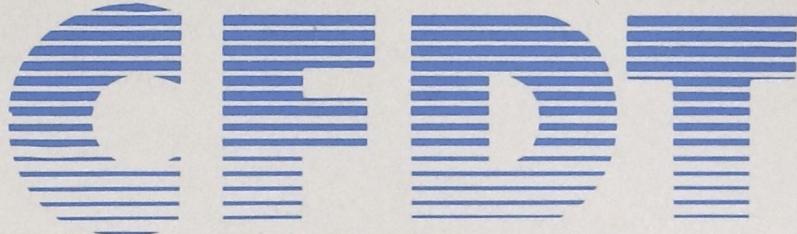


# CADRES



LE  
SERVICE  
PUBLIC  
LOCAL

# CADRES



***La revue de l'union confédérale des ingénieurs et cadres.***

Directeur-gérant, Daniel Croquette. Rédacteur en chef, Joseph Le Dren.  
Rédacteur en chef-adjoint, Julien Coutouly.

26, rue de Montholon, 75439 Paris Cedex 09. Téléphone (1) 42.80.01.01.  
Le numéro 50 F. L'abonnement annuel 210 F. Prix dégressifs pour les commandes groupées.  
CCP 30 474 52 N La Source.  
Composition Rotoflex-Meaux - Imprimerie Artésienne, coopérative ouvrière de production, à Liévin.

LE  
**SERVICE PUBLIC LOCAL**

N° 332

## *Sommaire*

- 
- 2 Gestionnaires du quotidien  
par Joseph Le Dren

### **SERVICE PUBLIC, UNE IDÉE TOUJOURS NEUVE**

---

- 4 Pratiques de la démocratie locale  
par Annick Garonne
- 8 Produire le meilleur service  
par Serge Pesce
- 13 Crise, chômage et pauvreté  
par Isabelle Kittel
- 24 L'information municipale  
par Julien Coutouly

### **LE VENT DES RÉFORMES, LE TEMPS DES MUTATIONS**

---

- 30 Deux décennies de gestion communale  
par Claude Koesler
- 36 Trois secrétaires généraux dans leur mairie  
par Martine Fédor
- 44 La mutuelle comme élément d'identité  
par Dominique Bienfait

### **QUESTIONS OUVERTES**

---

- 49 Le temps dans la gestion communale  
par Jean Bouinot
- 55 1992 et les emplois du service public local  
par Bernard Bosson
- 60 Quel avenir pour la France rurale ?  
par Jean-Claude Peyronnet
- 68 « Spécial sondage » : les Français et leur municipalité
- 
- 76 Le développement local, enjeu du futur  
par Jacques Nodin et Daniel Croquette
- 82 Enquête sur les salaires, 1987 année noire  
par Michel Rousselot

*Maquette : J. et J. Defossez. Photos : couverture : D. Besson, L. Vigneron/Rea p. 3 ; T. Ternisien/Rea p. 4-5 ; Giry/Rea p. 7, p. 36, p. 42 ; Chedikion/Rea p. 9, p. 31 ; D. Maillac/Rea p. 11 ; P. Nietto/Rea p. 13, p. 17, p. 19, p. 24, p. 79 ; J. Pottier/Rea p. 20, p. 58, p. 67 ; D. Besson p. 28, p. 45, p. 54, p. 74 ; F. Pichal/Rea p. 34 ; C. Weiss/Rea p. 41, p. 64 ; Fourmy/Rea p. 48 ; F. Pitchal/Rea p. 53 ; C. Lespinasse p. 61 ; Sittler/Rea p. 69 ; J. Gaillard/Rea p. 70 ; J.-P. Colin/Rea p. 73 ; B. Decout/Rea p. 76-77.*

# Gestionnaires du quotidien

*Les récentes élections donnent à penser que les deux choix prioritaires des Français sont ceux d'un bon Président de la République et de bons gestionnaires locaux. D'où l'actualité de ces pages sur le service public local, réalisées avec une contribution décisive de la fédération Interco-CFDT. D'entrée de jeu - et sans anticiper les conclusions de Daniel Croquette et Jacques Nodin -, trois points semblent évidents.*

**1. Le service public local s'inscrit dans une recomposition du territoire.** Depuis vingt ans, et même dix, s'accroît le décalage entre zones de concentration urbaine et zones de faible densité. Accentuées aussi les disparités qualitatives en termes d'équipement, d'habitat, et surtout de destin social. À tous les âges, dans toutes les régions et tous les secteurs professionnels, la marginalisation accompagne l'innovation. Face aux facteurs de progrès, elle apporte la dépression, la rupture, la violence. Ce n'est donc pas une mince affaire que d'organiser pour tous des services nouveaux.

**2. Le service public local, tel qu'il est, doit s'inscrire dans de nouveaux réseaux.** La région devient réalité, l'Europe est proche, le secteur privé progresse, et les nouvelles technologies - informatique, énergie nucléaire, biotechnologie, satellites, transports -, n'ont pas fini de surprendre. Il faut donc activement dissocier l'image du service public local de celle d'une France profonde traditionnelle, qui parfois lui est abusivement attachée. En prenant mieux conscience des effets quotidiens de la mondialisation des échanges, on trouvera l'audace d'ouvrir des voies nouvelles - d'ailleurs indispensables - comme cette « Coopération décentralisée » entre collectivités locales d'Europe et du monde, dont la Fédération mondiale des Villes jumelées (FMVJ) et un symbole et un acteur.

**2**

**3. Le service public local est ainsi appelé à de sérieuses mutations.** Le sondage CSA - « Le Monde » - « Sud-Ouest » dont nous publions d'importants extraits, est révélateur des attentes des usagers. Loin de l'État central, on veut, sur le terrain, des services compétents... et compétitifs. Pour satisfaire cette demande, les expériences innovantes devront être mieux encouragées. Certains schémas qui sont dans les têtes devront changer, pour permettre une véritable « remise en culture » de la notion de service public. Ceci nécessite un effort commun, une écoute réciproque, et parfois une remotivation pour les gestionnaires du quotidien.

**Joseph LE DREN**



# PRATIQUES DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

## L'éclosion du référendum local

PAR ANNICK GARONNE\*



Le référendum, pourtant en germe, depuis la Révolution française, demeure peu et mal utilisé. Et la commune ne semble pas en savoir l'usage. Sinon Mons-en-Barœul où nul ne s'en plaint, bien au contraire.

5

\* Secrétaire générale adjointe de la Fédération Interco CFDT.

CADRES CFDT N° 332, JUILLET 1988

**L**e système démocratique français repose sur un principe fondamental : celui de la représentation. Les citoyens confient l'exercice réel du pouvoir à des représentants qu'ils élisent. Si nul ne songe à contester à la France son appartenance au bloc des pays du monde, trop rares hélas ! sont ceux où règne la démocratie. Certains pourtant, n'hésitent pas à affirmer que notre démocratie est menacée dans notre pays.

## **La démocratie locale confisquée**

La gestion des services publics locaux est au cœur du débat sur la démocratie. Le rôle et la place qui leur sont assignés dans la société, leur mode de fonctionnement et de financement, conditionnent pour une large part la réalisation des objectifs d'égalité, de justice et de solidarité qui sont leur principale raison d'être. La vague libérale de ces derniers mois, renforcée par le poids des contraintes économiques ou financières qui pèsent sur elles, a amené de nombreuses municipalités à décider de concéder la gestion d'une partie de leurs services à des entreprises privées. Après les secteurs des eaux, de l'assainissement, des ordures ménagères, traditionnellement concernés, ceux de la restauration scolaire, des espaces verts, du nettoyage, de la voirie... de la communication, etc. sont de plus en plus dans le collimateur des collectivités.

## **Entrepreneur de « droit divin »**

Sous couvert d'améliorer l'efficacité de sa gestion, le premier élu « manage » la collectivité comme un entrepreneur de « droit divin ». C'est le maire qui décide de mener l'étude, c'est lui qui pèse les éléments du choix, c'est lui qui, de fait, prend la décision.

Certes les apparences sont sauves. Le conseil municipal est saisi ; le dossier est soumis à délibération.

Mais il ne constitue plus un lieu d'explication, un lieu de débats, de confrontations, propres à éclairer les citoyens sur les éléments du choix. Il devient une simple chambre d'enregistrement.

Ce qui s'est passé à Nîmes, Brest, Metz, Nice, Orléans, par exemple, à l'occasion des opérations de privatisation de certains services de ces villes est là pour témoigner largement du constat qui vient d'être fait.

Vis-à-vis des salariés de la collectivité on observe malheureusement de la part de l'élu, le même comportement de renforcement de son pouvoir personnel. Le personnel et les organisations syndicales, dans les exemples cités ci-dessus, ont été mis devant le fait accompli.

## **Vers une société plus participative**

En contraste avec ces pratiques de confiscation du pouvoir menaçant le fonctionnement démocratique de nos institutions locales, on peut observer fort heureusement, une seconde tendance.

L'exemple de la municipalité de Mons-en-Barœul est le plus caractéristique de ce renouveau de la démocratie.

Périodiquement la population est appelée, par référendum à s'exprimer sur les choix à faire en matière de gestion des services publics de la ville. Trois référendums ont déjà eu lieu en 1977, 1980, 1987.

Ainsi le 15 novembre dernier, les Monsois étaient invités à arbitrer entre le niveau de la fiscalité locale et celui des réalisations municipales nouvelles pour les années suivantes, en particulier la réalisation d'un réseau de télédistribution interactif. Le succès de la méthode est manifeste : 36 % de participation en 1977, 46 % en 1980 et 54 % en 87. Il faut dire que dans les trois cas, la population a été associée d'une manière ou d'une autre à la préparation des opérations.

En 1977 : phase préalable de concertation avec les forces sociales de la

commune (représentants des associations, divers groupes locaux) pour préparer les différentes options.

En 1980, c'est le dépouillement d'un questionnaire aux habitants sur les besoins locaux à satisfaire qui sert à déterminer le contenu des options.

En 1987, les associations et autres forces privées sont invitées préalablement à se concerter et à arbitrer entre elles leurs diverses revendications pour construire un programme de réalisations.

Par ailleurs, la municipalité s'attache à tenir informée, très régulièrement, la population de l'état de réalisations des projets retenus.

### **Une place aux communautés étrangères**

Dernier élément à considérer : la municipalité s'efforce d'exclure de ces consultations tout enjeu politique. Pour elle, cette pratique repose sur l'idée qu'il y a dans la gestion municipale deux sortes de décisions de natures différentes :

- Les choix politiques qui engagent le maire et la majorité du Conseil municipal et qui doivent être tranchés par les électeurs lors des élections ordinaires tous les six ans ;
- Les choix « transversaux » pour un meilleur fonctionnement de la vie municipale mais qui ne mettent pas en cause des options de nature politique.

Cette évocation de la cité monsoise serait incomplète si nous n'abordions pas un dernier aspect de sa vie venu renforcer également la citoyenneté au quotidien. Il s'agit de l'initiative prise par la municipalité d'accorder une place à la mairie aux communautés étrangères qui vivent à Mons. Depuis trois ans, en effet, la participation de trois conseillers associés au conseil municipal et des délégués élus des communautés étrangères contribuent activement à réaliser une véritable intégration des habitants d'origines étrangères.

De cette confrontation rapide mais édifiante des expériences de la vie démocratique locale, nous devons retenir un élément essentiel. Il est nécessaire de moderniser, de renforcer l'efficacité du service public, car il est une pièce maîtresse de notre système démocratique, mais il est impératif que l'enracinement de la démocratie repose sur notre capacité à savoir à la fois :

- faire vivre la démocratie participative qui résulte des élections politiques car c'est le seul moyen d'éviter les tentatives et dérives totalitaires ;
- et développer les espaces de démocratie favorisant la participation des citoyens, des usagers, des salariés, groupes ou individus, aux choix qui font leur vie quotidienne ou qui préparent leur avenir.

**Annick Garonne**



# **PRODUIRE LE MEILLEUR SERVICE**

## ***Les quatre coins de la qualité***

**PAR SERGE PESCE\***

**8**  
L'auteur introduit ici la notion de qualité dans les actes administratifs et en décritique tous les aspects. Où l'on voit, alors, que « l'humain » ne peut faire fi ni de la rapidité des actes ni l'économie du droit, encore moins de la technique.

\* Directeur général des services techniques de la ville de Saint-Priest (Rhône).



**D**éfinir, ou décrire de manière générique, la qualité du service produit par les administrations locales serait difficile, et en tout cas relèverait d'un exercice laborieux. En effet, on pourrait y affecter la publication de plusieurs volumes, tant la liste de ces services est longue : production de services marchands ou non, de produits à caractère industriel ou horticole, de prestations commerciales ou sociales, de services de nature culturelle ou administrative...

De cette diversité d'actes, de décisions ou de travaux, il est évident qu'on peut difficilement tirer des généralités, tant la notion même de qualité est différente à travers ces services, actes, décisions ou prestations.

### La qualité des actes administratifs

C'est donc, à titre d'exemple, et plus particulièrement d'exemple d'acte administratif, que l'on peut analyser la production des arrêtés ou décisions d'urbanisme et notamment de permis de construire.

Ces actes sont nombreux et, pour l'ensemble du territoire, peuvent être estimés à plus de 500 000 pour les seuls permis de construire et à environ 3 000 000 pour l'ensemble des décisions concernant le droit des sols : certificat d'urbanisme, déclaration de travaux, permis de démolir, déclarations d'intention d'aliéner, lotissements, certificats de conformité...

La notion de qualité de tels actes peut revêtir quatre aspects principaux :

- la qualité « délai », car les demandeurs sont très sensibles à la rapidité d'instruction de leurs dossiers ;
- la qualité « juridique », car ce serait un mauvais service que de produire des actes susceptibles d'annulation par le tribunal administratif ;
- la qualité « urbaine » de la décision, car de son application sur le terrain dépend la mise en œuvre d'un

paysage urbain et sa conformité au développement prévu par la collectivité à travers le Plan d'Occupation des Sols ;

- la qualité « humaine » de cet acte qui se traduit, en effet, par un échange, un dialogue entre un client-demandeur et un fonctionnaire-stellenaire.

### L'objectif de rapidité

De ces quatre aspects, la notion du délai est la seule qui puisse être quantifiée et certainement celle à laquelle les clients-demandeurs sont les plus sensibles. Il est donc primordial que le Service public local mette tout en œuvre pour atteindre un objectif de rapidité.

La réforme politique de décentralisation appliquée dans ce domaine depuis avril 1984 a institutionnellement ouvert la possibilité de grands progrès : en confiant aux maires la responsabilité des décisions, cette réforme a fait correspondre le pouvoir politique avec le niveau pratique de la demande.

C'est dans la seule mairie que s'exercent désormais les démarches et la décision et il convient donc, même si le plus souvent les maires ne sont pas les seuls intervenants, de bien analyser le possible champ de progrès pour l'usager dans le cadre de l'application de cette réforme.

Avant le choix du service instructeur, un service intégré à la collectivité ou au contraire mis à disposition, il est ainsi nécessaire de procéder à une analyse complète, en fonction des caractéristiques locales, des différentes tâches administratives successives ainsi que des circuits généraux de consultation.

En raison des contraintes administratives et juridiques de la procédure ces différentes tâches sont nombreuses et il convient d'analyser leur succession, les synergies à rechercher entre les intervenants, les déroulements simultanés plutôt que successifs pour tendre à une réduction des délais.

