque, Grand Alençon, Le Creusot, Montceau-les-Mines, Le Mans, Lille, Lyon, Nancy et Strasbourg.

Les nouvelles communautés urbaines devront exercer les compétences obligatoires suivantes : développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire, aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire, politique de la ville, gestion des services d'intérêt collectif : assainissement, et eau, création et extension des cimetières, crématoriums, abattoirs et marchés d'intérêt national, services d'incendie et de secours et, enfin, la protection et la mise en valeur de l'environnement et la politique du cadre de vie.

Concernant les communautés urbaines déjà existantes, elles continueront d'exercer, à titre obligatoire, les compétences prévues à l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales. Elles pourront également continuer à assurer les compétences qui leur ont été librement transférées par les communes membres. Pour les communautés

existantes de plus de 500 000 habitants, la possibilité leur est offerte d'élargir leur compétence à l'ensemble des compétences obligatoires requises pour les communautés urbaines nouvellement créées.

• Une nouvelle structure : la communauté d'agglomération

La communauté d'agglomération est un nouveau type d'établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants. Toutefois, il convient de noter que le seuil démographique de 15 000 habitants ne s'applique pas lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département. A travers la création des communautés d'agglomérations, l'objectif du ministre de l'Intérieur est "de bâtir des espaces de solidarité où seront mises en commun les charges et les ressources sur un projet s'attaquant aux problèmes de la ville et notamment à la ségrégation spatiale qui vient redoubler la ségrégation sociale".

Le périmètre d'une communauté d'agglomération, ne peut comprendre une commune qui est déjà membre d'un autre EPCI percevant la taxe professionnelle unique si le conseil municipal de la commune intéressée a émis une délibération défavorable à l'arrêté dressant la liste des communes ou si plus du quart des conseils municipaux des communes membres de l'établissement existant s'opposent au retrait de ladite commune.

Pour atteindre cet objectif, la communauté d'agglomération s'est vue reconnaître des compétences obligatoires : développement économique, aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire, politique de la ville. Elle peut également disposer de compétences optionnelles dont le choix relève de la compétence des conseils municipaux des communes concernées. Toutefois, dans l'exercice des compétences facultatives, la communauté d'agglomération doit exercer au moins trois des cinq compétences suivantes : création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire, assainissement, eau, protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

1.2. Les mesures transitoires : comment passer de l'ancien au nouveau cadre institutionnel.

Pour le 1^{er} janvier 2002, les cinq communautés de villes et les 305 districts auront disparu au profit d'une des trois structures d'intercommunalité maintenues ou créées. Les 9 syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) devraient quant à eux se transformer en communauté d'agglomération.

• La transformation des communautés de villes existantes : deux solutions

Les communautés de villes existantes au moment de la publication de la loi peuvent se transformer en communautés d'agglomération si elles exercent aux lieux et places des communes les compétences dévolues à la communauté d'agglomération. Si tel n'est pas le cas, elles doivent se transformer en communautés de communes. Si aucune décision de transformation n'est prise avant le 1^{er} janvier 2002, les communautés de villes seront automatiquement transformées en communautés de communes.

• La transformation des districts existants : trois solutions

Les districts existant à la date de la publication de la loi peuvent opter, sans condition, pour leur transformation en communauté de communes. Ils peuvent aussi opter pour une communauté d'agglomération s'ils forment un ensemble d'un seul tenant et sans enclave de plus de 50 000 habitants avec une commune de plus de 15 000 habitants. Enfin, ils peuvent former une communauté urbaine s'ils comptent plus de 500 000 habitants. Si aucun choix n'est fait entre ces trois possibilités,

ils seront automatiquement transformés en communauté de communes au 1^{er} janvier 2002.

• La transformation des syndicats d'agglomération nouvelle : une solution possible

Un décret fixe, pour chaque agglomération nouvelle, la date à laquelle les opérations d'aménagement et d'équipement de cette structure intercommunale sont considérées comme terminées. Dans les six mois suivant la publication de ce décret, les syndicats d'agglomération nouvelle pourront être transformés en communautés d'agglomération si l'agglomération nouvelle regroupe plusieurs communes formant un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants. Le seuil démographique de 15 000 habitants ne s'applique pas si la future communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département.

Enfin, il convient de préciser qu'il est possible pour une communauté de communes de se transformer en une communauté d'agglomération si la communauté de communes remplit les conditions exigées pour la création de la communauté d'agglomération (ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave et commune centre de plus de 15 000 habitants) et si elle exerce déjà aux lieux et places des communes qui la composent les compétences revenant à la communauté d'agglomération.

2. La simplification des règles de fonctionnement.

Les communautés d'agglomérations, les communautés urbaines et les communautés de villes auront des règles de fonctionnement communes en ce qui concerne notamment :

- leur mode de création : le périmètre de l'EPCI sera fixé par le préfet, soit dans un délai de deux mois à compter de la délibération transmise à l'initiative d'un ou plusieurs conseils municipaux, soit de sa propre initiative après avis de la commission départementale de coopération intercommunale. Les conseils municipaux auront alors trois mois pour se prononcer sur l'arrêté préfectoral fixant le périmètre. A défaut de délibération dans ce délai, celle-ci sera réputée favorable. L'arrêté de création de l'EPCI devra être approuvé par deux tiers au moins des communes intéressées. Le périmètre de l'EPCI pourra être étendu à d'autres communes dans les mêmes conditions d'approbation. A l'inverse, une commune ne pourra se retirer d'un EPCI si plus du tiers des communes membres s'y oppose. Dans les EPCI à TPU, le retrait ne sera possible qu'à l'issue de la période d'unification des taux TP.

- leur dissolution : Elle pourra intervenir dans les conditions de majorité requises pour la création : deux tiers des communes.

- les modalités de transformation d'un EPCI en un autre type de structure intercommunale : Il faudra une délibération concordante de l'organe délibérant et des communes membres à la majorité des deux tiers.

- leur organe délibérant : L'EPCI sera administré par un organe délibérant composé de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres. Ces délégués doivent être membres des conseils municipaux. Ils seront élus au scrutin secret à la majorité absolue.

- leurs compétences : Les communes membres d'un EPCI peuvent lui transférer à tout moment certaines de leurs compétences même si elles ne sont pas prévues par la loi.

- l'information et la transparence : Le président de l'EPCI devra notamment adresser, avant le 30 septembre, un rapport annuel d'activité au maire de chaque commune membre.

Il pourra également être entendu par les communes, soit à sa demande, soit à la demande du conseil municipal. Les délégués de la commune devront rendre compte au conseil municipal au moins deux fois par an. Enfin, l'EPCI comprenant une commune de 3 500 habitants devra créer une commission consultative relative aux services publics locaux exploités en régie ou délégué.

Les groupements à fiscalité propre depuis la loi du 12 juillet 1999

	1999	2 000	2001
Communautés urbaines			
nombre de groupements	12	12	14
nombre de communes	309	311	348
population regroupée	4 638 381	4 638 748	6 193 427
dont TPU			
nombre de groupements	-	2	7
nombre de communes	-	39	133
population regroupée	-	302 791	3 015 602
Communautés d'agglomération			
nombre de groupements	-	50	90
nombre de communes	-	756	1 435
population regroupée	-	5 992 185	11 486 020
Communautés de communes			
nombre de groupements	1 349	1 532	1 717
nombre de communes	15 200	17 498	19 863
population regroupée	18 049 741	19 185 686	18 389 790
dont TPU			
nombre de groupements	93	232	402
nombre de communes	863	2 288	4 084
population regroupée	2 784 341	5 393 139	5 520 734
Districts			
nombre de groupements	305	242	171
nombre de communes	3 493	2 689	1 792
population regroupée	10 271 062	6 474 029	3 633 010
dont TPU			
nombre de groupements	2	9	4
nombre de communes	45	96	27
population regroupée	372 999	671 906	43 345
Communautés de villes			
nombre de groupements	5	1	0*
nombre de communes	87	34	0*
population regroupée	356 580	57 686	0*
Syndicats d'agglomération nouvelle			
nombre de groupements	9	9	8
nombre de communes	51	51	47
population regroupée	715 025	715 025	634 536
Ensemble des EPCI à fiscalité propre	1999	2 000	2001
nombre de groupements	1 680	1 846	2 000
nombre de communes	19 140	21 339	23 485
population regroupée	34 030 789	37 063 359	40 336 783
dont TPU			
nombre de groupements	109	303	511
nombre de communes	1 046	3 264	5 726
population regroupée	4 228 945	13 132 732	20 700 237

* Les 5 CV existant en 1999 sont toutes transformées en CA. Source: DGCL - Ministère de l'intérieur.