## Les risques de dérive bureaucratique

Une analyse lucide des « pratiques de service » doit être faite pour supprimer des dysfonctionnements qui peuvent être nombreux : les délégations de pouvoirs (et sur le plan formel de signature) peuvent apporter de précieux avantages en évitant des attentes inutiles, des aller et retour de pure forme.

La dérive bureaucratique est grande et permanente et elle peut s'installer

fois pas être atteint au détriment de la fiabilité juridique. En effet, ce serait un mauvais et coûteux service que de produire rapidement des actes entachés d'illégalité. Un mauvais service à la collectivité, mais d'abord à l'usager bénéficiaire d'une autorisation illégale et donc de droits illusoires qu'il aurait pu mettre en œuvre de bonne foi.

## La qualité technique

Le coût des travaux ainsi engagés mais appelés soit à être interrompus,



de manière insidieuse et confortable. L'apport technologique de l'outil informatique peut, bien entendu, apporter de gros avantages par ses possibilités bureautiques.

Dans le cas d'un service instructeur intégré à la collectivité locale de décision, cette analyse précise des tâches, peut démultiplier le simple effet mécanique de raccourcissement des délais obtenus par suppression de la navette qui existait avant la décentralisation entre les mairies, les services des directions départementales de l'Équipement et le maire signataire, au nom de l'Etat, des décisions prises.

Pour la très grande majorité des dossiers, un délai moyen de l'ordre de trois semaines peut ainsi se substituer au délai de deux mois qui n'était pas toujours compris des demandeurs.

Cet objectif de rapidité ne doit toute-

soit même démolis, n'est pas le prix à payer en contrepartie d'un délai bref. La justice gratuite représente un coût pour la collectivité et il ne convient pas, par un comportement non légaliste, d'inciter à la mobilisation des victimes de décisions injustes et illégales.

Sur la forme des décisions, il convient donc que la recherche du plus court délai n'exclue aucune consultation ou démarche obligatoire et sur le fond il convient que les adaptations aux dispositions réglementaires restent dans un domaine mineur et ne reviennent pas aux pratiques de dérogation constatées dans les années passées.

La qualité technique des instructions est un élément plus subjectif à apprécier et qui peut prêter à une divergence de vue entre le client-demandeur et le pouvoir municipal qui exerce le droit de décision, le pre-

mier souhaitant d'abord une réponse à ses besoins individuels et le second le respect d'orientations collectives.

Les termes de qualité peuvent donc être opposés et conduire parfois à des positions inconciliables : projet industriel dans une zone résidentielle, ou à usage de maison dans une zone agricole. Dans le cas de fonctions ainsi opposées, aucune solution juridique autre que le rejet ne pourra être envisagée et la notion de « qualité urbaine » sera appréciée par la seule collectivité locale.

### **La qualité « humaine »**

En cas d'oppositions moins caricaturales, des solutions satisfaisantes peuvent être recherchées conjointement et obtenues pour rapprocher la demande individuelle initiale et l'expression détaillée du projet municipal sur le site concerné. Cela peut concerner l'implantation précise sur le terrain, le volume des bâtiments, leur architecture, ainsi que globalement le rapport du projet à la ville. Cela aussi concerne bien son inscription dans les objectifs de renforcement du caractère privilégié d'un secteur, de sa complémentarité avec les équipements publics ou privés existants ou futurs, que, par exemple, son accessibilité par les transports individuels ou collectifs.

En grande partie cette qualité urbaine résultera de la quatrième qualité évoquée ci-dessus : la qualité « humaine ». Contrairement à la consommation de, pratiquement, tous les autres biens matériels ou de services, la réalisation d'un projet de construction ne se fait pratiquement jamais après une période d'essai, après l'utilisation d'un échantillon ou après une première expérience identique chez un autre fournisseur ou prestataire.

A chaque fois, il s'agit d'un cas d'espèce qui, pour le constructeur, intègre son programme (les aspirations personnelles familiales pour un logement, professionnelles pour un local d'activité ou dans le cadre d'un

constructeur-investisseur), la potentialité de son terrain et les expressions de son concepteur. Pour la collectivité, et les agents qui en son sein assument cette responsabilité publique, il convient d'intégrer ces éléments pour les comparer avec le projet public exprimé (plus ou moins explicite d'ailleurs) par le POS.

### **Un dialogue direct**

En fonction de tous les aspects de ce projet : fonctionnels, juridiques, architecturaux, il convient d'engager un dialogue constructif entre l'agent instructeur (qui représente la collectivité) et le constructeur ou son maître-d'œuvre. Ce dialogue doit être direct, et ne passera en aucun cas ni par des courriers anonymes, ni sous l'ombre de supérieurs hiérarchiques, élus ou fonctionnaires physiquement absents du débat mais dont la décision ultérieure brutale pourrait remettre en cause un accord négocié.

En fonction de la volonté constructive des intervenants directs, de leur degré de responsabilité mais bien souvent aussi de la période à partir de laquelle aura commencé la négociation. Un contact préalable à un avant-projet sera plus garant de satisfaction qu'un contrat tardif après dépôt d'un projet définitif. Sur le plan pratique cela passe par des contacts rapides (téléphone), des visites sur le terrain et un respect de l'interlocuteur par chacune des parties.

Cette procédure garante de qualité humaine (enrichissante sur le plan des échanges de la connaissance) est aussi un élément de valorisation pour le fonctionnaire qui traite entièrement un dossier et est investi de sa réalisation.

C'est donc un élément de motivation sociale importante qui peut largement contribuer au fonctionnement d'une administration responsable face au citoyen ou plutôt à ses côtés, avec les élus, pour bâtir la cité de tous, demain.

**Serge Pesce**

# **CRISE, CHÔMAGE ET PAUVRETÉ**

**PAR ISABELLE KITTEL\***

***Aller au-delà de l'urgence***



**Les communes ont à charge de répondre aux besoins vitaux de leurs administrés. Beaucoup s'arrêtent à cette déclaration de principe négligeant que des femmes et des hommes sont derrière. Avec leur cortège**

**d'épreuves et de misères. D'autres, pour leur honneur, ont pris le sujet à bras le corps, comme ici.**

\* Chargée de mission. Article écrit dans le cadre d'un mémoire de maîtrise d'économie sociale et d'un diplôme supérieur du travail social (Institut de Montrouge).

**M**is en place en juin 1986 par le département du Territoire de Belfort, les CRPA (contrats ressources personnalisés d'autonomie) sont un bon exemple d'initiative que peut prendre une collectivité locale dans le domaine de l'action sociale.

Si aujourd'hui les débats sur la question d'un revenu minimum ont pris corps dans un certain nombre de collectivités (avec des modalités d'application extrêmement diverses), à l'époque le Territoire de Belfort a fait figure d'innovateur en appliquant cette mesure à l'échelle d'un département.

Nous nous attacherons à analyser concrètement un dispositif local, ce qui fait son originalité par rapport aux autres systèmes de même type, son évolution dans le temps, son influence sur le fonctionnement des services des départements et enfin les atouts, mais aussi les faiblesses du service public local pour mettre en place ce type de dispositif.

Épargné pendant quelques temps par le déferlement du chômage, ce petit département de Belfort (136 000 habitants) a fini par connaître lui aussi les taux de chômage « habituels » (11,8 % en mars 1987) par comparaison, France entière : 11,1 %. Lorsque les grosses entreprises du secteur (Alsthom, Bull, Peugeot) pourvoyeuses de main-d'œuvre ont commencé à vaciller. Parallèlement, sans remonter très loin dans le temps, la solidarité était devenue une tradition dans le département : mise en place en 1980 d'un complément au minimum vieillesse, actions en direction des handicapés, création en 1985 d'un pôle associatif d'insertion sociale et professionnelle des jeunes.

Ainsi, lorsque la crise et le chômage ont accentué les phénomènes de pauvreté et de précarité, lorsqu'on s'est rendu compte que les aides ponctuelles et limitées dans le temps (cf. opération précarité-pauvreté des derniers hivers) ne pouvaient constituer une réponse crédible aux défis

de l'exclusion, sous l'impulsion des mouvements sociaux, le département a accepté de réfléchir à la mise en place d'un revenu minimum.

Aujourd'hui, si le CRPA se veut être une des réponses au problème de pauvreté, l'esprit du dispositif va au-delà d'une réponse ponctuelle puisqu'il est devenu le fondement autour duquel s'articule la politique d'action sociale du département.

## Le rôle pivot des organismes sociaux

Il s'agit d'une allocation différentielle de ressources (prestations familiales comprises, les aides au logement exclues) attribuée à toute personne de plus de 25 ans résidant dans le département depuis deux ans selon le barème suivant : 1 personne, 2 000 F ; 2 personnes, 2 600 F ; 3 personnes, 3 300 F ; au-delà 400 F par personne supplémentaire.

Les bénéficiaires potentiels s'adressent aux organismes sociaux du département chargés de négocier avec eux un contrat (nous y reviendrons). L'allocation est renouvelable tous les trois mois, son attribution se décide au niveau de chaque circonscription d'action sociale au sein d'une commission composée des organismes sociaux, du responsable de la circonscription et de la conseillère technique.

Les bénéficiaires peuvent faire appel d'une éventuelle décision de rejet au niveau d'une commission départementale.

## Le soutien de l'Etat

A l'origine le département avait conclu avec Mme Georgina Dufoix, alors ministre des affaires sociales, une convention qui engageait l'Etat à financer 1/3 des dépenses. Cette convention qui venait à échéance en avril 87 n'a pas été reconduite par M. Zeller, secrétaire d'Etat, qui n'a finalement accepté la participation financière de l'Etat à hauteur de 40 % des dépenses engagées exclusivement

pour les bénéficiaires acceptant d'effectuer un travail d'utilité sociale (TUS). Il s'agit d'une activité à mi-temps dans une collectivité locale, une association ou un établissement public.

## Autre chose que de l'assistance

L'originalité du dispositif réside dans deux points principaux :

- *Le public* auquel s'adressent les CRPA. Les CRPA permettent de balayer quasiment l'ensemble des situations : couple, personne seule avec ou sans enfant. C'est ainsi que pour la première fois toute une frange de la population jusque là exclue de toute forme d'aide sociale parce que ni handicapée, ni vieux, sans enfant à charge, peut avoir accès à une prestation. En 1987 les couples ou personnes seules sans enfant ont représenté 41 % des bénéficiaires. Jusque-là cette population, souvent méconnue des services sociaux, départementaux, n'avait pour seul recours que les aides ponctuelles attribuées par les CCAS ou les organismes caritatifs.
- *La notion du contrat.* Comme son nom l'indique l'attribution de cette allocation fait l'objet de la passation d'un contrat entre le bénéficiaire et le département via les mouvements sociaux chargés de négocier le contenu du contrat dans lequel le bénéficiaire s'engage à chercher du travail ou à payer son loyer, ses charges, à suivre une formation ou à accepter un travail d'utilité sociale, ceci en tenant compte de la capacité et des moyens de chacun. Pour le département, il s'agit donc de faire autre chose que de l'assistance en obtenant des bénéficiaires une attitude de responsabilisation pour une démarche d'insertion sociale et professionnelle.

## L'écoute du terrain

Le service public local dispose d'un atout très important qui réside dans

sa capacité à prendre en compte la réalité et à s'adapter en conséquence de façon quasi-permanente pour s'ajuster le mieux possible aux besoins de la population. En deux ans d'existence à peine, le dispositif CRPA a connu lui-même un certain nombre d'évolutions ou a entraîné des évolutions dans les mesures d'accompagnement.

La suppression du délai de carence. Initialement le dispositif prévoyait une rupture de trois mois dans le versement de l'allocation au bout d'un an de versement ininterrompu. Ce délai de carence a finalement été abandonné en mai 1987... au moment où la question de son application concrète s'est posée pour les premiers dossiers.

L'écoute du terrain, et principalement des mouvements sociaux, a convaincu le Conseil général qu'une action de « remise à flot » de populations précarisées et fragilisées ne pouvait souffrir d'aucune interruption, mais qu'elle nécessitait au contraire stabilité et permanence dans le temps pour assurer une sécurité de base, élément important pour la construction d'un projet.

## La mise en place des TUS

En mai 1987, à la suite de la renégociation de la convention avec l'Etat qui mettait en cause le montage financier tel qu'il existait, le département a dû accepter certaines exigences de l'Etat en s'engageant dans le processus des travaux d'utilité sociale. Seuls ces derniers sont désormais financés à hauteur de 40 % par l'Etat. Cependant, fort de son expérience antérieure, le département a pu négocier un certain nombre d'aménagements :

- les bénéficiaires qui acceptent une mise en formation sont considérés comme les TUS (alors que le dispositif Zeller classique ne prend en compte que la mise au travail) ;
- le département conserve intégralement son dispositif antérieur pour

## FINANCEMENT

	du 1-06-86 au 30-04-87		du 1-05-87 au* 20-11-87 (bilan partiel)	
Etat	1 482 000 F	29,3 %	250 910 F	4,8 %
Conseil général	3 580 838 F	70,7 %	4 903 405 F	94,0 %
Communes			62 281 F	1,2 %
<b>Total</b>	<b>5 062 838 F</b>		<b>5 217 596 F</b>	

\* Le nombre de « travaux d'utilité sociale » devenant de plus en plus important au fil des mois, en général la participation de l'Etat pourrait atteindre 10 % du coût total.

les bénéficiaires qui ne sont ni au travail, ni en formation. Il complète par ailleurs la somme attribuée aux TUS (2 000 F) jusqu'à hauteur de ce qu'ils auraient pu percevoir dans le cadre d'un CRPA...

Ici surgit ce qu'on pourrait considérer comme une des faiblesses d'un système local qui, faute de moyens autonomes de financement peut se voir contraint de modifier sensiblement ses objectifs initiaux pour entrer dans un cadre imposé par les financeurs, en l'occurrence l'Etat.

### De nouveaux moyens

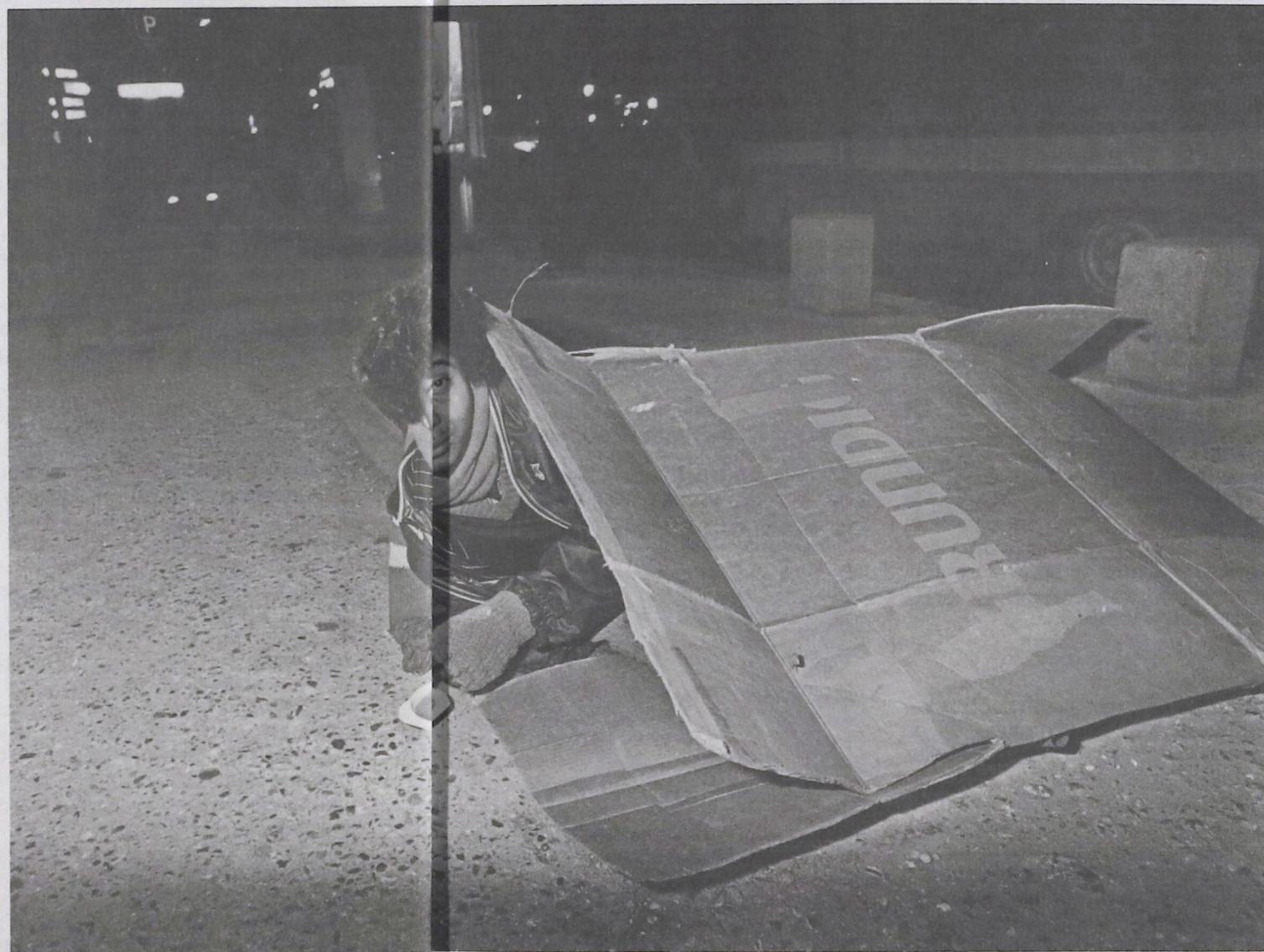
Parallèlement à la mise en œuvre des CRPA, le département a pris un certain nombre d'initiatives destinées à accompagner le dispositif :

- mise en place d'actions de formation spécifique (alphabétisation, remise à niveau, etc.) ;
- mise en place de fonds d'aide aux impayés de loyer avec diverses formules de prêts (remboursables en deux ans pour les familles dont l'insolvabilité est temporaire, à remboursement différé pour les familles dont les difficultés sont plus importantes) ;
- en novembre 1987, à l'occasion d'un premier bilan de l'opération, le Conseil général annonçait aux travailleurs sociaux la création d'une nouvelle ligne budgétaire au budget 88 intitulée « fond d'initiative sociale » destinée à financer des micro projets proposés par les travailleurs sociaux dans le cadre des CRPA.

### L'impact sur les services et les personnels

En mettant en place les CRPA, le département visait un double objectif : lutter contre la pauvreté bien sûr, mais aussi s'appuyer sur cet outil pour responsabiliser les organismes sociaux. Profitant de la décentralisation et des prérogatives dont disposaient désormais les départements pour organiser leurs services, le Conseil général a procédé à un remodelage du découpage géogra-

phique des circonscriptions d'action sociale afin de les harmoniser avec les zones de solidarités locales, ce qui a porté leur nombre de 3 à 4. Ainsi la déconcentration des responsabilités à un niveau très localisé se concrétise par la prise de décision au niveau de chaque circonscription des attributions de CRPA, par la recherche à ce niveau « d'employeurs » potentiels de TUS et la négociation des contrats de stage. Autant d'éléments qui peuvent entraîner une modification des pratiques et une



■ Mme X, divorcée, deux enfants à charge, au chômage non indemnisé.

Ressources	Dépenses
Prestations familiales 690 F	Loyer 2 000 F
Pension alimentaire 1 300 F	
A.P.L. 1 400 F	

Avec le CRPA les ressources de Mme X doivent atteindre 3 300 F. Le montant du CRPA s'élèvera donc à :  $3 300 F - (690 F + 1 300 F) = 1 310 F$  / mois (l'allocation logement n'est pas prise en compte pour le décompte des ressources).

■ Du 1<sup>er</sup> juin 1986 au 31 octobre 1987, 760 ménages (soit environ 1 900 personnes) ont souscrit un CRPA ; Enquête sur 613 contrats conclus entre janvier et octobre 1987 :

a) *âge :*

25-35 ans	46,5 %
36-45 ans	29,4 %
+ de 46 ans	24,1 %

b) *statut :*

personnes seules	
ou couples sans enfant	41,3 %
personnes seules ou couples avec enfants	58,7 %

c) *qualification professionnelle*

CEP ou moins	58,9 %
niveau CAP	27,9 %

d) *niveau de ressources avant CRPA*  
0-500 F 51,0 %

e) *montant mensuel moyen versé par ménage/mois*  
1 962 F

ouverture des travailleurs sociaux sur les questions économiques et du monde du travail, tâches auxquelles certains reconnaissent n'avoir pas été préparés dans leur formation initiale... mais il n'est jamais trop tard ! Tableau idyllique ? Certes pas, il serait intéressant de donner la parole aux bénéficiaires, elle révélerait que toute action concrète laisse la place à des perceptions et des interpréta-

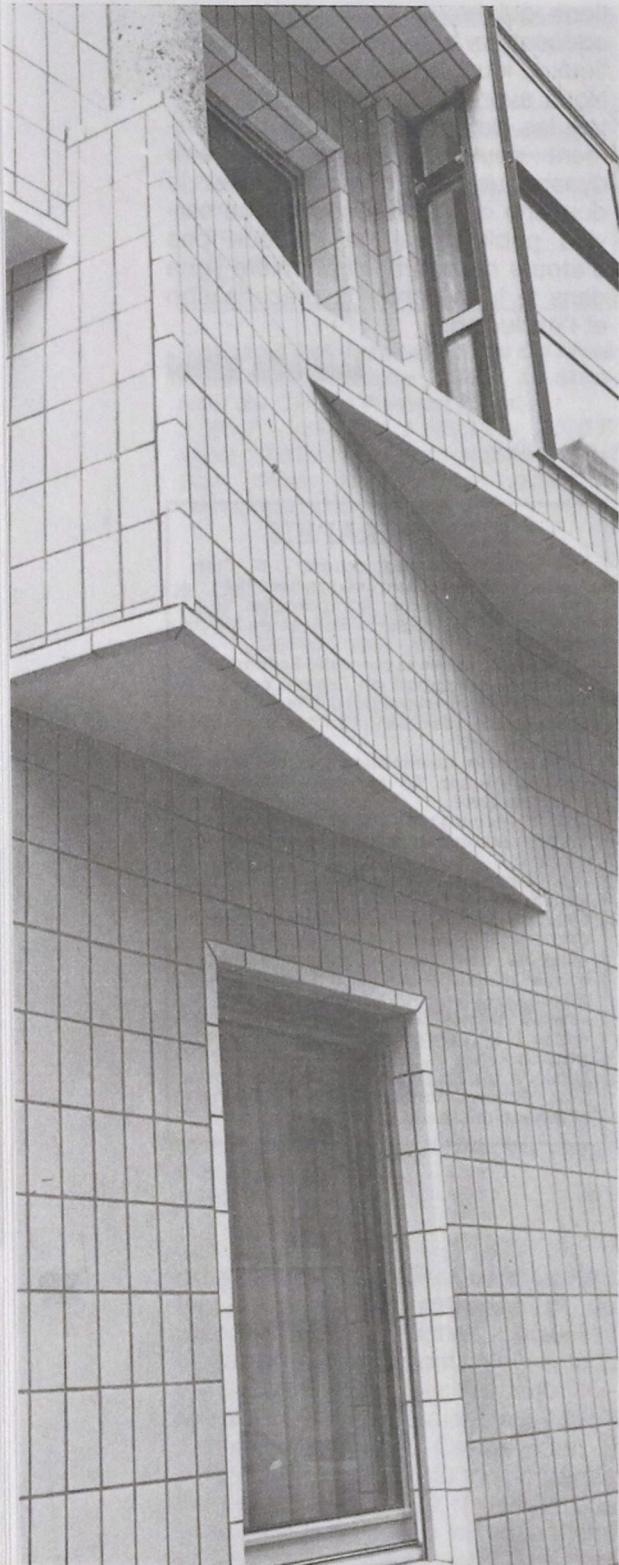


tions qui ne sont pas toujours en adéquation avec les objectifs ambitieux et louables qui sont annoncés. Nous avons cependant voulu montrer les potentialités qu'un département peut développer pour être dynamique et innovant dans le domaine de l'action sociale. Le service public local ne manque pas d'atouts pour être en première ligne dans la lutte contre la précarisation et l'exclusion.

**Isabelle Kittel**

#### BIBLIOGRAPHIE

- « Le revenu minimum garanti », D. Clerc. Alternatives économiques, janvier 1987.
- « Que font les pays comparables à la France ? », J.-M. Anglade. Bulletin du Mauss n° 23.
- « Grande pauvreté et précarité économique et sociale ». Rapport au Conseil économique et social présenté par J. Wrésinsky.
- « L'insécurité sociale », P. Maclouf. Ed. ouvrières 1982.
- « L'allocation universelle » par le Collectif Charles Fourier. La revue nouvelle n° 4, Bruxelles 1985.
- « CFDT Aujourd'hui » n° 83 janvier-février 1987. « Minimum social éléments du débat ».
- « Deux millions et demi de pauvres » CFDT magazine n° 125, mars 1988.
- « Vers un droit au revenu ». Journal « Interco CFDT » n° 102 juin-juillet 1987.
- « Qui ne travaille pas mangera quand même ». A Gorz. Futuribles n° 101 juillet-août 1986.
- « Revue Igloo (ATD Quart Monde) » 123 printemps 1987. « Un point d'appui : le revenu garanti. »
- Regards sur l'actualité n° 123 juillet-août 1986. Documentation française. « Pauvreté et Revenu minimum garanti ».



## *La coordination...*

### ***une urgente obligation pour les CCAS***

■ Avec la crise économique qui perdure, les Centres communaux d'action social (CCAS) constatent la marginalisation de toute une partie de la population. La volonté de lutter contre cette société duale ne fait pas défaut mais elle nécessite la mise en place de moyens nombreux et variés dont le coût, nous dit-on, pourrait bientôt ne plus être supportable.

Nous sommes donc conduit à faire preuve d'imagination et, avant d'inventer de nouvelles mesures ou de nouveaux dispositifs, il est certainement plus rentable et plus efficace de faire fonctionner au mieux ceux qui existent déjà. A cet égard, les CCAS ont un rôle capital à jouer, rôle reconnu par la loi qui leur a confié une mission de « développement social ». C'est la coordination des moyens existants au sein des Collectivités, Institutions, Associations, structures formelles ou non, qui permettra de faire face aux besoins croissants.

En complément de cette mission de coordination, c'est également la fonction des CCAS de découvrir, faire émerger, aider à se structurer, soutenir dans leur développement, les potentialités existant dans le corps social tout entier. C'est à un patient et ingénieux travail de sensibilisation, découverte, soutien, coordination, que sont conviés les CCAS. C'est en partie la réponse donnée à ce nouvel enjeu qui créera les conditions nécessaires à la prise en charge des moins performants de notre société. ■

# UN « HABITAT DIFFÉRENT » INTÉGRÉ

■ La mise en place des Plans Pauvreté-Précarité depuis 1984 a mis en évidence le problème du logement des populations aux ressources précaires ou inexistantes.

En 1986, l'Agence d'urbanisme de la Communauté Urbaine de Brest et de son Environnement (AUCUBE) a recensé quelques 700 demandes de logement non satisfaites. Dans le même temps, 7 % de l'Habitat (privé comme public) demeure vacant. N'existe-t-il qu'une inadéquation entre l'offre et la demande ? Les partenaires institutionnels et caritatifs constatent :

1. que nombre de ménages sont exclus du parc social HLM, faute de ressources ou de caution suffisantes.  
2. qu'une autre catégorie cumule ce premier « handicap » avec un lourd problème de comportement : mode de vie incompatible avec un habitat collectif – bruit – dégradation du bâti – manque d'entretien – violence...

Ce sont quelques 200 ménages qui ont ainsi été recensés et qui nécessitent un habitat adapté.

En effet, la faiblesse ou l'absence de ressources ne doit pas entraîner l'exclusion de l'accès au logement reconnu comme un facteur fondamental de socialisation. Le C.C.A.S., aidé de partenaires associatifs, a élaboré un dossier proposant la mise en place d'un programme de 30 logements disséminés par petites unités pavillonnaires, de 1 ou 2 lots, dans le tissu urbain. Il peut s'agir de pavillons à réhabiliter mais aussi de constructions neuves.

## Une opération pilote

Le concept de l'habitat classique a été ici totalement repensé. Le Groupe est parti de la situation personnelle de chaque ménage recensé et a conclu à la mise sur pied d'un bâti offrant certaines innovations techniques : une bonne résistance aux chocs et aux bruits – un mode de chauffage de type bois-charbon (ces populations maîtrisent plus facilement des stocks que des flux impalpables : gaz de ville, électricité...) – des douches encastrées à même le sol avec forme de pente..

Tous ces éléments attestent du souci de la prise en compte du mode de vie des futurs résidents. Il ne s'agit pas de rebâtir des mini-cités de transit, mais d'intégrer dans le paysage urbain des personnes qui s'y sentent actuellement exclues.

Cette opération « pilote » a reçu le soutien de l'Etat et de la Sous-Préfecture – réservation de PLA – La Municipalité de Brest, en décembre 1987, a donné son accord de principe pour que le C.C.A.S., le Service de l'Urbanisme, les partenaires associatifs et l'OP-HLM poursuivent les études de faisabilité. Actuellement, une étape délicate s'engage : la recherche de terrains en tenant compte des besoins des demandeurs (proximité des réseaux de bus, des écoles et des commerces) et du légitime souci de tranquillité du voisinage.

Le droit de vivre « autrement » doit pouvoir cohabiter dans la cité. ■

# LA MISE EN PLACE D'UN OBSERVATOIRE SOCIAL A LA VILLE DE BREST

■ La rigueur budgétaire, née de la prolongation de la crise économique, a contraint la ville de Brest, comme les autres communes, à un effort de rigueur et de cohérence et a renforcé la volonté des élus locaux d'opérer les meilleurs choix dans le domaine social comme dans les autres.

Il n'est plus possible, face à l'augmentation des besoins sociaux, de répondre par une politique au coup par coup. Toutefois, cette exigence de rationalisation et d'efficacité passe par une connaissance préalable du contexte social et des besoins de la population. C'est cette volonté de maîtriser une réalité complexe et mouvante, de sortir l'action sociale du domaine de l'urgence, qui est à l'origine de la création d'un Observatoire social.