Évolution du nombre de groupements depuis 1972

1 ^{er} janvier	1972	1980	1988	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
SIVU	9 289	11 664	11 967	12 907	14 596	nd	14 584	14 490	14 614	nd	nd	14 885	nd	nd
Sivom	1 243	1 980	2 076	2 287	2 478	nd	2 362	2 298	2 221	nd	nd	2 165	nd	nd
Syndicats mixtes								1 107	1 216	nd	nd	1 454	nd	nd
Districts	95	147	153	165	214	252*	290*	324	318	316	310	305	242	171
Communautés urbaines (CU)	9	9	9	9	9	9	9	9	10	11	12	12	12	14
Communautés de communes (CC)						193	554	756	894	1 105	1 241	1 349	1 532	1 717
Communautés de villes (CV)						3	4	4	4	5	5	5	1	0**
Syndicats d'agglomération nouvelle (SAN)			9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	8
Communautés d'agglomération													50	90
Nombre de groupements à fiscalité propre:						466	866	1 102	1 235	1 446	1 577	1 680	1 846	2 000
						dont à TPU	18	40	48	55	78	92	109	511
Nombre de communes regroupées:						5 071	8 973	11 516	13 566	16 240	17 760	19 140	21 339	23 485
						dont à TPU	179	389	475	548	754	869	1 046	5 726
Population regroupée en millions d'habitants:						16,1	21,8	24,6	27,3	29,9	31,2	34,0	37,1	40,3
						dont à TPU	2,1	2,7	3,0	3,1	3,6	3,8	4,2	20,7

*à fiscalité propre ** les 5 CV existant en 1999 sont toutes transformées en CA Source: DGCL

ACTUALITÉ: Les défis de la bioéthique

Après avoir été, notamment au XIX^e siècle, le vecteur de toutes les espérances, la science est devenue l'objet de toutes les craintes. Comment est-t-on passé du positivisme d'Auguste Comte au principe de précaution, destiné à nous garder des apprentis sorciers? Le XX^e siècle est celui d'une accélération phénoménale du progrès scientifique. Au-delà des applications technologiques qu'il serait trop long d'énumérer, d'une amélioration incontestable des conditions de vie, malheureusement inégalement partagée, c'est aussi le siècle des transgressions. Il y a l'innommable processus d'expérimentation des nazis reposant sur un processus de déshumanisation. Il y a Hiroshima dont Oppenheimer, père de la première bombe atomique, dira qu'il s'agit du «*péché originel*» de la science. Pour la première fois, l'humanité dispose des moyens de s'autodétruire.

Avec la fin du XX^e siècle, c'est la manipulation du vivant qui occupe le devant de la scène. L'enjeu est de taille. Enjeu financier d'abord, car si nouvelle économie il y a, elle est aussi révolution biotechnologique. L'intensité des débats sur la brevetabilité du vivant en témoigne. Enjeu éthique, ensuite et surtout, dans la mesure où le développement de la connaissance du vivant questionne ce que l'on considérerait jusque-là comme des lois naturelles et, en tant que telle, immuables.

La bioéthique, définie comme la morale des sciences du vivant, est une réponse à un développement qui apparaît à tous le moins comme mal contrôlé. La question n'est pas seulement de savoir jusqu'où on peut aller, mais aussi et peut-être surtout de savoir qui doit fixer les limites et comment les faire appliquer.

I/ GÉNÉTIQUE OU GENÈSE ?

La génétique ne résume pas à elle seule la biotechnologie, mais elle concentre sur elle nombre de fantasmes, les peurs comme les espoirs. Rappelons que le séquençage du génome humain, réalisé à 95 % depuis 2001, a été rendu possible par la médiatisation, d'abord outre-atlantique, de la myopathie et l'appel aux donateurs au travers des téléthons.

A) De la compréhension du vivant...

C'est en 1886 que le moine G. Mendel tire de la culture des petits pois les premières lois de l'hérédité. Il identifie le gène comme responsable de la transmission des caractères entre les générations. Les premiers biologistes moléculaires définissent le noyau cellulaire comme étant siège du patrimoine génétique. En 1941, les chercheurs montrent que les gènes permettent de produire les protéines. Trois ans plus tard, on démontrera que l'ADN est le constituant moléculaire de gènes avant qu'en 1953 soit découverte sa structure hélicoïdale. C'est au milieu de ces années cinquante que seront dénombrés les 46 chromosomes de l'espèce humaine, que sera découvert le mécanisme de réplication de l'ADN.

Entre-temps, la pénicilline, découverte en 1927, aura permis l'essor de l'industrie des antibiotiques, des vitamines, des acides aminés, etc. L'industrie développe alors des technologies de fermentation permettant de sélectionner des souches bactériennes mutantes ayant des propriétés optimales de synthèse.

Les années soixante-dix marquent un tournant avec l'apparition du génie génétique et des outils qui permettront de manipuler l'ADN. Combinée avec le développement de l'informatique, cette innovation va déboucher sur une accélération des découvertes. En 1976, l'homme parvient pour la

première fois à produire un gène de synthèse et à établir un diagnostic prénatal. En 1981, on parvient à transférer un gène d'un organisme à un autre. C'est l'ère des OGM (Organismes Génétiquement Modifiés) qui débute.

En 1989, le programme génome humain est lancé. Il est suivi en 1991 par une première demande de brevet sur un fragment d'ADN humain. En 1995, un organisme est séquencé intégralement. L'année 2000 connaît le premier succès en matière de thérapie génique, concernant une immunodéficiência grave chez l'enfant.

Quelques bases de génétique

Le génome

Le *génome* constitue le *patrimoine génétique* de l'organisme. Il rassemble en double exemplaire, dans le noyau de chaque cellule, des milliards d'informations organisées en séquence: les *gènes*. Ceux-ci sont portés par les *chromosomes* et inscrit dans l'*ADN*. Ce langage codé permet de fabriquer les *protéines*, molécules clés de l'organisme.

L'ADN est la molécule universelle du monde vivant. En forme de double hélice, elle se compose de 4 groupes chimiques. Ces bases sont représentées par 4 lettres A (Adénine), T (Thymine), C (Cytosine) et G (Guanine). Les bases sont toujours associées à 2 à 2: A avec T, C avec G. L'enchaînement de ces combinaisons forme le patrimoine génétique (le génome humain contient 3 milliards de lettres en double exemplaire). Chaque séquence permet de fabriquer les protéines.

La division cellulaire.

Lorsqu'elle se divise, une cellule mère donne deux cellules filles. Par réplication (multiplication à l'identique) de l'ADN, l'information génétique est transmise aux cellules filles. Si bien que l'ensemble des cellules d'un organisme vivant dispose du même génome.

Le génome humain contient 46 chromosomes répartis en 23 paires, dont une paire de chromosomes sexuels: XX chez les femmes, appelés XY chez les hommes.