## 1 - Objectifs de l'Observatoire

*Observer... Analyser... Évaluer...*

Les divers Organismes d'Action Sociale intervenant sur le territoire communal ont une action parcellaire et peu coordonnée. Ils sont par ailleurs coupés d'acteurs sociaux importants notamment les acteurs économiques.

*L'Observatoire devra successivement : Rassembler et traiter les informations révélatrices des dysfonctionnements sociaux en possession des multiples partenaires. C'est l'analyse de ces informations qui permettra :*

- de dresser un inventaire de la situation sociale des populations défavorisées,
- de mesurer l'évolution des fléaux sociaux.

*Évaluer les effets des actions et services mis en place en vue de réorienter les interventions si nécessaire et maîtriser les coûts induits.*

*Coordonner les études et recherches dans le domaine social.*

22

## 2 - Le champ d'observation

Il précise les populations faisant l'objet d'examen, l'étendue géographique des territoires concernés et les domaines d'intervention.

*Les populations* : Il ne paraît pas souhaitable de limiter l'analyse aux populations dites « spécifiques », c'est-à-dire considérées comme exclues, mais au contraire, porter l'attention sur les populations sensibles, fragilisées, repérées comme engagées dans un processus d'exclusion.

*Le territoire* : A priori limité pour des raisons de compétence à celui de la commune, le champ d'observation devra s'étendre, pour des raisons d'efficacité et de rationalité, à celui de l'agglomération : lieu géographique de vie et d'échanges de la population visée.

*Domaine d'intervention* : Les données suivantes sont susceptibles, soit seules, soit par recouplement entre elles, de constituer des indicateurs intéressants.

- *La démographie* : structure de la population (âge, sexe, vieillissement) – structure sociale – évolution des structures familiales – population spécifique (gens du voyage, S.D.F.).

- *Le logement* : état du parc locatif – offre et demande de logement – critères d'attribution – loyers : retard de loyer (activité des fonds d'aide aux impayés de loyers) ; expulsions demandées et réalisées.

- *Éducation* : taux de redoublement en C.P. – niveau de sortie des élèves du système scolaire.

- *Marché du travail* : demande et offre d'emploi – niveaux de qualification des demandeurs – taux de chômage – par métier – ancienneté du chômage – indemnisation – traitement social du chômage.

- *Le revenu* : revenu déclaré au fisc – revenu déclaré par les allocataires à la C.S.A. – revenu provenant de transferts sociaux – notamment : l'aide sociale à l'Enfance, les API, les A.A.H.,

susceptibles de donner des indications de fragilité sur des populations – les secours divers (à préciser).

- *Justice et police* : évolution de la délinquance – activités des Services de police, de justice, de placements éducatifs.

- *Santé* : évolution des demandes d'AMG ou Hospitalisation – évolution des demandes d'aide ménagère, auxiliaires de vie – admission d'urgence au C.H.R. : évolution des TDS – activité des Centres Hygiène Alimentaire, point Accueil drogue.

- *Services sociaux* : activité des permanences sociales – activité des Services d'hébergement.

## 3 - Les indicateurs

• Ils devront être en nombre très limité et être suffisamment pertinents en tant que révélateurs d'une situation précise et en tant que variables d'un ensemble de données constitutif du tableau de bord.

- Ils devront être présentés sous forme de tableaux de bord périodiques. La mise à jour se fera tous les 3 mois.

- Les sources d'information devront être facilement accessibles et ne pas donner lieu à un traitement spécifique de la part de l'informateur.

- L'information devra être périodique et permanente.

- Le traitement de ces informations devra pouvoir se faire avec le support d'un outil informatique du type micro-ordinateur actuellement sur le marché, et ne demandant pas une haute technicité.

- La définition de ces indicateurs devra se faire en étroite collaboration avec le groupe de pilotage.

- Les limites d'interprétation des indicateurs et des tableaux de bord devront être définies.

## 4 - Groupe de pilotage

*Une démarche partenariale*

Les objectifs de l'Observatoire sont

ambitieux et ne pourront être atteints que dans la mesure où les partenaires sociaux, fournisseurs d'informations, participent activement à sa mise en place et à son fonctionnement.

Leur rôle est fondamental pour la définition des indicateurs, l'examen des tableaux de bord et l'élaboration du diagnostic des situations. Attention aux conclusions simplistes, la réalité sociale est complexe. Des données apparemment significatives peuvent être contredites par d'autres tout aussi révélatrices, d'où l'intérêt et la nécessité d'une collaboration des principaux décideurs en matière d'action sociale, et, notamment, ceux intervenant en amont des problèmes sociaux. La liste des partenaires appelés à se retrouver au sein de ce groupe de pilotage découle naturellement des domaines ayant fait l'objet d'observations.

Toutefois, un souci d'efficacité nous conduira à proposer la constitution d'un groupe restreint, plus opérationnel, comprenant :

- les représentants des Directions d'Action Sociale (Département et Etat),
- la Caisse d'Allocation Familiale,
- l'Agence Nationale pour l'Emploi,
- l'Agence d'Urbanisme.

La mise en place de cet observatoire ne correspond pas à une simple préoccupation d'étude et de recherche. Son objectif est avant tout opérationnel : aide à la décision pour les élus, meilleure efficacité pour les Services.

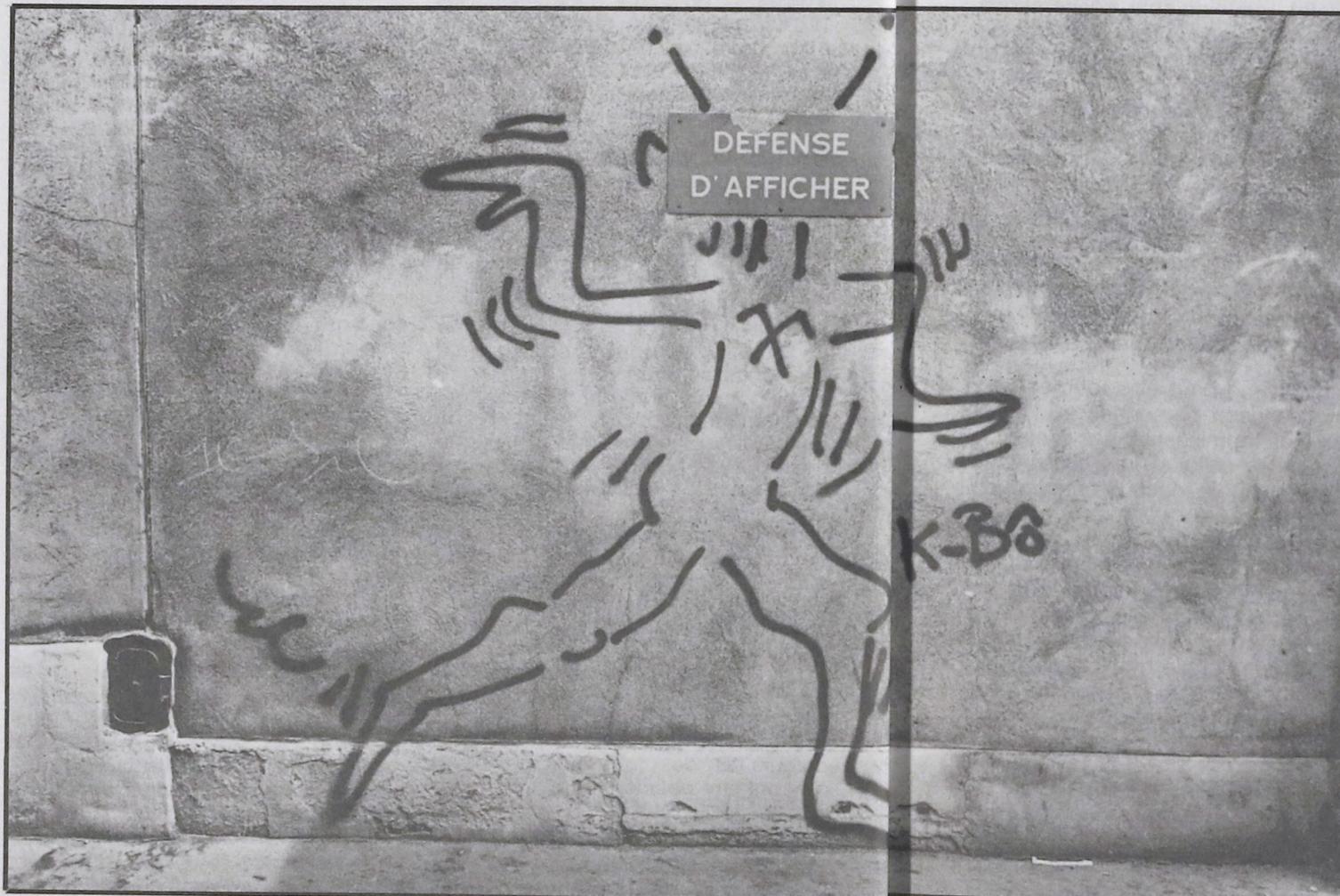
*Autre avantage induit* : la connaissance mutuelle et la collaboration régulière des Services participant à son fonctionnement entraînera naturellement une coopération inter-institutionnelle sur le terrain, très motivante pour les acteurs sociaux dont les usagers seront les premiers bénéficiaires.

23

# L'INFORMATION MUNICIPALE

## une presse adolescente

PAR JULIEN COUTOULY



24

CADRES CFDT N° 332, JUILLET 1988

La presse municipale est-elle porteuse d'ambitions qu'elle même ne soupçonne pas ? Les mairies, en tout cas, se font une obligation d'informer leurs administrés. Preuve que les choses n'étaient pas au point. Un choix qui pourrait aller plus loin qu'on ne pense.

25

CADRES CFDT N° 332, JUILLET 1988

**A** la grande fête de la communication, la commune ne pouvait manquer. Tout et tous aujourd'hui communiquent et nul ne manque à l'appel. Communique-t-on vraiment ? Sous la commodité du terme on se doit de souligner l'à-peu-près de la chose. Loin de se suffire de lancer des messages en rafales dans un flux incessant, les vrais communicateurs savent que leur art fait autant de place à l'écoute qu'au silence. Mais c'est là le moindre souci du tout venant qui calcule ses performances par la multiplication des messages.

Aussi communiquons-nous beaucoup, et même très beaucoup si ce pléonasme peut en dire plus ! Mais nous ne communiquons pas vraiment. Cette réserve doit être faite avant d'aller plus loin : nos communicateurs sont des diseurs. C'est leur travail, mais seulement la moitié.

### La ville devenue bavarde

Jusqu'aux environs de 1960, la presse municipale n'existe pas ; sauf à classer dans cette rubrique le modeste bulletin municipal annuel portant les vœux du maire et les plus gros chiffres du budget de la cité. Pour le quotidien de la vie communale on dépasse à peine le tambour municipal. Et on campe sur l'obligation légale, laquelle prescrit de publier par « affichage public dans la huitaine » les délibérations du Conseil municipal.

Moins de trente ans après la ville est devenue loquace sinon bavarde. La presse municipale brille des feux les plus divers, assistée d'une multitude de médias qui vont de l'affichage à l'agribus façon Decaux, des panneaux électroniques aux radios locales municipales, de l'exposition promotionnelle à la vidéo et au câble. Tous les médias contemporains sont en branle sans en excepter un seul. On s'arrêtera donc ici à l'information municipale par voie de presse, tant est vaste le sujet.

Elle constitue souvent de vrais petits « groupes de presse » avec maga-

zine municipal, lettre du maire, bulletin pour le personnel, journal culturel, aux jeunes, aux vieux, etc. Et il s'agit désormais d'une presse à parution régulière, ce qui est le commun dénominateur de toute presse, diversifiée et de plus en plus professionnelle. Cet énoncé vaut question car cette presse ne s'est pas installée sur un terrain vierge en face d'un vide aspirant à être comblé.

### De nouveaux types de presse

Une presse locale existe en effet, depuis le XIX<sup>e</sup> siècle se donnant vocation de parler de la moindre petite commune rurale. Elle s'est urbanisée avec l'urbanisation ; elle a toujours accordé une large place tant à l'état civil qu'aux délibérations municipales ou aux faits et gestes de M. le Maire, tous sujets éminents communaux.

Jusqu'autour des années 1960 cette presse locale (hebdomadaires locaux ou départementaux, quotidiens régionaux, petits ou grands), campe pratiquement seule sur son aire. A peu près à la même époque à cinq ou dix ans près, naissent ou prennent leur essor trois nouveaux types de presse : la presse municipale, la presse d'entreprise, la presse gratuite.

La deuxième peut être tournée vers l'intérieur (son personnel) ou l'extérieur (ses fournisseurs, ses clients, la puissance publique). La troisième fait l'impasse sur la fonction première de la presse, qui est d'informer pour se vouer entièrement à la fonction seconde qui est publicitaire. Celle-ci étant payante et couvrant tous les frais de fabrication elle a le privilège d'être offerte gratuitement au lecteur vu ici sous l'angle quasi exclusif du consommateur. Un privilège qui n'est pas sans contrepartie.

### Presses sœurs ou jumelles

Cette revue « de presse » serait sans intérêt si on négligeait que la presse municipale emprunte en fait à chacune des autres catégories : elle

demeure pour l'essentiel une presse gratuite, comme l'autre. Mais on va voir qu'elle tend à sortir de cette catégorie étriquée. Le défaut de la presse gratuite est précisément de l'être. N'ayant été ni demandée, ni achetée, son handicap fait qu'elle n'est ni attendue, ni désirée. C'est un pis-aller.

La presse municipale décalque beaucoup la presse d'entreprise laquelle distingue un lectorat interne (le personnel municipal) du lectorat externe (ses administrés et, de plus en plus, au-delà). Objectif dans tous les cas de figure : « vendre » « l'entreprise » municipale, le maire – le chef d'entreprise pour l'autre – l'équipe municipale, la ville... Ce ne sont pas des presse sœurs, ce sont des presses jumelles !

Il devient notoire, enfin, que la presse municipale marche sur les plates-bandes de la presse locale, dite encore grande presse.

## A quand le premier bi-mensuel ?

Tout cela se lit à travers l'évolution que connaît cette presse depuis trente ans. Les bulletins d'ici ou de là commencent à perdre ce qualificatif quand leur périodicité augmente de fréquence et devient régulière. Les journaux municipaux sont maintenant semestriels, trimestriels. Ils tendent aujourd'hui vers le bimestriel et les plus importants sont mensuels. A quand le bi-mensuel, l'hebdomadaire ?

Parallèlement, le petit bulletin gris, mal dactylographié, reproduit à la ronéo s'efface devant un journal bien mis en page, souvent magazine, aux couleurs chatoyantes.

Il s'agit de plus en plus d'une presse de qualité dans laquelle les journalistes professionnels répugnent moins à s'engager. Cela n'est d'ailleurs pas sans risque. Dans la plupart des cas, il ne s'agit pas encore d'une « vraie » presse au sens juridique et administratif du terme. De ce fait, la carte

professionnelle des journalistes n'est pas maintenue à ceux qui choisissent d'y travailler. Cela n'empêche pas ces journaux de publier des informations attrayantes, bien illustrées et mises en page avec de bons titres, à la graphie soignée.

## Grenoble, Le Havre pionniers

L'amateurisme dépassé par bonds progressifs c'est sa gratuité qui commence maintenant à en être ébranlée. Plusieurs villes publient, parfois depuis quelques années, des journaux payants. Sont tête de séries les villes de Grenoble et du Havre éditrices toutes deux de remarquables mensuels qui n'ont rien à envier à la grande presse.

Les avantages de l'opération sont multiples : devenant payants et offrant un contenu réellement informatif ces journaux bénéficient du fameux numéro CPPAP, la Commission paritaire, qui les assimile à la grande presse, les fait bénéficier des tarifs postaux préférentiels et permet à leurs journalistes d'être reconnus comme professionnels en conformité avec la loi qui régit cette activité.

Même si ce n'est pas, ou pas encore, dans une stratégie d'opposition à la presse locale que nous nous trouvons, la question ne peut être esquivée. Les prémisses sont là et il n'est pas inconséquent de soutenir que le ver est déjà dans le fruit.

« Cité », mensuel de la ville du Havre, bastion du parti communiste, donne à la municipalité l'outil pour faire passer les informations que les journaux du cru refusaient. « Grenoble mensuel » est l'aboutissement d'une époque, déjà un peu lointaine, où un quotidien local prétendait dicter sa loi à un maire socialiste ayant une autre conception de l'information pour sa ville. On notera au passage que les tirages de la grande presse quotidienne prise dans son ensemble baissent.

## Plaire à tous et à chacun

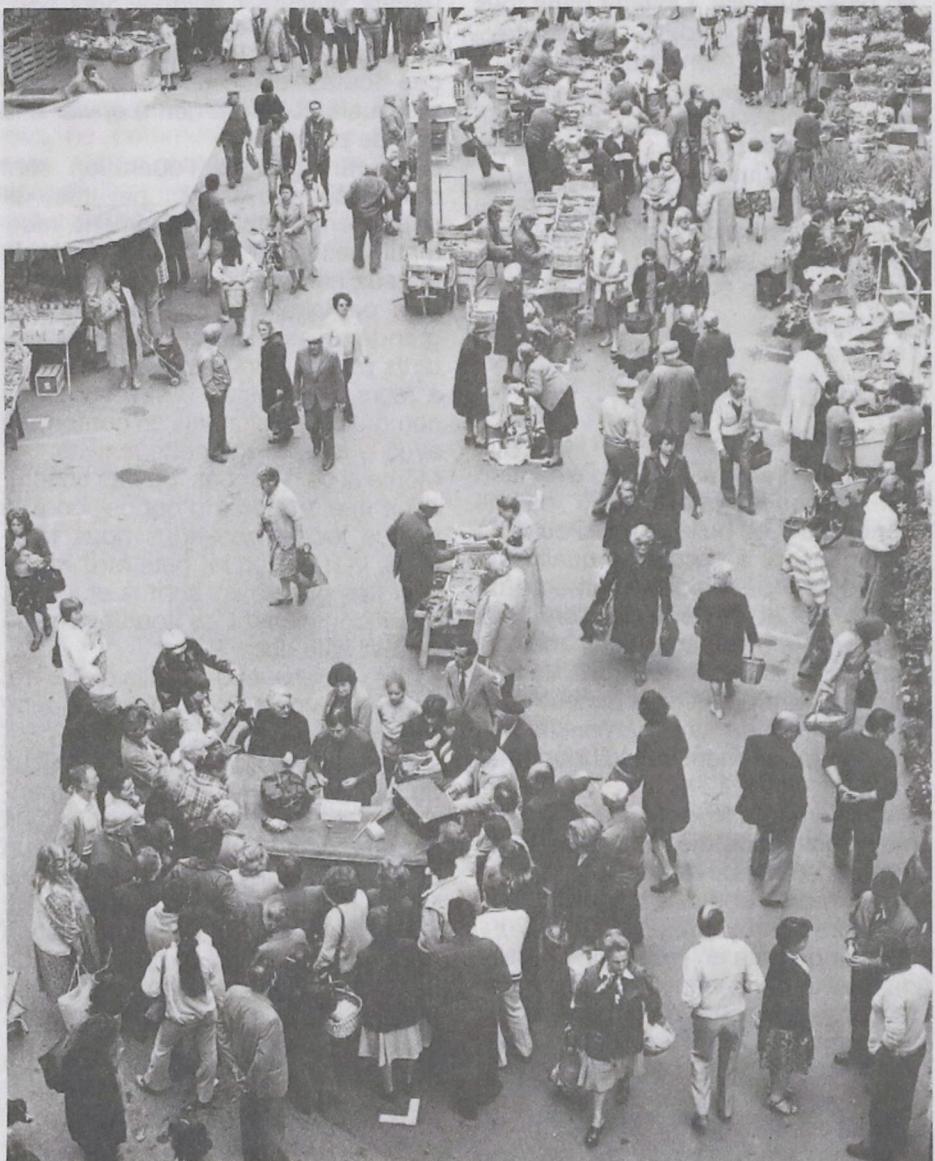
La presse municipale, elle, croît,

sinon en tirage, du moins en qualité et en intérêt. Autre situation celle de la région parisienne : la presse locale, ici, ne fait pas preuve de mauvaise volonté ! Elle n'existe pas. La presse municipale comble une béance.

Plaire au plus grand nombre et ne déplaître à personne demeure la loi cardinale de la presse locale depuis son passage à l'ère industrielle qui remonte en gros au début du XX<sup>e</sup> siècle. Mais qu'est-ce maintenant que toutes ces villes du sud et du nord qui n'ont de cesse de lier passé et

avenir, tradition et modernité, dynamisme et sociabilité en un salmigondis qui en dit trop pour dire juste ou vrai ? Comme si l'une avait déteint sur l'autre.

Cet unanimisme de façade, vecteur de tous les conformismes, guette la presse municipale. Ces facilités ne témoignent, au vrai, que du besoin de ratisser large pour assurer les réélections d'équipes municipales en place, décidées à s'accrocher contre vents et marées.



## L'image rassembleuse

C'est en ce sens que doit être entendu le terme de stratégie d'information ; c'est pour cela que tant de villes s'acharnent à définir une image flatteuse d'elles-mêmes. Leur position leur donne tous les avantages. Installées au centre de la commune elles en contrôlent les pôles de décision comme les rouages essentiels. A ce titre elles détiennent l'essentiel des informations. Une municipalité est « incontournable » dans sa commune comme l'Etat l'est dans sa nation.

L'image d'une ville, plus construite que donnée (quelle cité peut se dire ou se résumer seulement dans quatre ou cinq slogans bien ajustés ou les photos grand angle de quatre monuments, cinq entreprises leaders et trois gloires autochtones !) se vouent au rassemblement. Gommer les particularités peu attractives comme les antagonismes irréductibles est sa fin et son objet.

Avant que d'être vrai (s'il doit le devenir) le portrait d'une ville est fabriqué, comme un produit de laboratoire. La science relève ici de la publicité, parfois de la propagande, accessoirement de l'information.

Il y a donc beaucoup d'étapes à parcourir avant que toutes ces villes sur le papier ressemblent à leur modèle lequel est d'abord complexe et contradictoire. Un long chemin encore avant que cette presse adolescente accède à l'état d'équilibre de l'information adulte. C'est sur son contenu que tout se joue.

## Une ville ordonnée, autour du soleil municipal

4 500 municipalités auraient aujourd'hui leur journal. Autant de « voix de leur maître, c'est-à-dire de leur maire » soulignent des esprits malicieux. 98 % publient fidèlement l'éditorial du premier magistrat de la cité, le compte est celui d'un bon expert. Et le maire est encore photographiquement présent en page 5, en pages 7, 8, etc.

Quant à la vie de la ville elle semble ne s'ordonner qu'autour de ce soleil : la municipalité, ses œuvres et ses pompes. L'amour-propre des édiles y gagner sans aucun doute ; leur crédibilité y perd et explique le peu de sérieux qu'on prête à leur presse, encore, ici ou là.

Bataille pour accéder à l'état adulte, bataille de la crédibilité : il lui faut ces victoires pour que la presse municipale devienne ce plus, une vraie presse communale où toute ville dans sa diversité devrait pouvoir s'exprimer et se reconnaître.

## Dire le moral des troupes aux chefs !

Ce serait alors la presse qu'elle aurait su ne pas glisser vers cette déconnection du réel, vers les futilités ou les facilités qui sont aujourd'hui la marque d'une large part de la grande presse, la presse locale n'étant pas exclue de ce jugement.

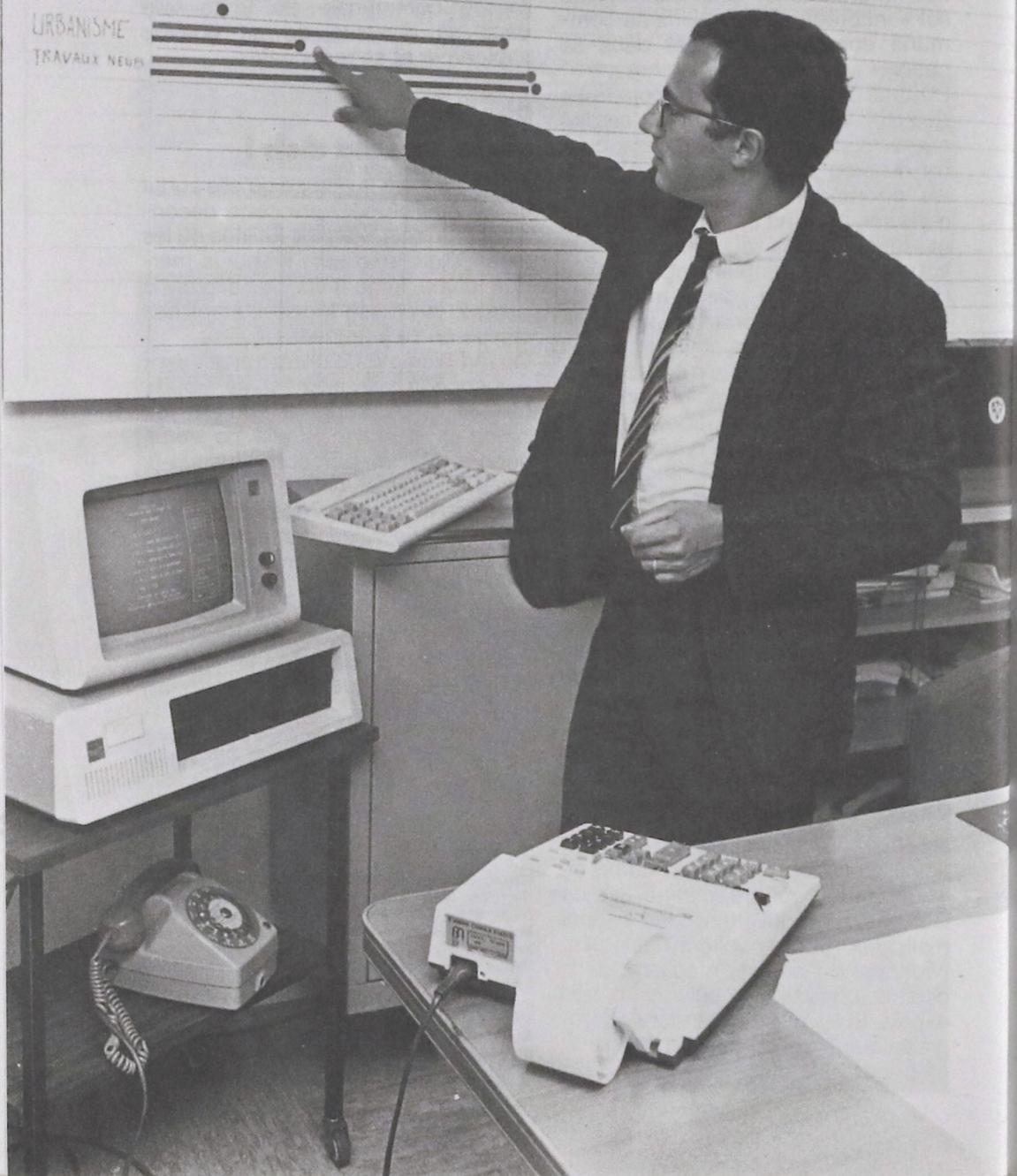
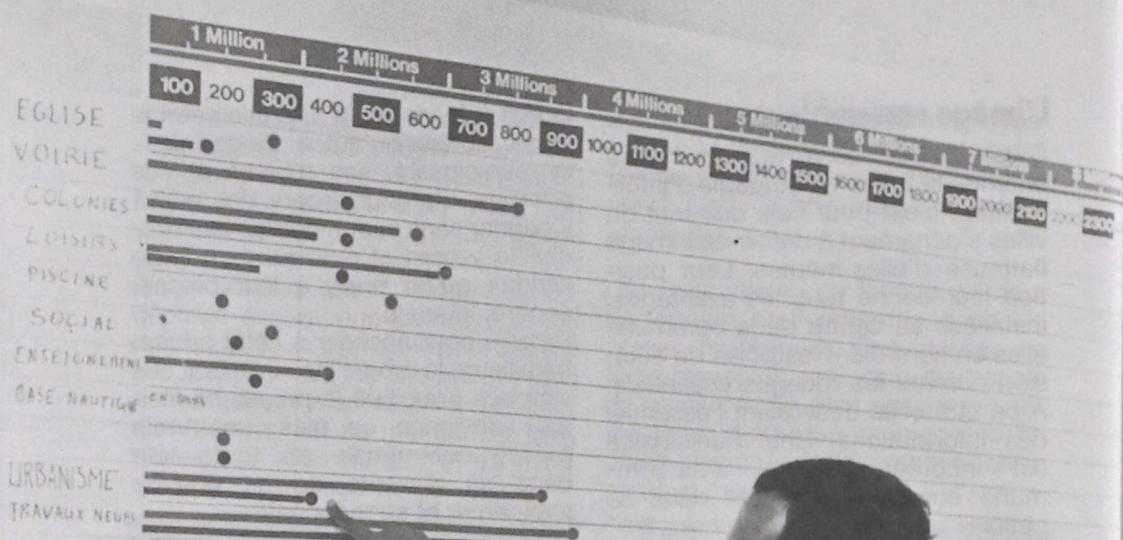
Quand bien même elle y parviendrait – jusque-là précisément sa courte histoire peut suggérer qu'elle en prend la direction – elle ne serait encore qu'à mi-parcours. Jusque-là elle n'est que le vecteur quasi-exclusif d'une information descendante.

L'information ascendante, celle qui parle du moral des troupes à leur chef, se caractérise, elle, par sa rareté et un royal amateurisme. Une situation qui symbolise le fantastique déficit d'écoute de tous les groupes humains petits ou grands. On attend que les meilleurs conseillers en communication de nos maires l'intègrent un peu mieux dans leurs séduisantes stratégies.

**Julien Coutouly**

**29**

**NDLR - Cet article doit beaucoup à la contribution de MM. Langenieux-Villard et Martin-Lagardette, à celle de la Fondation pour la gestion des villes et des collectivités territoriales, à la Fédération mondiale des villes jumelées, à l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale et aux Editions Syros. Qu'ils en soient remerciés comme le sont également les villes qui ont bien voulu nous adresser un assortiment de leur production, notamment celles d'Avignon, Castres, Grenoble, Le Havre, Lille, Luxeuil-les-Bains, Rennes, Toulouse, Sarcelles.**



# **DEUX DÉCENNIES DE GESTION COMMUNALE**

LE VENT DES RÉFORMES. LE TEMPS DES MUTATIONS

***De brusques tournants  
mais la souplesse en prime***

**PAR CLAUDE KOESLER\***

**31**

**Changement à vue : nos mairies sur peu d'années ressemblent de plus en plus à des « entreprises publiques municipales ». Gestion, management sont passés par là ; les privatisateurs, aussi, ce qui est une autre histoire...**

\* Secrétaire Général-adjoint Fédération INTERCO (Personnel du Ministère de l'Intérieur et des Collectivités locales).