Le *génotype* d'un individu correspond à ses caractéristiques génétiques. Le *phénotype* est l'expression de l'interaction de ce génotype avec son environnement. Placés dans des conditions différentes, un même génotype aura des expressions différentes.

B) ...à sa manipulation

La fécondation in vitro, dont on vient de fêter les 20 ans, avait en son temps soulevé des débats sur la transgression des lois naturelles de la reproduction. Mais, il est apparu que cette technique ne faisait que déplacer le lieu de la reproduction et offrait un moyen de lutter contre l'infertilité. Plus troublante est l'apparition des OGM et du clonage. Les premiers résultent du «mariage de deux espèces». Le clonage marque, lui, une nouvelle étape vers un affranchissement de la reproduction sexuée.

Un OGM est un organisme auquel ont été rajoutés, par génie génétique, un ou plusieurs gènes qu'il ne possédait pas auparavant. L'avantage attendu est de permettre à cet organisme d'acquérir la caractéristique de ce gène. On peut ainsi créer des légumes résistant au gel, à certains parasites, etc. Nombre de pays souffrant de famines endémiques fondent beaucoup d'espoir dans la transgénèse. Le croisement d'espèce n'est certes pas nouveau, mais cette technique permet d'aller plus loin, plus vite, de franchir la barrière des espèces. Et surtout, le gène introduit va

obéir aux lois qui gouvernent la vie: il sera transmis à la descendance. C'est sur ce point que l'inquiétude est la plus forte. Comment contrôler le développement de ces espèces mutantes dont la résistance et les comportements sont encore inconnus?

La naissance en février 1997 de la brebis Dolly a marqué les esprits. Les débats sont teintés d'irrationnel, irrigués qu'ils sont par la mythologie du double et de la reproduction à l'identique. Au-delà de l'émotion et d'interrogations légitimes, cet événement aura au moins eu l'avantage de relancer la réflexion sur le poids de l'héritage génétique dans la constitution de la personnalité. Le retour du thème de l'innée et de l'acquis sur le devant de la scène relativisera, entre autres, les pseudo-découvertes de gènes de l'homosexualité. Quoi qu'il en soit, les scientifiques ne se sont pas arrêtés là. Dès 1998, un embryon est obtenu à partir du transfert d'un noyau humain dans un ovule de vache.

Le clonage en quelques dates.

1979 - Cambridge:

premiers clones par scission d'embryon obtenus à sur des moutons.

1993 - Université de Washington:

débuts de clones humains par scission d'un embryon.

1997 - Institut Roslin (Écosse):

Naissance de Dolly, premier clone d'adulte, puis premier clone transgénique ayant vocation à produire dans son lait une protéine humaine thérapeutique.

Fév. 1998 INRA:

naissance du veau Marguerite, qui décède un mois plus tard, cloné à partir d'une cellule musculaire embryonnaire.

Nov. 1998

Obtention et destruction volontaire d'un embryon.

L'annonce faite par une équipe de biochimiste de l'université de Tokyo en ce mois de février est moins médiatisée. Elle porte pourtant les germes de bouleversements autrement plus fondamentaux, certains n'hésitant pas à parler de nouvelle genèse. En inventant deux nouvelles bases, S et Y, aux quatre préexistantes, ces chercheurs ont multiplié le champ des possibles. Ils ont mis en place une grammaire autorisant la création d'êtres vivants, qui non seulement étaient inimaginables auparavant, mais surtout qui n'auraient jamais pu voir le jour.

II/ ANGE OU DÉMON ?

Face à cette irruption de la science-fiction dans notre quotidien, la bioéthique est apparue comme une nécessité. Au-delà des institutions et des lois, elle témoigne du besoin de prendre du recul, de faire une pause afin de comprendre les enjeux de ces nouvelles avancées. Il s'agit, dans une démarche citoyenne et en référence plus ou moins explicite avec la thématique du développement durable, d'identifier et de peser les avantages et les dangers des progrès de la science.

Il ne s'agit pas ici d'en dresser l'inventaire, se limiter aux seules conséquences envisageables à ce jour s'avérant en soi une tâche de grande ampleur, mais plutôt d'évoquer quelques grandes lignes de fracture.

A) Le clonage thérapeutique

La première tient à la dimension curative de la biogénétique. Ainsi, le récent débat parlementaire à l'occasion de la révision des lois bioéthiques a porté en grande partie sur les cellules souches, cellules qui ouvrent d'immenses perspectives thérapeutiques. Par cellules souches, on entend les cellules indifférenciées capables à la fois se reproduire afin de maintenir l'espèce et de donner naissance à des cellules différenciées ayant des fonctions spécifiques dans l'organisme: globules rouges, cellules du foie ou musculaires, etc. L'idée générale consiste à cultiver

ces cellules afin de remplacer les cellules ou les organes malades¹. On distingue deux types de cellules souche:

- les cellules souches unipotentes qui ne peuvent former qu'une sorte de cellules différenciées;

- les cellules multipotentes à l'origine de plusieurs types de cellules différenciées. On y trouve notamment les cellules de la moelle osseuse.

Au sein de ces dernières, on distingue les cellules souches pluripotentes, ou cellules embryonnaires. Elles peuvent engendrer tous les tissus de l'organisme, mais seules les cellules totipotentes qui forment l'embryon dans les quatre premiers jours de son développement sont capables de générer l'ensemble d'un être vivant. Les cellules souches embryonnaires peuvent être obtenues d'un embryon au stade préimplantatoire, le processus de prélèvement mettant fin à son existence.

Dès lors se pose la question de l'expérimentation et de la culture embryonnaire qui dépend évidemment de la définition du vivant. Le projet de loi sur la bioéthique, voté à ce jour uniquement par l'assemblée nationale, rejette la possibilité du clonage d'embryon. Mais les réponses varient selon les pays, dépassant les clivages usuels. Ainsi, Londres a autorisé, sous certaines conditions, ce que Paris avait refusé, avec pour objectif avoué de constituer la première banque mondiale de cellules souches. Les députés allemands, ont pour leur part autorisé l'importation de cellules souches extraites d'embryons humains. A l'ONU, les partisans de l'interdiction de tout clonage humain sont emmenés par les États-Unis pour qui «*l'embryon est un être humain, quel que soit le stade de son développement ce qui exclut que l'on puisse le détruire à des fins utilitaires*».

B) Le dépistage thérapeutique

La recherche médicale conduit à identifier un nombre toujours plus important de maladies d'origine génétique. Le séquençage du génome peut permettre, en ce sens, de dépister précocement les individus à risque et de lutter ainsi de façon plus efficace contre la maladie. Le diagnostic prénatal permet d'envisager des interventions intra-utérines, voire d'autoriser des avortements thérapeutiques. Les débats sur ce sujet ne sont pas nouveaux et recouvrent une nouvelle fois la définition du vivant.

Mais il faut se garder de la tentation eugéniste. Ainsi, l'usage qui peut être fait par les parents, les compagnies d'assurance, voire les employeurs potentiels, d'un dépistage génétique ne peut manquer d'inquiéter. Par exemple, on imagine aisément le traitement qui pourrait être réservé par les assurances à un individu prédisposé² à une maladie. En France, la loi de 1994 dans son article L-145-15 précise que «*l'examen des caractéristiques génétiques d'une personne ne peut être entrepris qu'à des fins médicales ou de recherches scientifiques, et qu'après avoir recueilli son consentement*». Le Conseil de l'Europe a, dans le même esprit, élaboré la convention dite d'Oviedo. Par ailleurs, le droit communautaire (Article 13) impose aux membres de l'Union de prendre des mesures pour combattre toutes formes de discrimination, notamment celles fondées sur un handicap.

Pourtant, l'Angleterre, encore elle, a autorisé le dépistage par les compagnies d'assurance de la maladie de Huntington, responsable d'une démence inéluctable. En France, les assurances ont adopté une attitude plus prudente, avec la signature d'un moratoire jusqu'en 2004.