**D**'autres horizons, d'autres échéances que celles électorales rythment la vie des communes et leur gestion. Toutefois, les élections municipales constituent des points de repère aisés à suivre et l'étude a été découpée en 3 périodes: 1971-1977, 1977-1983 et 1983-1988.

### ***L'ère des « pionniers » (1971-1977)***

Les élections municipales de 1971 constituent un point de départ important. C'est en effet en 1971 que le remplacement des équipes municipales issues de l'après-guerre par des équipes et surtout des maires plus jeunes atteint une certaine ampleur.

Ces nouvelles équipes vont très rapidement entamer une réflexion visant à transformer profondément les services municipaux. Jusqu'alors l'appareil communal avait été conçu avec des juristes et des techniciens. Après 1971, les gestionnaires vont faire leur apparition. Faute de disposer d'outils adaptés, ces gestionnaires vont tenter de transposer des techniques du secteur privé notamment en matière de management.

Cette transposition va porter sur deux domaines principaux :

- la restructuration de l'information comptable en la sortant du cadre des instructions M 11 et M 12.
- La planification pour sortir du cadre de la règle d'annualité du budget.

La ville de Metz apparaîtra pendant quelques temps comme la « ville phare » de cette nouvelle gestion surtout après la sortie du livre écrit par son secrétaire général sous le titre « Pratique du Management Communal ». La recherche dans ce domaine va être progressivement relayée par le Centre de Formation des Personnels Communaux (CFPC) mis en place en 1972.

Chargé de la préparation et de l'organisation des concours, la formation continue et de tâches de recherche le CFPC, lorsqu'il sera pleinement opérationnel au milieu des années 1970, deviendra le vulgarisateur des nouvelles conceptions en matière de gestion communale.

### ***L'ère des « gestionnaires » (1977-1983)***

1977 voit le remplacement massif d'équipes municipales. En dehors de son aspect politique, ce remplacement consacre aussi le triomphe d'une nouvelle génération d'élus. Mais, 1977, c'est aussi le premier renouvellement des conseils municipaux depuis le début de ce que l'on appelle « la crise ».

Les nouveaux élus vont donc se trouver confrontés à une situation inconnue depuis des décennies :

- la reconstruction d'après guerre est finie et avec elle la réalisation de la majorité des équipements collectifs lourds » ;
- la raréfaction des ressources ;
- l'extension des libertés des collectivités locales.

Le considérable changement qui va s'opérer dans la gestion des collectivités locales tient à la rencontre de trois catégories d'acteurs :

- de nouveaux élus ;
- de nouveaux cadres notamment après la réforme de fin 1978 créant enfin une « catégorie A » dans les personnels « administratifs » communaux avec la création du grade d'attaché ;
- des chercheurs.

Les années 1977 et suivantes voient une véritable explosion de la

recherche dans le domaine de la gestion communale. C'est ainsi que les éditions du Moniteur lancent, cette année-là, une collection de livres sous le titre « Techniques de gestion communale ». C'est aussi cette année-là que paraît le livre de Jean Bouinot « Nouvelle gestion municipale – comptabilité et management d'une commune ». Enfin, en 1978 le CNRS met en place le GRAL (groupement de recherches coordonnées sur l'administration locale).

Ce véritable bouillonnement intellectuel culmine en 1982 avec le colloque de Brest « Quelle gestion pour de meilleurs choix ? »

Ce titre est révélateur des préoccupations des élus locaux voulant retrouver une possibilité de choix politiques en matière d'équipements ou de services, pour ce faire, ils attendent de la gestion qu'elle leur apporte :

- des informations ;
- des économies.

Concrètement, les principales techniques développées dans ces deux directions sont les suivantes :

- comptabilité analytique ;
- plan de trésorerie ;
- comptabilité d'engagement.

Le tout s'accompagne d'un développement accéléré de l'informatisation des services.

En dehors de la recherche de l'amélioration de la maîtrise des dépenses, les élus gestionnaires font porter leurs efforts sur les recettes. Dans ce domaine, la liberté (de plus en plus relative au fur et à mesure des lois de finances successives) de vote des taux des impôts locaux va entraîner un effort important de prévision et de simulation.

Dans le même temps le débat sur les places et rôles respectifs de la fiscalité locale d'une part et de tarification d'autre part s'amplifie. Très vite, les élus gestionnaires, furent-ils de gauche, voire proches de l'extrême-gauche rejettent les théories que l'on trouvait pourtant exprimées quelques mois plus tôt sur la gratuité des services (par exemple dans « Mairies frappées d'autogestion » de C. Wargny).

En dehors de cet aspect purement financier, la période 1977-1983 est aussi marquée par un effort de renouvellement des concepts organisationnels qui se traduit par la mise en place de nouveaux organigrammes dans nombre de villes. Le principal central de base de ces réorganisations réside dans la distinction entre deux types de services :

- les services directement au contact de la population à qui ils rendent des services directs et qui sont appelés services pilotes ou opérationnels ;
- les services qui n'entretiennent pas de lien direct avec la population et qui sont appelés services prestataires ou fonctionnels.

Ce nouveau concept organisationnel est étroitement lié au développement de la comptabilité analytique et à la recherche de centres de coûts clairement identifiables. Cette période voit aussi la mise en place généralisée du contrôle de gestion ce qui amène à renforcer la réflexion sur la qualité découlant de l'emploi optimisé des ressources.

Enfin, 1977-1983 voit l'entrée en force dans la gestion communale des conseillers extérieurs. Ces cabinets vont très vite étendre leurs interventions à divers domaines tels que le conseil en organisation, le conseil en matière financière et le conseil en matière de plan de formation. Ce dernier point est important car il signifie que cette période est aussi celle où la gestion des ressources humaines commence à remplacer la simple gestion statutaire des personnels.

### **L'ère des « privatisateurs » (1983-1988)**

Des dizaines de nouvelles équipes fortement imprégnées de l'idéologie libérale arrivent à la tête de villes en mars 1983. Dès lors, à l'effort entrepris pour rationaliser la gestion de certaines collectivités va s'ajouter, s'opposer celui des privatisations.

La logique libérale transposée dans les collectivités locales va s'appuyer sur de nouveaux outils méthodologiques. Ceux-ci doivent permettre de rompre avec la gestion antérieure de la collectivité



concernée. La démarche mise en œuvre va se déployer en trois temps (que l'on retrouvera en tout ou partie car la gestion communale n'est tout de même pas devenue homogène dans toute la France).

– 1<sup>er</sup> temps - réalisation d'un audit par un cabinet spécialisé afin de pouvoir critiquer la gestion précédente, déstabiliser et fragiliser le personnel et notamment l'encadrement.

– 2<sup>e</sup> temps - mise en œuvre du budget base zéro (BBZ). Il s'agit d'établir un budget en faisant table rase du passé (la base zéro) en considérant qu'aucun poste budgétaire ne doit être reconduit automatiquement et que tous ceux non justifiés doivent être supprimés.

– 3<sup>e</sup> temps - privatisation d'un certain nombre de services, privatisation dissimulée sous le vocable de « gestion déléguée ».

Cette privatisation touche divers services. Il y a tout d'abord, ce que l'on pourrait appeler les « vieux privatisés » c'est-à-dire les services où cette pratique est ancienne : eau-assainissement-ordures ménagères. Il y a ensuite un deuxième groupe de services existants pour lesquels la privatisation s'accélère depuis 1983 et notamment tout ce qui touche à la restauration collective. Enfin, un troisième groupe comprend les « nouveaux services » dont l'intérêt n'est pas toujours évident pour la population mais que les grands groupes veulent impulser, ce groupe est illustré par le « câble » mais aussi par le secteur des loisirs para-commerciaux et certaines formes d'équipements sociaux.

Mais, l'ampleur des remous provoqués par les privatisations (incident de Nîmes - La Seyne-sur-Mer...) infléchit cette politique.

Conscients de ne pouvoir gérer même un ensemble restreint avec un personnel démotivé par les privatisations et la suspicion qui l'entoure, certains élus comprennent très vite la nécessité de l'associer plus étroitement à la gestion.

Une nouvelle fois, c'est vers le secteur privé que les regards se tournent et qu'est recherché la ou les recettes miracles. Management participatif, cercles de qualité, groupes d'innovations, projets d'entreprise ou de service... tels sont aujourd'hui les maîtres mots du manager communal « in ».

Toutes ces innovations sont confrontées en décembre 1986 à Angers au cours du colloque « la gestion municipale en l'an 2000 ». La conclusion de l'une des interventions illustre bien la réflexion actuelle de certaines collectivités : « les stratégies que les communes vont déployer dans la prochaine décennie... se caractérisent à la fois par la mise en œuvre de politique d'austérité, de recherche de productivité, de mise en cause du degré de fiscalisation des services et par le redéploiement des moyens en faveur des actions pouvant créer des richesses nouvelles dans la commune... ».

### **Armées pour faire face aux turbulences**

Jamais la gestion des communes n'a été aussi diversifiée, voire morcelée qu'aujourd'hui... Jamais, peut-être, l'orientation politique des élus n'a joué autant un rôle dans l'orientation du mode de gestion.

Mais cette diversification, c'est surtout la preuve de l'infinie souplesse de nos communes, de leur personnel, de leurs cadres.

Par-delà les modes, par-delà les a priori, ces communes sont en fait d'ores et déjà armées pour affronter des turbulences comme celles du grand marché européen. Toutes les entreprises privées peuvent-elles en dire autant ?

# **TROIS SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX DANS LEUR MAIRIE** *Les artisans de l'ombre*

PAR MARTINE FEDOR-CHRIGUI



**Résumons-les : l'extrême diversité du travail et des sollicitations, l'obligation de réserve, l'abnégation en tous temps et lieux... Des capitaines sans aucun insigne de leur grade ! Autrement dit, être au service sans faille de ces soleils que sont le maire et sa ville. Comment pourraient-ils ne pas avoir quelques états d'âme ?**

Il s'appellent Odile, Daniel, Christian. Ils habitent Lavaur dans le Tarn, Brienne-le-Château dans l'Aube, Bouffemont dans le Val d'Oise. Ils ne se connaissent pas et n'ont en apparence rien en commun. En apparence seulement car une chose essentielle les fait se ressembler : ils sont tous les 3, secrétaires généraux de mairie dans des villes de moins de 10 000 habitants.

Qu'on habite une petite commune ou une grande ville, nous sommes tous ou presque capables de citer le nom du maire et son appartenance politique. Donner le nom des adjoints, voire de l'équipe municipale nécessite déjà de porter un intérêt plus soutenu pour les affaires de la commune. Quant à dire qui agit au quotidien, il faut sans doute être un élu municipal pour y répondre rapidement.

Comment fonctionnent les services communaux, à quoi servent-ils, que fait un secrétaire général de mairie ? Autant de questions, autant d'inconnues. La commune, cette administration locale, la plus proche de nous et dont les services ont une traduction dans notre vie de tous les jours semble aussi abstraite que l'est la notion d'Etat.

### **La fonction modeste**

Les fonctionnaires de l'administration locale et plus particulièrement les secrétaires généraux œuvrent dans l'ombre. Certes, on pourrait dire que c'est leur rôle mais on pourrait aussi penser que ce rôle, parce qu'il est primordial, mérite d'être plus connu. La vie de la commune ne s'organise pas qu'autour du maire et des élus. Odile, Daniel, François en savent quelque chose. Eux, qui voient tous les dossiers aboutir sur leur bureau. Eux, qui gèrent des budgets oscillant entre dix millions de francs pour Brienne-le-Château, seize millions pour Bouffemont et quarante millions pour Lavaur. Eux, qui reçoivent toutes les doléances des citoyens. Eux, qui impulsent des réalisations sans jamais apparaître sur le devant de la scène. Ils sont secrétaires généraux et ils ont la fonction modeste.

Il y a 36 000 communes et celles de moins de 10 000 habitants sont les plus nombreuses et considérées comme les petites communes.

Petites certes, mais où la diversité du travail ne manque pas – et sans toujours avoir les moyens humains pour faire face. Lavaur compte 8 200 habitants, Brienne-le-Château 4 100 habitants et Bouffemont 5 500 habitants.

Les deux premières (Lavaur est à 3/4 d'heure de Toulouse et Brienne-le-Château à 1/2 heure de Troyes) sont des communes rurales. La particularité de Bouffemont est d'être située en région parisienne. Particularité qui se retrouve aussi dans sa population. 2 000 personnes, soit plus d'un tiers de ses habitants, prennent les transports chaque jour.

Bien que les statistiques nous disent qu'il y a un fonctionnaire communal et demi pour 100 habitants, on ne retrouve cet équilibre nulle part. 110 employés œuvrent pour Lavaur et les communes regroupées dans un syndicat intercommunal, 30 pour Brienne-le-Château et 70 pour Bouffemont.

### **« Un service de qualité et au moindre coût »**

Dans ce microcosme, le secrétaire général de mairie est l'homme... ou la femme à tout faire. Voici comment Odile, Daniel et François voient la fonction.

Pour Odile, le secrétaire général de mairie « *c'est celui qui prépare les dossiers du maire et du conseil municipal, qui prépare les rapports de commissions avec les chefs de service, qui rédige les comptes-rendus du conseil municipal, qui gère le personnel sous la responsabilité du maire* ». Odile est une battante qui n'a pas fait toute sa vie professionnelle dans la fonction publique locale. Loin s'en faut. Dirigeante d'un mouvement de jeunesse à Paris, elle entre au cabinet de M. Fontanet en 1962, y reste deux ans avant de devenir animatrice au CNJA (Centre national des jeunes agriculteurs) de 1964 à 1972. Des raisons personnelles la font partir avec son mari vers le Sud-Ouest où en 1974, elle entre à la mairie de Lavaur comme contractuelle. Elle occupe très vite le poste de secrétaire général et ne sera titulairisée que bien plus tard.

Son itinéraire atypique explique qu'elle a une vision de la fonction, un langage même qui peuvent surprendre. « *La gestion d'une commune est*

le fruit d'une collaboration entre élus et administratifs. Selon moi, il y a deux approches : ou la commune est une administration qui gère, ou bien la commune devient dans son fonctionnement plus proche d'une entreprise, s'ouvre, voire fait jouer la concurrence. Le dynamisme de la commune se mesure au regard de deux principes : rendre un service de qualité et au moindre coût. On est rémunéré sur les deniers de la commune, on se doit de penser à la qualité... ».