C) La brevetabilité du vivant

Lors du débat parlementaire sur la bioéthique de janvier 2002, les députés ont rejeté à l'unanimité l'idée qu'un élément du corps humain, même un gène, puisse être brevetable. Mais cette unanimité n'est pas partagée par toute l'Europe. En effet, par ce rejet, la France s'oppose à la directive européenne du 6 juillet 1998 sur le génome humain et la commercialisation d'une partie du corps humain. Alors que cette directive aurait dû être transposée avant le 30 juillet 2000, seuls 5 pays l'ont fait: le Danemark, la Finlande, la Grande-Bretagne, la Grèce, l'Irlande. Mais dans de

nombreux pays, l'opposition à cette directive a été relancée par l'affaire Myriad Genetics, société américaine accusée de disposer d'un monopole sur les tests de dépistage des cancers du sein et de l'ovaire.

Les Pays-Bas ont même intenté un recours en annulation, recours rejeté par la Cour de justice européenne qui a considéré que «seules peuvent faire l'objet d'une demande de brevet les inventions qui associent un élément naturel à un procédé technique permettant de l'isoler ou de la produire en vue d'une application industrielle.» Ce faisant, la Cour insiste sur la nature du brevet, n'est ni un droit de propriété sur l'invention, ni une autorisation de mise sur le marché, mais un droit d'exploitation. Aux États-Unis, la loi impose l'identification de plus d'une fonction du gène breveté. Mais dans les deux cas, le risque est d'attribuer l'innovation au décrypteur du gène, et non pas à l'inventeur d'une thérapie associée.

Car au-delà de la question de l'appropriation privée d'un patrimoine commun à l'humanité se pose évidemment la question du financement de la recherche. Ainsi, en forme de retour à l'envoyeur, les pays d'Amérique du Sud contestent-ils le brevetage par l'industrie chimique d'une pharmacopée développée par une tradition ancestrale.

III/ ENTRE MORALE ET DROIT

Un consensus international s'est certes dégagé pour interdire le clonage reproductif³, encore faut-il avoir les moyens de l'interdire. Mais l'accord est loin d'être atteint quant au clonage thérapeutique, aux OGM pour se limiter aux thèmes d'actualité.

La législation française a fait preuve d'originalité en la matière, puisque les lois de 1994 impliquent une révision régulière de la législation en la matière. La révision en cours ne pourra avoir lieu qu'avec la prochaine législature, si bien que les premières lois restent en vigueur. Parmi les

principes fondamentaux, il faut retenir que «la loi garantit le respect de l'être humain dès le commencement de la vie.»

Mais définir la vie relève sans doute davantage de la morale que de la loi. À tout le moins, sa définition est loin d'être universelle. La sagesse du législateur a été de reconnaître et de généraliser les limites de sa compétence, d'ouvrir le débat sans en refuser la complexité. Mais cette prudence rencontre parfois ses propres limites.

Certains lui reprochent de placer de facto la recherche française en la matière en queue de peloton. D'autres font valoir qu'il s'agit, par exemple en matière d'OGM, d'un protectionnisme masqué destiné à se protéger de la concurrence des pays en voie de développement. De même, à l'heure où l'on nous alerte sur le resserrement de la biodiversité, envisager de préserver des espèces par clonage thérapeutique ne manque pas de cohérence.

En tout état de cause, il est indéniable que, les enjeux portant sur l'avenir de l'humanité, il n'est pas concevable de les défaire de nos responsabilités sur la seule initiative individuelle, qu'elle soit issue de chercheurs, d'entrepreneurs ou d'État isolé. En ce domaine plus qu'ailleurs, une législation efficace ne peut être qu'universelle. Mais une fois que l'on a dit cela, la tâche reste immense. La loi, n'est que la transcription d'une morale circonstancielle. Or, a fortiori si elle se veut universelle, elle doit faire l'objet d'un consensus. A l'heure où la création de nouvelles formes de vie, pour citer la plus incroyable des avancées de la génétique, devient envisageable, c'est peu dire que toutes les morales, toutes les religions font face à de nouveaux défis.

(1) Ce qui permettrait notamment de lutter contre le lucratif trafic d'organes.

(2) La prédisposition n'implique pas l'inévitabilité de la maladie.

(3) On parle de plus en plus de l'industrie naissante du clonage des animaux de compagnie.

ACTUALITÉ: Le protocole de Kyoto

Tempêtes, inondation, autant d'événements qui interpellent sur le dérèglement climatique de la planète. Si le lien de cause à effet paraît par trop caricatural, il n'en demeure pas moins vrai que le réchauffement de la Terre est incontestable: sur près d'un siècle, la température moyenne observée sur l'ensemble de la planète a augmenté de près de 0,6 °C. Au premier rang des accusés, l'homme et l'impact de l'industrialisation sur l'effet de serre.

D'une manière générale, les climatologues prévoient une augmentation de la température moyenne du globe de 2 °C entre 1990 et 2100 si la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère était multipliée par 2. Or la connaissance que l'on peut avoir de l'histoire du climat laisse entendre qu'une variation de quelques degrés de la température moyenne de la planète suffit à bouleverser le visage de la planète. Face à ce défi, le protocole de Kyoto est la réponse la plus aboutie qui ait été proposée. Mais son application est menacée par la résistance des États-Unis.

I/ LES CONSÉQUENCES PRÉVISIBLES DU RÉCHAUFFEMENT DE LA PLANÈTE

Nous n'évoquerons ici que les conséquences directes sur l'homme et l'environnement, les dimensions économiques étant beaucoup plus difficiles à évaluer. Signalons toutefois que le tourisme pourrait être touché par la disparition des plages ou la diminution de l'enneigement des stations de sport d'hivers.

I.1) L'élévation du niveau de la mer

Première des conséquences d'un réchauffement, l'élévation du niveau de la mer, via la fonte partielle des glaciers ⁽¹⁾ – pourrait atteindre 50 cm à l'horizon 2100. Une telle hausse entraînerait évidemment la submersion de territoires concernant les 92 millions de personnes vivant dans les zones côtières. Certaines simulations prévoient ainsi une perte de Terres de 6 % pour les Pays-Bas et de 17 % pour le Bangladesh. En France, la Camargue et le Languedoc sont les régions les plus menacées. L'élévation du niveau de la mer aurait également un impact négatif sur l'érosion, le volume des eaux douces souterraines et la fréquence des crues des cours d'eau, des cyclones dans les régions tropicales et celle des tempêtes dans les régions tempérées.

I.2) L'impact sur la biodiversité

L'impact sur l'agriculture est plus nuancé et dépendra grandement de la variabilité climatique. En France, en cas d'augmentation de 2 % de la température moyenne, les précipitations d'hiver augmenteraient de 20 %, les précipitations d'été diminueraient de 15 %. Certaines filières, comme la filière céréalière, pourraient connaître des rendements plus élevés alors que la production viticole pâtirait, elle d'une réduction du cycle de végétation. D'une manière générale, la prolifération des mauvaises herbes et des insectes sera favorisée. Quant aux forêts, on peut s'attendre à une extension vers le nord des espèces dont le développement est bridé par des minima thermiques, à l'instar du pin maritime.

I.3) L'impact sur la santé

Le changement de climat devrait peser sur la mortalité des maladies cardiovasculaires, cérébrovasculaires ou de l'appareil respiratoire. De plus,

la prolifération des tiques, moustiques et autres vecteurs de maladies devrait accroître les risques épidémiologiques, des risques particulièrement difficiles à assumer par certains pays en développement. Toutefois dans ce domaine, le réchauffement pourrait avoir des conséquences bénéfiques dans certaines régions.

II/ LA FAUTE À L'HOMME ?

II.1) L'effet de serre

Le principal déterminant du climat est bien évidemment l'activité solaire. Les scientifiques ont mis en lumière différents cycles dont l'amplitude varie de la de la décennie à un peu plus de deux millénaires. Ces variations cycliques expliqueraient ainsi très largement le réchauffement de la planète jusqu'au début de la révolution industrielle. Mais depuis, l'activité solaire ne serait responsable tout au plus que de la moitié du réchauffement.

La température de la terre s'explique parce qu'on appelle l'effet de serre. Il s'agit d'un phénomène naturel par lequel l'atmosphère maintient constamment à la surface de notre planète une température moyenne de 15°. Sans cet effet de serre, la température chuterait à -18°. Le principe de l'effet de serre est le suivant: l'atmosphère ne retient pas rayons solaires, mais retient par contre la chaleur émise par la Terre, elle-même chauffée par le Soleil. Ce n'est pas aux principaux composants de l'atmosphère - azote, d'oxygène - que l'on doit cette capacité, mais à la vapeur d'eau, au dioxyde de carbone et au méthane. Or ces derniers ne se rencontrent dans l'atmosphère qu'en de très faibles proportions.

II.2) La production de gaz à effet de serre

Ceci explique pourquoi l'activité humaine, en impulsant ne serait-ce que de faibles variations, est susceptible de générer des effets considérables. En effet, hormis la vapeur d'eau dont la teneur dans l'air dépend uniquement de la température, le dioxyde de carbone, ou CO₂, est produit en grande quantité par les énergies fossiles, à savoir le charbon, le pétrole ou le gaz: près de 20 milliards de tonnes par an dans le monde. Les Océans et les forêts n'arrivent à absorber que la moitié de cet excédent si bien que sa concentration dans l'atmosphère est passée de 0,028 % il y a cent cinquante ans, à 0,0365 % aujourd'hui. La concentration en méthane, autre gaz à effet de serre, a doublé depuis la révolution industrielle, une évolution qui s'explique essentiellement par la multiplication des rizières, des décharges ou des élevages bovins.

Les responsabilités ne sont pas également partagées: la plus grande partie du CO₂ est produite dans les pays industrialisés, près de 3/4 pour moins d'1/4 de la population mondiale.

III/ QUELLES RÉPONSES ?

Si une partie non négligeable de la solution à ce problème repose sur une modification des comportements individuels, les États ont également pris la mesure de l'enjeu. Toutefois, si le constat est partagé, la nature des mesures à prendre fait l'objet d'un consensus nettement moins évident, comme en témoignent les difficultés rencontrées dans la mise en ouvre du protocole de Kyoto

III.1) La conférence de Rio : une prise de conscience

Dès juin 1992, la Convention-Cadre des Nations Unies de Rio contre les changements climatiques prend acte de la menace et reconnaît la responsabilité « commune mais différenciée » des Nations. Entrée en application le 21 mars 1994 et signée par 178 États et l'Union européenne, elle fixe comme objectif de « stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique ». Mais on reste dans le cadre des intentions puisque ni le niveau à atteindre, ni le délai, ni les moyens à mettre en œuvre ne sont définis. Tout juste recommande-t-on que les pays développés retrouvent en 2000 un niveau d'émissions de gaz à effet de serre (CO₂, CH₄, N₂) comparable à celui de 1990.

Dès avril 1995, lors de la conférence de BERLIN, les États reconnaissent l'inadéquation et l'insuffisance des engagements de Rio. Ils décident alors de s'engager non plus sur une stabilisation des émissions, mais bel et bien sur une réduction quantifiée et planifiée. La conférence de GENÈVE en juillet 1996 prévoit que ces objectifs seront juridiquement contraignants.

III.2) Le protocole de Kyoto : une difficile mise en œuvre

C'est le 11 décembre 1997, à Kyoto, que ces objectifs sont formalisés. Les pays signataires de la Convention sur les changements climatiques prennent la voie d'une politique plus volontariste en adoptant le protocole de Kyoto. Les pays industrialisés signataires s'engagent à réduire leurs émissions dans la période 2008-2012, d'un peu plus de 5 % en moyenne, par rapport à 1990 : 8 % pour l'Union européenne et la plupart des pays d'Europe centrale et orientale, 7 % pour les États-Unis, 6 % pour le Japon, le Canada, la Hongrie et la Pologne, 0 % pour la Russie, l'Ukraine et la Nouvelle-Zélande.

Le conseil européen des ministres de l'environnement du 17 juin 1998 a décidé que les États membres se répartiraient cet effort en fonction de leur niveau d'émission de 1990, de leur démographie et de leur besoin de développement économique. La répartition des objectifs par pays est donnée dans le tableau suivant.

Tableau 1 : Répartition des objectifs européens de réduction des émissions de Gaz

Pays-Bas	-6%
France	0%
Allemagne	-21%
Royaume-Uni	-12,5%
Italie	-6,5%
Grèce.	+25 %
Espagne	+15%

Le protocole de Kyoto sera signé le 23 juillet 2001. Mais pour obtenir la signature des 180 pays représentés, certains compromis ont été nécessaires. Entre autres, un pays a la possibilité d'acheter des permis d'émission à un pays qui n'a pas épuisé son quota. De plus, les pays industrialisés se sont vus accorder le droit d'utiliser les forêts et les Terres agricoles – qualifiés de « puits » – pour absorber les émissions de CO₂ dans l'atmosphère. Ces concessions n'ont pas suffi à convaincre Georges Bush dont l'arrivée au pouvoir a entraîné un changement radical de position de la part des États-Unis. Or, pour entrer en vigueur, le protocole doit être ratifié par 55 pays représentant 55 % des émissions de CO₂ de 1990. La Russie et la Chine ont entamé la procédure de ratification, suivant de peu l'Inde et le Brésil des émissions de CO₂ de 1990. La signature annoncée du Canada devrait permettre d'atteindre le quorum et une mise en œuvre sans la participation des États-Unis

Le cas de la France

La France occupe une position particulière. Ainsi, les émissions totales brutes de CO₂ par habitant de la France (hors absorption par les forêts) étaient en 1990 inférieures de 22 % au niveau moyen de l'Union européenne, et de 44 % au niveau moyen de l'OCDE. La France est donc un des pays industrialisés qui contribue le moins au changement climatique. Un constat qui s'explique en grande partie par la politique menée depuis le premier choc pétrolier.

Dans ce domaine, on pense évidemment au développement du parc de centrales nucléaires. Mais il ne faut pas négliger la mise en place de réglementations strictes favorisant les économies d'énergie ou les incitations fiscales, qu'elles soient négatives avec les taxes sur les carburants ou positives dans le cadre de l'industrie ou de l'habitat. L'ensemble s'inscrit dans un programme national de prévention du changement de climat dont les principales mesures sont :

- le renforcement de la réglementation thermique dans l'habitat ;
- les incitations fiscales aux économies d'énergie et des accords volontaires de réduction d'émissions de gaz à effet de serre avec les industriels ;
- les dispositions tendant à réduire la consommation énergétique des véhicules.
- le rôle de l'Ademe en termes d'expertise et de recensement des bonnes pratiques

(1) Dans l'Himalaya, par exemple, un recul de 25 % est attendu d'ici 50 ans.

SOCIAL: Les retraites

Depuis la tentative de réforme du système de retraite par le gouvernement Juppé en 1995 et le mouvement social qui a suivi, la question des retraites a été largement commentée, a fait l'objet de nombreux rapports, mais on est resté au stade du débat. Le constat sur le vieillissement de la population est évidemment partagé, mais le consensus est beaucoup moins large sur les effets du papy-boum, que certains qualifient de big-bang des retraites.