### « Une tête à deux rôles »

Parler de concurrence, de qualité, de moindre coût, c'est ramener la vie de la commune à la gestion d'une entreprise. François ne dit pas autre chose : « Nous ne sommes plus au temps où les communes ne faisaient que des bordures de trottoir, l'entretien des cimetières, la rédaction de l'Etat civil. Mon souci est de donner un élan à la commune et avec les élus de la construire avec une certaine cohésion. Le secrétaire général est le premier collaborateur du maire. En fonction des orientations prises par le maire et le conseil municipal, il travaille sur des dossiers qui mettent en œuvre des projets. Le secrétaire général remplit deux fonctions essentielles : il supervise l'ensemble des fonctions et il est le chef du personnel. Pour moi, c'est un rôle à deux têtes : un rôle d'animation et un rôle politique ».

Pour François, animation est le mot clé. Retraçant son itinéraire professionnel, il nous explique pourquoi il a tant à cœur d'animer le personnel municipal, de dynamiser la commune : « Dès l'adolescence, j'ai pénétré dans des maisons de jeunes pour faire de l'animation. Tout en passant une licence de droit public, j'ai continué à m'engager dans l'animation. Pendant plusieurs années, j'ai été directeur d'une maison de jeunes. Puis, j'ai cherché à travailler dans une administration communale et alors passé le concours de rédacteur et de secrétaire général. C'était en 1977 ». Depuis, Bouffemont s'est dotée d'un stade, d'une poste, d'une nouvelle mairie, d'un service de transports permanents, d'un marché. La commune vient d'acheter une ferme et une propriété de 5 hectares avec l'objectif de créer des emplois.

### « Variées » ou « avariées » ?

Que ce soit Odile, François, Daniel, on les sent tous animés d'une même conviction : le secrétaire général, par sa fonction, peut contribuer au changement. Même si leurs itinéraires ne se ressemblent pas, ils sont tous devenus secrétaires de mairie parce que la fonction faisait appel à des qualités d'animateur, d'organisateur, de coordinateur de l'action et qu'elle supposait la diversité.

Cette diversité qui fait la richesse de la fonction peut aussi en être le pire ennemi. Daniel s'en explique : « Je suis devenu secrétaire général parce que je voulais faire des tâches diversifiées. Mais j'ai trouvé dans cette fonction le comble de ce que j'imaginais. Les tâches sont si variées qu'elles en sont avariées !... Nous n'avons aucun répit pour faire de la prospective sur la fonction, sur la commune. Nous n'avons pas le temps d'approfondir les dossiers. Le secrétaire général doit être quelqu'un qui connaisse la gestion, capable de coordonner et d'animer différents services, mais il doit être bien plus. Être secrétaire général d'une mairie de moins de 5 000 habitants, c'est avoir tous les inconvénients d'une commune de plus de 5 000 mais avec moins de personnel et moins qualifié. Une commune de 10 000 habitants n'a pas deux fois plus de travail mais elle a le personnel ».

L'entretien avec Daniel a démontré s'il le fallait la diversité des sollicitations. En quelques heures, il aura dû tour à tour prendre en charge un lourd dossier de permis de construire, donner la marche à suivre après que le garde champêtre l'eut informé qu'un homme venait d'être découvert mort à son domicile et répondre à une demande particulière de l'employé, responsable du ramassage des ordures...

On comprend mieux pourquoi Daniel se plaint du manque de personnel d'encadrement. François, quant à lui dit occuper 50 % de son temps aux questions d'urbanisme et 50 % pour le reste. « Je devrais pouvoir passer 1/4 de mon temps à la fonction personnelle, 1/4 aux finances, 1/4 à l'urbanisme et 1/4 au reste. A terme, je voudrais qu'un cadre prenne en charge les activités et un autre les affaires générales. Ça devient trop lourd pour un seul homme ».

## **Limites et risques de la fonction**

Daniel quant à lui, a suivi un itinéraire plus classique. Il a été successivement agent de bureau, commis, rédacteur puis secrétaire général. Fonctionnaire communal depuis 1967, il a quelque peu bourlingué : Troyes, Dreux, Bonnières-sur-Seine, Asnières-sur-Oise. Il a aussi côtoyé un certain nombre d'équipes municipales, de tous les horizons politiques. Brienne-le-Château est la troisième commune où il exerce la fonction de secrétaire général.

Relatant son expérience, on le sent plus « endurci » qu'Odile ou François. C'est vrai qu'il est le plus « ancien » fonctionnaire des trois et qu'il connaît toutes les facettes, si ce ne sont les facéties, de l'administration locale. Comme Odile et François, il parle du contenu politique de la fonction. Un contenu qui lui a déjà « coûté » deux postes.

Car s'il est important de dire ce qu'est la fonction, il est tout aussi important d'en montrer les limites et les risques. A écouter Daniel, François et à un moindre degré Odile, on comprend rapidement que la fonction de secrétaire général est une fonction à risque. Une fonction qui située au carrefour de la structure permanente qu'est la commune et de la structure politique parfois éphémère qu'est l'équipe municipale, peut subir tous les assauts.

Daniel donne le ton : « *C'est vrai que nous avons l'obligation de réserver. Aujourd'hui le maire de Brienne est un communiste très ouvert, très charismatique. Nous formons un bon tandem mais je ne sais pas ce que je ferai avec un autre maire. Notre fonction suppose une confiance totale avec le maire. Elle suppose aussi d'être en accord sur le fond des dossiers. En fait, l'engagement politique ne pose pas de problème tant qu'il va dans le bon sens, c'est-à-dire dans le sens souhaité par le maire.* » Ce que François dit de manière beaucoup plus imagée : « *C'est vrai que la fonction peut conduire au placard. Notre député-maire est socialiste et les élections municipales conditionnent le poste de secrétaire de mairie. Il est évident que je ne resterais pas si certaines conditions n'étaient pas remplies. On ne peut pas cacher qu'il y a un contenu* »

*politique quand on décide de la création d'emplois, de la formation du personnel communal ou encore de la construction d'une crèche* »...

## **Observation réciproque**

Un minimum de complicité doit donc exister entre le secrétaire général et le maire. Sinon, on voit mal comment le maire accepterait de donner délégation de pouvoir au secrétaire général. Même si le secrétaire général parvient à vivre en harmonie avec les élus, sa fonction demeure un lieu possible de concentration des conflits. Ainsi assiste-t-il au conseil municipal sans pouvoir intervenir dans le débat... à moins que le maire ne lui en fasse la demande. Bien que donnant son avis sur les seuls aspects techniques, il peut alors devenir la cible des critiques. La décentralisation a en partie tenu compte du risque auquel les secrétaires généraux étaient exposés.

Ainsi les nouveaux statuts stipulent-ils qu'après une élection, le poste de secrétaire général ne peut être modifié avant six mois. Cette durée permet l'observation réciproque. Au-delà, le maire peut décharger le secrétaire général qui est alors pris en charge par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et ce, jusqu'à ce qu'il retrouve un poste ; ce qu'on appelle plus hermétiquement : séparation du titre et de la fonction.

Odile tout en reconnaissant les inconvénients que la loi a mis en exergue, trouve qu'il était temps d'officialiser un état de fait. Daniel, lui est plus nuancé : « *C'est la porte ouverte à la précarité. Désormais les secrétaires généraux peuvent être déchargés de leur fonction en tout légalité. A la condition qu'ils soient dans des communes de plus de 5 000 habitants. Au-dessous, on a décidé qu'il n'y aurait pas de problème politique. En fait, on demande au secrétaire général d'une commune de moins de 5 000 d'être incolore, inodore. Pour nous, le risque demeure. Les maires pourront toujours arguer d'une suppression de poste ou créer des situations qui obligent le secrétaire général à démissionner.* » Ce qui fait dire à François qu'il y a aujourd'hui des placards dorés pour quelques-uns et des placards « tout court » pour les autres.

## **Un peu moins de tutelle**

Passant très vite sur la reconnaissance du secrétaire général dans le cadre A, le changement d'indice ou encore sur l'avancement de carrière, Daniel s'attarde sur un chapitre qui fait l'unanimité des deux autres compères : « Avec les nouveaux statuts, les com-

et non plus la DDE (Direction départementale de l'Équipement) qui a la responsabilité de l'urbanisme et du plan d'occupation des sols. Mais la gestion municipale reste encore trop lourde alors que nous devons être vite opérationnels. Tout passe par le receveur. Le maire et le secrétaire général sont



munaux peuvent en théorie accéder aux postes des préfectures, des tribunaux administratifs ou passer les concours administratifs d'État. Mais en réalité, le ministre peut à tout moment édicter un décret qui interdit ces ouvertures. En somme, entre la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale ce n'est pas une passerelle que l'on a établi, c'est un toboggan».

Cette aptitude ne signifie pas que Daniel, François, Odile ne croient pas à la décentralisation.

Des effets se font sentir, même au niveau de la commune. Pour Odile. « Les rapports sont moins infantilisés. Nous avons été libérés d'une partie de la tutelle. C'est désormais la commune

encore trop considérés comme des incapables majeurs. A l'inverse, l'administration s'est dessaisie de prérogatives qui ne nous simplifient pas la tâche. La proximité du maire et de ses citoyens ne permet pas toujours de prendre des décisions objectives».

## **De meilleurs atouts**

Sur cet aspect, Daniel s'engage davantage et son analyse diffère de celle d'Odile : « Nous sommes aujourd'hui comme le nouveau-né quittant le yuppala, il n'y a plus le père et la mère que jouaient le préfet et le percepteur. On a donné le pouvoir local aux élus locaux mais ils ont encore trop le réflexe de se protéger. Beaucoup de maires n'ont pas encore

*pris conscience de leurs nouvelles responsabilités. A contrario, il y a des textes, des autorisations que nous serions capables d'appliquer ou de donner sans passer par la préfecture.*

François, lui se sent les coudées nettement plus franches : « *Quand nous prenons une décision, elle devient aussitôt exécutoire. Le contrôle est fait à postérieur et non plus à priori. Auparavant les services de la préfecture étaient des services censeurs. Ils sont devenus des services conseils. Encore faut-il savoir s'en servir...* ». On le voit, à ce niveau, la personnalité du secrétaire général comme celle du maire peuvent modeler les fonctions. Le fait que dans certains cas, le maire soit conseiller général ou député participe de l'impulsion et du dynamisme donnés à la commune.

Odile, Daniel, François sont d'accord pour reconnaître que la commune a aujourd'hui des atouts qu'elle doit jouer à bon escient. Si ils parlent de

formation nécessaire pour leur personnel et pour eux-mêmes, ils soutiennent que cela puisse aussi s'appliquer aux élus. La fonction politique locale use et comme le dit très bien François : « *Pour le bien de la commune comme pour le bien des élus, il serait bon de trouver des forces nouvelles. Ce qui en soi est plus facile à dire qu'à faire...* ».

La régénérescence passe aussi par là. Aujourd'hui nos trois amis ont un regret : que la commune ne puisse pas peser plus sur la création d'emplois. Sinon, bien que « *croulant* » sous les responsabilités, faisant parfois face à des situations cocasses, ils affirment tous qu'être secrétaire général dans des communes de moins de 10 000 habitants donne à leur fonction une dimension humaine qui serait déjà beaucoup plus diffuse, voire écartelée dans une commune plus importante.

**Martine Fedor-Chrigui**



MACIF, L'ASSURANCE A VISAGE HUMAIN

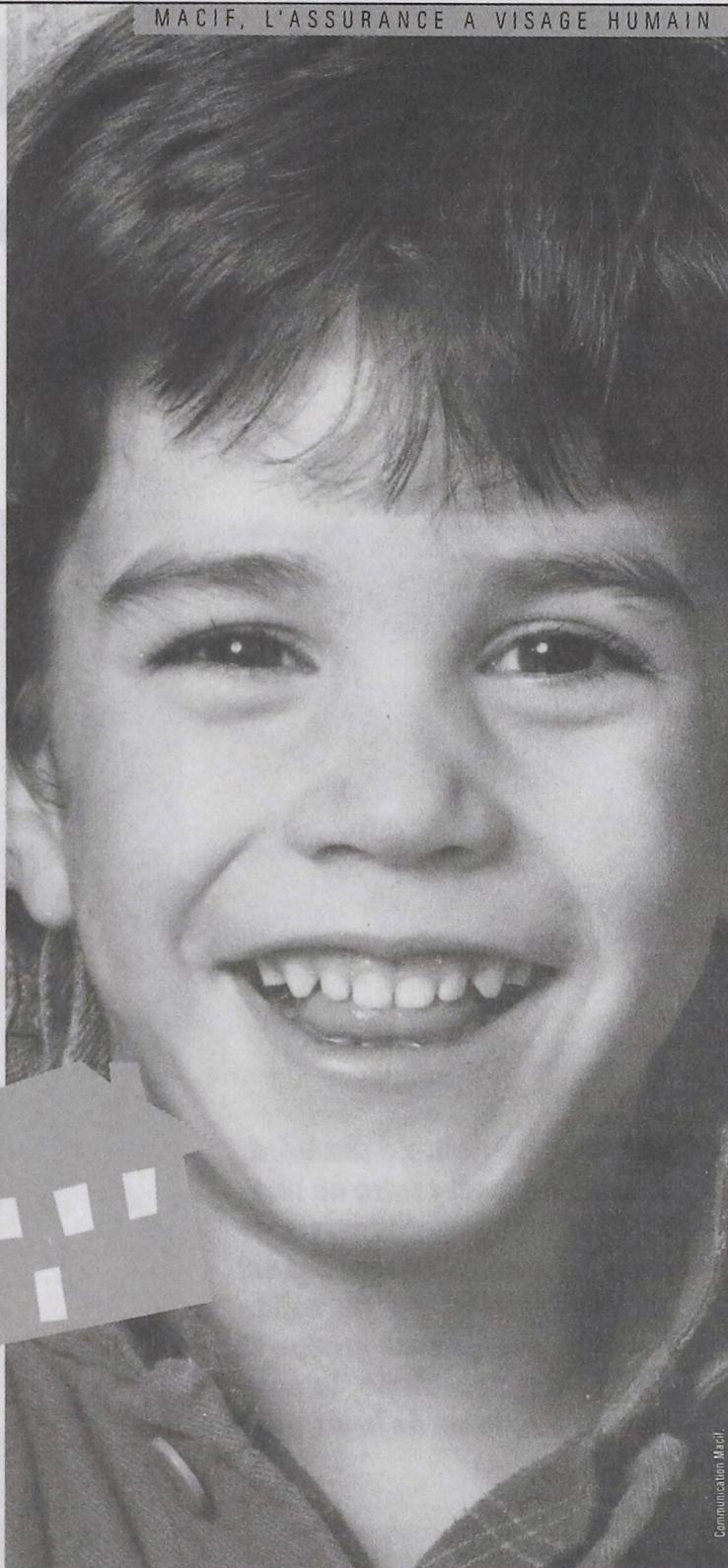
## COMMENT PROTÉGER SA FAMILLE ET SA MAISON EN UN SEUL CONTRAT

Ce contrat s'appelle "MVP", Multigaranties Vie Privée. Et en effet il vous multi-garantit contre la plupart des risques d'une famille. Depuis l'incendie de vos murs, de vos meubles, jusqu'à la responsabilité civile qui vous oblige à payer des indemnités très lourdes en cas de sinistre causé par vous, votre conjoint, vos enfants... et même vos animaux. Pensez aux accidents à l'école, au sport, dans la rue - et protégez tous les vôtres avec un seul MVP.

La Macif : une vraie mutuelle d'assurance, à but non lucratif, où règne une vraie démocratie : ce sont les élus des sociétaires qui la dirigent. Elle vous ouvre 350 points de rencontre en France. Pour contacter le plus proche, consultez l'annuaire ou le Minitel : 3 616 Macif.