Ce qui est en cause, davantage que le vieillissement de la population est bien réel, ce sont les taux d'activité et plus précisément le rapport actifs/inactifs. C'est la perspective qui doit être retenue si l'on veut comparer les mérites respectifs du système par répartition et du système par capitalisation. Le premier, largement majoritaire en France, fait reposer le financement des retraités principalement sur des prélèvements obligatoires sur les actifs. On parle de solidarité intergénérationnelle. Le second repose sur un mécanisme individuel d'épargne, éventuellement gérée de façon collective. Le revenu des retraités dépend cette fois encore de l'activité économique, mais comprend une forte composante individuelle: le comportement passé du retraité.

Pour porter un jugement, il faut garder en mémoire que l'assurance vieillesse a été mise en place à l'origine pour sortir les plus âgés de la précarité. Cet objectif est atteint puisque les niveaux de vie entre actifs et inactifs sont désormais sensiblement identiques. C'est justement cet équilibre qui semble aujourd'hui menacé, sans préjuger du sens dans lequel penchera la balance.

I/ LE SYSTÈME FRANÇAIS

L'assurance vieillesse s'inscrit dans le cadre général de la Sécurité sociale. A l'origine, c'est la construction d'un régime généralisé et unique qui est visée. Mais, du fait de l'antériorité de régimes spéciaux, de la résistance des catégories sociales non salariées, c'est système multipolaire et complexe, fondé sur l'origine socioprofessionnelle qui a vu le jour. Les grandes fractures opposant les non salariés aux salariés, et au sein de ces derniers, le privé au public sont le fruit de cette histoire.

Au sein de ce système complexe, on identifie trois dispositifs de retraites: les régimes de base, les régimes complémentaires obligatoires et les régimes complémentaires facultatifs. (voir figure page suivante: l'architecture du système français)

I.1) Les régimes de base

Pour les salariés de l'industrie et du commerce⁽¹⁾, le régime de base – dit régime général – est géré par la CNAVTS (Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés) et seize caisses régionales. Pour les salariés et exploitants agricoles, il s'agit des caisses départementales de la MSA – Mutualité sociale agricole. Ces régimes sont complétés par un minimum vieillesse lorsque la personne n'a pas de droits ouverts ou que ces droits sont jugés insuffisants.

La quasi-totalité des régimes de base et les régimes spéciaux des salariés du secteur public⁽²⁾ fonctionnent sur le principe des annuités; ils garantissent le versement d'une fraction des revenus ayant servi de base aux cotisations.

• Le régime général fixe l'âge de la retraite à 60 ans. Depuis la loi du 22 juillet 1993, il faut 160 trimestres d'assurance au moins – au lieu de 150 auparavant –, soit 40 annuités pour obtenir une pension à taux

plein. Celle-ci correspond à 50 % du salaire annuel moyen sur les 25 meilleures années - 15 avant la dite loi. Cette réforme s'applique par étapes aux générations nées après janvier 1934: un trimestre par génération pour arriver à 160 trimestres en 2003 et une année supplémentaire par génération pour arriver à 25 ans en 2008.

• Le régime des fonctionnaires et les régimes spéciaux sont considérés par beaucoup comme privilégiés. Le taux plein est, à 60 ans, de 75 % pour 37,5 années de cotisations et le calcul de la pension se fait sur les 6 derniers mois. Toutefois, il convient de noter les fonctionnaires n'ont pas de régime complémentaire obligatoire et que le calcul de la pension ne tient pas compte des primes, qui représentent une part importante des revenus des fonctionnaires.

• Les régimes à cotisations forfaitaires, à l'instar des professions libérales, offrent des prestations qui, en toute logique, dépendent uniquement de la durée de cotisations.

I.2) Les régimes complémentaires obligatoires

Le régime général ne prévoit de cotisations, et donc de prestations, que sur la tranche de salaire inférieure au «plafond de la Sécurité sociale». Pour intégrer les revenus au-delà du plafond et servir un niveau de retraite plus élevé, des caisses ont été mises en place. Gérées paritairement, elles sont obligatoires depuis la loi de décembre 1972. Parmi les plus importantes, on trouve:

- l'Arrco (Association des régimes de retraite complémentaires) dont les cotisations peuvent aller jusqu'à 3 fois le plafond sécurité sociale;
- l'Agirc (Association générale des institutions de retraites des cadres) dont les cotisations peuvent aller jusqu'à 8 fois le plafond;
- l'Ircantec, caisses des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques⁽³⁾.

D'une manière générale, le montant annuel des cotisations à ces régimes complémentaire est traduit en «points». A l'issue de la vie active, le montant de la retraite complémentaire est calculé au prorata du total des points: la valeur du point dépend chaque année des charges et des recettes du régime concerné. Le montant de la retraite complémentaire repose donc sur l'ensemble du cycle professionnel, contrairement au régime de base. Il dépend en outre des cotisations versées par les actifs, c'est-à-dire de la solidarité intergénérationnelle.

I.3) Les régimes supplémentaires facultatifs

Il s'agit principalement de régimes collectifs supplémentaires fonctionnant par capitalisation: régimes d'entreprise ou interentreprises qui complètent les prestations des régimes obligatoires. Ils peuvent selon les cas être réservés aux cadres ou aux dirigeants. Dans le cadre de la fonction publique, il s'agit essentiellement de la Prefon réservée aux fonctionnaires et aux agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques. La loi relative à l'entreprise individuelle de février 1994 pour les travailleurs indépendants, celle de novembre 1997 pour les exploitants agricoles les autorisent à souscrire des contrats de retraite complémentaire auprès d'organismes privés. Les cotisations sont déductibles de leurs revenus imposables.

Figure 1 : L'architecture du système français

		RETRAITE EN RÉPARTITION		RETRAITE EN CAPITALISATION
CATÉGORIE PROFESSIONNELLE		RÉGIME DE BASE	RÉGIME COMPLÉMENTAIRE	RÉGIME SUPPLÉMENTAIRE PROFESSIONNEL
SALARIÉS				
SALARIÉS DU SECTEUR AGRICOLE	Ouvriers et employés de l'agriculture	Mutualité sociale agricole (83 caisses) Il est obligatoire et commun à l'ensemble des salariés agricoles	Arcco (77 caisses) Il est obligatoire pour les salariés non cadres et les salariés cadres (dans la limite du plafond de la Sécurité Sociale)	Agirc (34 caisses) Il est obligatoire pour les cadres assimilés
	Cadres de l'agriculture			
SALARIÉS DU SECTEUR PRIVÉ	Cadres de l'industrie, du commerce et des services	Régime général d'assurance vieillesse des travailleurs salariés, géré par la CNAVTS, la CRAV (Alsace, Moselle) 14 CRAM et 4 CGSS (DOM) Il est obligatoire et commun à l'ensemble des salariés du secteur privé et des non-titulaires du secteur public et parapublic.	CRPNPAC (Navigants de l'aéronautique civile)	Régimes facultatifs principalement des régimes d'entreprise. Usuellement contrats art. 83, art. 39, art. 82 du Code Général des impôts, gérés par les institutions de prévoyance, des mutuelles, des compagnies d'assurance ou des institutions de retraite complémentaire.
	Ouvriers et employés de l'industrie, du commerce et des services			
	Navigants de l'aéronautique civile			
SALARIÉS DU SECTEUR PUBLIC ET PARAPUBLIC	Salariés non titulaires du Secetru public et parapublic	Régimes spéciaux de Sécurité Sociale - Régimes obligatoires Régime des pensions civiles et militaires (fonctionnaires) CNRACL (agents des collectivités locales). EDF-GDF, RATP, SNCF, Banque de France. CAMR (cheminots), Comédie Française, Opéra de Paris, Chambre de commerces et d'industrie de Paris...	Ircantec Il est obligatoire pour les agents non titulaires de l'État	Prefon CGOS Régime mutualiste Régimes supplémentaires en capitalisation de la fonction publique Facultatif
	Salariés titulaires du secteur public et parapublic			
NON SALARIÉS				
Exploitants agricoles	Mutualité sociale agricole (83 caisses) Régime obligatoire			Régimes facultatifs d'assurance groupe type «Loi Madélin»
Commerçants et industriels	Organic BASE 25 caisses interprofessionnelles et 5 caisses professionnelles Régime obligatoire			
Artisans	Cancava BASE 30 caisses interprofessionnelles + Cancava (métiers de la viande) et COIFFURE Régime obligatoire	Cancava COMPLÉMENTAIRE 30 caisses interprofessionnelles + Canavia et Coiffure - Régime obligatoire		
Professions libérales	CNAWPL BASE Régime obligatoire	CNAWPL COMPLÉMENTAIRE Régime obligatoire pour la plupart des sections		
Avocats	CHEF BASE Régime obligatoire	CHEF COMPLÉMENTAIRE Régime obligatoire		
Religieux	Cavmac Régime obligatoire			

Tableau 1 : Taux de cotisations des principaux régimes de base et complémentaires (source : observatoire des retraites)

Caisse	Taux de cotisations salariales	Taux de cotisations patronales	Plafond (en francs)
CNAV	6,55 % salaire plafonné	8,20 % Salaire plafonné 1,60 % Totalité du salaire	Plafond annuel en 2002: 28 224 €
Fonctionnaires	7,85% du salaire brut		
Arrco	Tranche A: 2,2 % Tranche B: 2,4 %	Tranche A: 3,3 % Tranche B: 3,6 %	Tranche A = Plafond SS Tranche B = 4* Plafond SS
Agirc	Tranche B 5,25 % ⁽¹⁾ Tranche C 6 % Contribution exceptionnelle 0,0525 %	Tranche B 8,75 % Tranche C 10 % Contribution exceptionnelle 0,0875 %	Tranche B = 4 * Plafond SS Tranche C = 8 * Plafond SS
Ircantec (collectivités publiques)	Tranche A: 2,252 % Tranche B et C: 7 %	Tranche A 3,378 % Tranche B et C: 10,5 %	Tranche A = Plafond SS Tranche B = 4* Plafond SS Tranche C = 8* Plafond SS
Cancava (artisans)	Régime de base: 16,35 % Régimes complémentaires: 5,70 %		Plafond SS Plafond SS, Année N-2
Organic (industriels commerçants)	Régime de base: 16,35 % Régime des conjoints: 1,5 % 3,5 %		Plafond SS 1/3 Plafond SS 1/3 < revenu < 100 % plafond SS
CCMSA (exploitants agricoles)	Régime de base: 8,445 % plafonné 1,29 % déplafonné Régime complémentaire: 2,151 % plafonné 0,213 % déplafonné		169 080 F

I.4) L'architecture

Chaque profession, ou presque, est organisée selon un schéma qui lui est propre, selon qu'elle privilégie l'un ou l'autre des régimes.

- Le secteur public est rattaché à un régime unique faisant fonction de régime de base et de régime complémentaire. Au sein de ces nombreux « régimes spéciaux », on peut extraire – car fréquemment sous les feux de l'actualité ou apparemment insolites – les régimes des fonctionnaires des collectivités territoriales et des établissements hospitaliers; des salariés du secteur des transports (SNCF, RATP); des agents titulaires de la Banque de France; des salariés du Port autonome de Strasbourg ou des salariés de l'Opéra et de la Comédie Française.

- Les salariés du secteur privé bénéficient de la protection d'un régime de base et d'un régime complémentaire, et éventuellement de régimes facultatifs.

- Quant aux non salariés, il existe depuis 1948 quatre caisses d'assurance vieillesse: artisans; industriels et commerçants; professions libérales et avocats. Seuls les professions libérales et les artisans, depuis 1978, ont obligation d'adhérer à un régime complémentaire. Les régimes de base des Industriels et commerçants et des Artisans sont alignés sur le régime général, respectivement depuis 1973 et 1978.

Mais par-delà ces singularités, l'ensemble est solidarisé par divers principes et mécanismes. En premier lieu, certaines caisses fonctionnant sur un même principe peuvent être intégrées financièrement. Ainsi depuis 1963, les recettes et les dépenses du régime général et du régime des salariés agricoles sont consolidées. Lorsque les différences sont trop importantes, il existe des mécanismes de compensations financières:

- La compensation généralisée vieillesse - loi du 24 décembre 1974 – vise à compenser les écarts démographiques entre régimes de base.
- La compensation spécifique entre les régimes spéciaux d'assurance vieillesse des salariés - loi de finances de décembre 1985 – part du constat de l'insuffisance du critère démographique et élargit le mécanisme précédant aux capacités contributives des cotisants.

- Depuis janvier 1999, il existe une solidarité financière entre Arrco et Agirc.

Le FSV - Fonds de solidarité vieillesse -, établissement public administratif, prend en charge depuis la loi de juillet 1993 les dépenses liées aux avantages non contributifs, c'est-à-dire déconnectés peu ou prou des cotisations: minimum vieillesse, majorations de pensions liées aux enfants ou conjoint à charge ⁽⁴⁾, validation gratuite de droit pour cause de chômage, etc. Ses ressources proviennent de la CSG, des taxes sur les alcools, etc. Le FSV s'inscrit ainsi dans le mouvement général de fiscalisation des ressources de la Sécurité sociale qui substitue progressivement – CSG, CRDS, etc. – la solidarité nationale à la solidarité professionnelle.

II/ L'AVENIR DU SYSTÈME FRANÇAIS DE RETRAITE

Ce mouvement n'a pas pour seule justification la solidarité nationale, il s'agit également de faire face à la crise annoncée du système. Au cœur du problème, on trouve bien sur le vieillissement de la population. Du livre blanc de Michel Rocard en avril 1991 au rapport Charpin de mars 1999, pour ne citer que les plus connus, la plupart des études font état du risque papy-boum.

II.1) Le défi du papy-boum

Les prévisions démographiques sont relativement fiables dans la mesure où elles reposent sur des hypothèses qui transcrivent des tendances lourdes de la société française. En supposant que le taux de descendance finale se stabilise à 1,8, un allongement modéré de l'espérance de vie et le maintien des taux d'immigration, l'INSEE prévoit que la population française dépassera les 66 millions en 2040. A cette date, 1 habitant sur 3 aura plus de 60 ans. Ce vieillissement trouve évidemment son origine dans le papy boum, traduction actualisée du baby boum de l'après guerre.

Tableau 2 : Structure par âge de la population. Prévision de l'INSEE.

	1990	1995	2005	2015	2040
0-19 ans	27,8	26,3	25,0	23,4	21,1
20-59 ans	53,2	53,7	54,2	51,7	46,4
60-64 ans	5,1	5,1	4,3	6,2	5,4
65 ans et plus	13,9	14,9	16,5	18,7	27,1
Ratio + 60 ans/20-59 ans	35,8	37,2	38,4	48,3	70,1
Ratio + 65 ans/20-64 ans	23,9	25,4	28,2	32,4	52,3

Dans l'optique du financement des retraites, ce ratio n'est pas le seul élément à prendre en compte. La durée de vie joue également dans la mesure où elle se répercute sur la durée de versement des pensions. Là aussi, l'évolution est importante puisque l'espérance de vie devrait s'accroître de près de 10 ans d'ici 2040.

Tableau 3 : Espérance de vie à la naissance. INSEE.

Année	Hommes	Femmes
1950	63,4	69,2
1990	72,7	80,9
1998	74,6	82,2
2010	76,4	84,8
2020	78,0	86,6
2030	79,4	87,9
2040	80,9	89,2

Plus précisément, l'équilibre financier du système repose sur la répartition entre actifs et retraités. Le rapport des plus de 60 ans sur les 20-59 ans constitue une première approche du taux de dépendance. Il doublerait d'ici 2040 pour passer à 70 pour 100. Moins fiable quant à la mesure, mais plus précis d'un point de vue conceptuel, le rapport du nombre de retraités au nombre de cotisants passerait 0,5 à plus de 0,8 au cours des quarante prochaines années au cas où le départ en retraite se maintiendrait à 60 ans. Ces dernières prévisions sont soumises à des hypothèses dont la crédibilité est discutable à si long terme. Selon que le taux de chômage se stabilisera à 3, 6 ou 9 %, le poids des dépenses de retraites dans le PIB serait respectivement de 15.1 %, 15.8 % ou 16.7 % en 2040.

Cet horizon lointain ne doit pas faire oublier que les départs en retraites des générations du papy-boum se feront dès la date charnière de 2005-2006. Les difficultés ne s'y feront pas sentir de la même façon selon les caisses. Par exemple, le tableau suivant montre que le rapport actifs/inactifs variera en fonction des catégories sociales.

Tableau 4 : Evolution du taux de remplacement de catégories de salariés.

	salaire brut de fin de carrière	taux de remplacement au départ à la retraite (en %)				
		Actuel	2006	2016	2026	2036
Ouvrier	100000	80	74	68	67	65
Employé	200000	72	66	61	59	57
Cadre moyen	400000	59	55	49	47	54
Cadre supérieur	800000	51	48	42	40	37

L'évolution constante des conventions rend l'évaluation des déficits délicate. Le Tableau 5 en donne une estimation parmi d'autres. Soulignons que dans l'état actuel du régime des fonctionnaires et en supposant un chômage stabilisé à 4,5 %, son déficit cumulé atteindrait près de 300 milliards en 2020 et plus de 8000 milliards en 2040 selon le Ministère de l'emploi et de la solidarité.

Tableau 5 : Déficits de quelques régimes en milliards de francs.

	1998	2020	2040
Fonctionnaires de l'État	0	-124	-241
CNAVTS	- 24	-146	-392
Arrco	+0.6	+0	-2.6
Agirc	-0.6	-2.2	-2.1

II.2) Les réponses

Une des réponses, envisagée notamment par les libéraux, consiste à passer à un système par capitalisation. Elle repose en particulier sur la crainte d'une rupture toujours possible de la solidarité intergénérationnelle : devant la charge excessive des retraites, les futurs actifs peuvent refuser de payer. Il s'agit alors d'anticiper cette rupture et d'organiser une transition en douceur vers un régime de prévoyance, de constitution d'un patrimoine individuel. Les adversaires de la capitalisation font remarquer, que d'une manière ou d'une autre, il s'agira toujours d'un prélèvement des retraités sur la richesse créée par les actifs. Autrement dit, la capitalisation ne résout pas la question du papy-boum. Les défenseurs de la capitalisation répondent que la capitalisation favorise l'épargne longue et donc le développement des entreprises, la productivité et les salaires, etc. Difficile de trancher avec certitude dans un débat où l'argument de l'instabilité des marchés de placement répond à celui de la mauvaise gestion de l'État, celui de capacités d'épargne différenciées selon les salaires aux inégalités sociales de durée de vie, etc.

L'essentiel tient finalement à la capacité à payer qu'auront les actifs autant qu'à leur consentement. Certains font ainsi valoir que le rapport actifs/inactifs n'est pas le seul pertinent et que la productivité, le niveau de richesse doit être pris en considération. Dans cette optique, les actifs seraient disposés à payer davantage si leurs propres revenus augmentent encore plus vite. Il suffirait alors de quelques inflexions pour maintenir le principe de la répartition :

- Augmenter les taux d'activités de la population. Dans ce domaine où la France est relativement mal placée, on trouve la lutte contre le chômage, le recul de l'âge de la retraite, mais aussi tout ce qui favorise en général l'activité de la population française.

Tableau 6 : Taux d'emploi dans quelques pays d'Europe en %. Source : Eurostat.

	France	Espagne	Italie	Allemagne	Royaume-Uni	Suède
Taux d'emploi ⁽⁵⁾	60	47	51.3	64.7	69.8	70.8

- Durcir les conditions d'accès à la retraite. Dans ce domaine, on trouve parallèlement à l'élévation de l'âge de la retraite, l'augmentation de la durée de cotisation – préconisé par le rapport Charpin -, l'alignement des régimes spéciaux sur le régime général, etc.

Tableau 7 : l'ouverture des droits à la retraite.

1945	plupart des régimes	L'âge est de 65 ans et une pension n'est versée qu'aux individus ayant cotisé au moins 30 ans
1955	Fonction publique	Abaissement à 15 ans de la durée minimale requise pour le départ à 65 ans
1971	Invalides, inaptes au travail, etc.	Taux plein offert dès 60 ans
1972	Travailleurs licenciés de plus de 60 ans	Garantie de ressources (début du système des pré-retraites)
1975	Régime général et régimes alignés	Suppression de la condition de durée pour les liquidations à 65 ans
1975	Travailleurs manuels, ouvrières mères de famille	Âge : 60 ans (à taux plein)
19800	Exploitants agricoles	Suppression de la condition de durée pour les liquidations à 65 ans
1982	Professions libérales	-idem-
1982-1983	Salariés du secteur privé	Âge d'obtention du taux plein abaissé à 60 ans, sous condition d'une durée de cotisation égale à 37,5 ans
1984	Artisans et commerçants	-idem-
1986 (et jusqu'en 1990)	Exploitants agricoles	-idem-
1993	Régime général des salariés, salariés agricoles, non salariés agricoles, régime d'Alsace	La retraite à taux plein reste possible à soixante ans, mais sous une condition de durée de cotisation qui sera relevée de 37,5 ans à 40 ans entre les générations 1934 et 1942

- Augmenter les ressources. Il peut s'agir d'augmenter les cotisations vieillesse des salariés – elles étaient de 4,7 % en 1982, puis sont montées jusqu'à 7,6 en 1990 avant de redescendre à 6.55 % avec les

augmentations de CSG et la RDS -, de mettre davantage les employeurs à contribution – création en 1991 de la cotisation patronale vieillesse – ou encore d'élargir l'assiette en ne se limitant pas au seul revenu du travail – CSG, CRDS, etc.

Le gouvernement Jospin avait semblé prendre le parti des optimistes et, sans aucun doute, celui de la répartition en écartant tout recours à l'épargne individuelle en dehors de l'épargne salariale – loi Fabius. Toutefois pour atténuer les chocs, un fond de réserve a été constitué en 1996. Le nouveau gouvernement s'est engagé à initier des réformes dès le début 2003 afin de préserver la pérennité du système par répartition. Si les négociations avec les partenaires sociaux ne manqueront pas, les intentions du gouvernement transparaissent de ses propos et ses actes : il s'agit d'une part de revenir sur les différences entre les différents systèmes – c'est ici les fonctionnaires qui sont visés sans être toujours nommés – et d'autre part d'accroître les taux activités des plus âgés. Il s'agit là d'un engagement pris au niveau européen et qui peut se traduire d'une part par une augmentation de l'âge de la retraite et d'autre part par une suppression des dispositifs de retraite anticipée.

Notes

1) *Sous certaines conditions, principalement déterminées par les orientations de la politique familiale, certaines personnes sans profession peuvent être affiliées au régime général.*

2) *Voir infra.*

3) *Ces dernières ne participent pas aux mécanismes de compensation instaurés entre les deux premières. Voir infra.*

4) *Pour certains régimes seulement.*

5) *Population active occupée sur population âgée de 15 à 64 ans.*

6) *L'objectif initial est d'atteindre 1 000 milliards en 2040. Toutefois, les difficultés rencontrées lors de la vente des licences UMTS, vente qui vient abonder le fond, laissent présager quelques difficultés pour atteindre ce but.*

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: décembre 2002