# MACIF

Mutuelle Assurance des Commerçants et Industriels de France et des cadres et salariés de l'industrie et du commerce. Siège social 79000 Niort.



Communication Macif.

# LA MUTUELLE COMPLÉMENT D'IDENTITÉ

## *Les cartes de l'altruisme et de hésion*

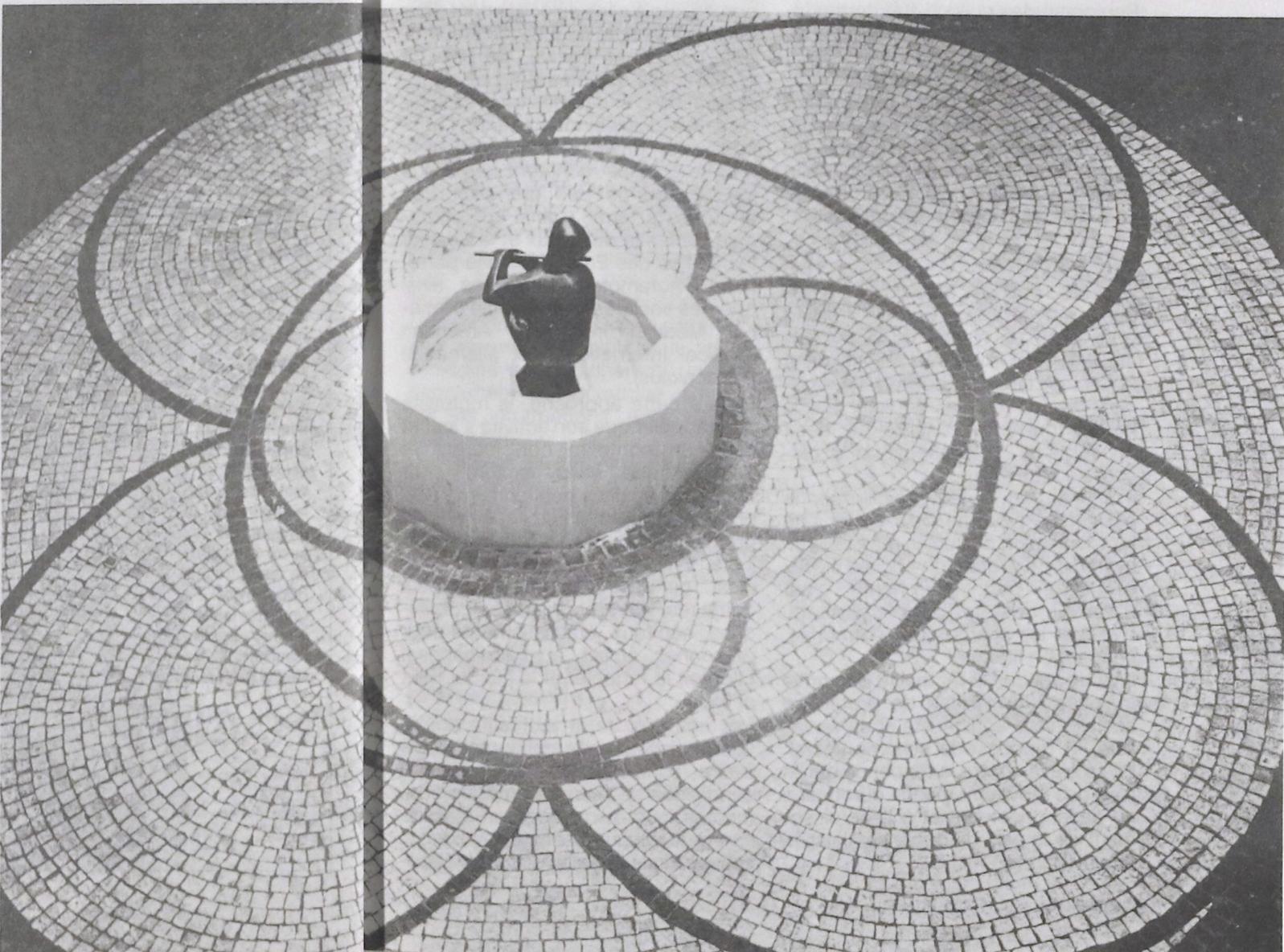
PAR DOMINIQUE BIENFAIT\*

44

**La mutualité doit, de son bord, dresser rempart contre un libéralisme aux appétits pas toujours conscients. Sa réponse est sereine, fondée sur un solide héritage : la force du groupe et de l'union, l'altruisme, la non-lucrativité ; le sel de la vie pour tout dire.**

\* Directeur Général de la Mutuelle Générale du Personnel des Collectivités Locales (MGPCL).

CADRES CFDT N° 332, JUILLET 1988



**L**a mutualité de la fonction territoriale, c'est un monde qui recouvre deux réalités : une mutuelle nationale, la MGPC, avec plus de 500 000 personnes protégées et une trentaine de mutuelles locales ou départementales qui recouvrent 100 à 30 000 personnes protégées.

La mutualité de la fonction territoriale bouge. Elle bouge pour se consolider et affirmer son existence et son identité dans la durée, faire face à l'échéance du marché unique européen.

La Mutuelle Générale du Personnel des Collectivités Locales (MGPC) et l'Union Nationale des Mutuelles de Personnel des collectivités territoriales (UNMPCT) ont créé un regroupement d'intérêt économique (GIE), regroupant 10 mutuelles de la fonction territoriale et dont l'objectif est de diffuser des produits en commun, créer des services communs de gestion et plus largement promouvoir la création d'une nouvelle mutuelle nationale de la fonction territoriale.

### Une mutuelle

L'article 1830 de l'acte unique européen prévoit que l'Europe « prend pour base un niveau de protection sociale élevé ». Avant l'arrivée dans la CEE de l'Europe du Sud, l'harmonisation des régimes sociaux était à l'ordre du jour. Aujourd'hui deux conceptions s'affrontent, deux discours sont tenus :

- D'une part, il faut développer le budget de l'Europe pour payer une harmonisation du social, maintenir un système de protection sociale élevé.
- D'autre part, la priorité c'est d'obtenir une flexibilité croissante, d'alléger les charges de l'entreprise, conception libérale.

Il va de soi que la mutualité défend le maintien d'un niveau de protection sociale élevé égalitariste et universitaire, et repousse le schéma libéral. Elle s'élève contre la tendance générale des gouvernements européens au désengagement et à l'accroissement de la part de dépenses laissée aux ménages.

En l'an 2000, la santé représentera le premier poste du budget des ménages (20 %) avant l'alimentation et le logement. Au regard des flux financiers gérés de plus en plus importants, la santé devient un marché intéressant pour les organismes à but lucratif.

Les compagnies d'assurances s'intéressent de plus en plus à l'assurance des personnes et considèrent comme créneaux porteurs la garantie médico-chirurgicale, la prévoyance et la retraite complémentaire. Elles abaissent les tarifs et dans certaines sociétés les sinistres atteignent facilement 100 à 200 % des primes, mais elles sélectionnent pour exclure les hauts risques (alcool, drogue, personnes âgées). De plus de nombreuses sociétés privées s'intéressent au créneau des œuvres sanitaires et sociales notamment à l'hospitalisation privée et aux maisons de retraite qu'elles rachètent parce que jugées comme des créneaux très rentables à terme ; ainsi la Compagnie Générale des Eaux et la Société Lyonnaise des Eaux avec des partenaires notamment bancaires ainsi que des sociétés américaines (National Medical Enterprise, American medical International) et allemande (Paracelcius).

Face à cette approche, la mutualité doit rappeler que son activité s'inscrit dans un contexte non lucratif et démocratique sans exclure pour autant les qualités gestionnaires et le professionnalisme. Elle est en effet le premier gestionnaire d'œuvres sociales en France ; plus de 700, pharmacies, centres d'optique, cabinets dentaires, centres médicaux, cliniques, hôpitaux, établissements pour personnes âgées et handicapées. Elle doit le rappeler et le clamer haut et fort.

Les activités de la mutualité obéissent au principe de solidarité, c'est-à-dire à la volonté d'un groupe d'individus de prendre en main eux-mêmes leurs problèmes en s'assistant mutuellement sans exclusion. Les produits qu'elle distribue repo-

sent donc dans leur conception sur cette éthique de base.

### **Une mutuelle nationale**

Face à l'ouverture du marché unique européen, on ne peut plus rester petit. Les mutuelles doivent mener une stratégie de taille et se concentrer. En effet, l'environnement devient de plus en plus complexe et agressif et seuls pourront résister ceux qui auront su se regrouper, mettre leurs moyens en commun. Les compagnies d'assurances elles-mêmes se regroupent, se rachètent pour atteindre des tailles européennes ou mondiales ; le niveau de regroupement national est le premier niveau à atteindre.

Ensuite, la mutualité devra être présente sur l'Europe pour résister face aux sociétés européennes. La mutualité devra promouvoir, à travers l'association internationale de la mutualité auprès du parlement européen, des sociétés européennes à but non lucratif et mutualiste.

Le regroupement national ne génère pas forcément des structures bureaucratiques ou technocratiques. Une bonne organisation décentralisée permet de maintenir le lien de proximité avec l'adhérent, un fonctionnement démocratique. Centraliser les informations, accéder à un réseau national – OUI !

Centraliser les moyens et les décisions – NON !

C'est dans cet esprit que le GIE de la fonction territoriale souhaite mettre se place la nouvelle mutuelle nationale avec des offres adaptées aux spécificités du terrain.

### **Une mutuelle nationale professionnelle**

Aujourd'hui la protection sociale complémentaire des individus doit être approchée globalement et elle couvre tant la maladie-chirurgie que la retraite complémentaire et la prévoyance, c'est-à-dire des risques liés également à la dimension profes-

sionnelle, au statut ou à la carence du statut.

De plus l'acquisition de cette protection obéit de moins en moins à une logique individuelle, constitue et constituera de plus en plus un problème résolu de façon collective, réponse collective qui se fera de plus en plus par rapport à une convention collective, à un statut, par branche ou par profession.

Ces deux arguments militent pour un regroupement dans un cadre professionnel en apportant en termes de produits des réponses spécifiques aux risques liés à la profession.

La fonction territoriale est en constitution. Elle recouvre encore une grande diversité de situations, elle n'est pas homogène. Par conséquent la mutualité de la fonction territoriale, à travers les communaux bénévoles qui l'animent, affirme aussi son altruisme en se donnant également comme cause à défendre l'animation et la cohésion de l'ensemble des individus et d'organisation qui font le corps communal, ceci bien sûr avec d'autres partenaires tels que les organisations professionnelles et syndicales.

Cette volonté se traduira en 1988 par la création d'un certain nombre d'événements par le GIE et la MGPCL :

Tout d'abord la mise en place au niveau national d'un colloque sur « l'avenir du système de retraite dans la fonction territoriale », associant l'ensemble des partenaires professionnels et sociaux. Et, encore, la participation à la réalisation d'un sondage auprès du grand public sur la façon dont sont perçus les agents des collectivités locales.

**47**

**Dominique Bienfait**



LE PENSEUR  
DE RODIN OFFERT

# **LE TEMPS DANS LA GESTION LOCALE**

**QUESTIONS OUVERTES**

## ***La précieuse durée***

**PAR JEAN BOUINOT\***

**49**

**« Le temps se venge de ce que l'on fait sans lui ». En voici l'illustration argumentée. Le siècle (dominé par l'économie, dur et austère) à rejoindre les mairies. Point d'autre salut, ni d'autre choix : les voici devant « l'ardente obligation de la bonne gestion ».**

\* Professeur à l'institut d'urbanisme de Paris. Auteur de nombreux ouvrages sur la gestion locale.

**L**a gestion locale, branche de la gestion publique, a en charge l'aménagement et le management d'un territoire en s'efforçant de satisfaire simultanément deux critères non nécessairement concordants : l'efficacité économique et l'équité sociale.

Ces deux critères ont toutefois en commun d'inviter à raisonner sur des horizons longs, car modifier dans le sens voulu un territoire demande du temps ; le poids financier des décisions passées et des patrimoines accumulés réduit fondamentalement la marge de manœuvre disponible pour introduire des changements sur le futur ; les actions novatrices requièrent aussi du temps avant de s'inscrire au sol et de marquer le paysage. Que peut-on bien faire en un seul mandat ?

Il n'est pas de notre rôle de scientifique de juger définitivement des bienfaits et méfaits de l'alternance politique. En revanche, il nous incombe d'apporter au politique des éléments d'évaluation pour traiter de ce problème. Nous tenterons de le faire en essayant d'analyser les dimensions temporelles de la gestion locale.

### **1. L'espace et le temps en tous leurs états**

Dans le domaine de la gestion locale tout particulièrement, les processus de décision s'inscrivent dans des cadres spatio-temporels en ce sens que l'espace et le temps interviennent : comme instruments d'observation des choix, comme contraintes de la décision, comme objets même de l'action. Précisons ces trois approches successives.

• **L'espace et le temps comme cadres d'observation des choix.** Tout acte s'identifie par des coordonnées spatio-temporelles en réponse aux questions suivantes : à quel endroit, à quel moment ? Parler, par exemple, du prix de revient d'un bien quelconque, public ou privé, n'a guère de sens si l'on ne précise pas au préalable le lieu et la date de sa fabrication puis de sa mise à disposition.

Cette double localisation implique un découpage plus ou moins fin de l'espace et du temps physiques. Ici le quadrillage qui attribue des coordonnées en longitude et latitude pour situer et représenter les « objets » les plus caractéristiques d'un paysage urbain ou rural ; on a alors affaire à des plans ou des cartes dont l'échelle variera du 1/100 au 1/500 pour des études de parcellaire, du 1/5 000 au 1/10 000 pour l'étude des quartiers, etc. Là ce seront les instruments de synchronisation destinés à guider la création de nouveaux objets : plans d'équipement à moyen terme, budget annuel d'investissement, planning de chantier par exemple.

• **L'espace et le temps comme contraintes de la décision.** Le franchissement de l'espace demande du temps. La distance, obstacle à la circulation de l'information, des biens et des hommes, n'est pas neutre ; elle entraîne des coûts de déplacement ; elle modifie les forces d'attraction économique ; elle engendre des inégalités, telles que les inégalités d'accès aux équipements collectifs.

Dès lors les collectivités locales doivent accorder une importance prioritaire aux *choix de localisation des équipements collectifs* – et productifs – et plus généralement elles se doivent de développer des politiques de maîtrise des distances.

A cette fin elles agissent sur les moyens de communication lato sensu soit, d'une part, les réseaux assurant la circulation des informations (câble et télématique à usage local par exemple), soit, d'autre part, les réseaux assurant la circulation des personnes.

A cet égard on rappellera que la seule fonction voie/voie représente,

dans les finances communales, environ un quart des dépenses d'investissement et un cinquième des dépenses de fonctionnement.

• **L'espace et le temps comme objets de l'action.** Alors que pour la majorité des agents économiques l'espace est un support de leur activité, pour les collectivités locales il est aussi et surtout l'objet même de leur action. Il s'agit non seulement de réduire les distances-temps, comme nous venons de le souligner mais aussi de produire et valoriser un capital unique, le paysage. Un capital très concret dont la première approche est visuelle et dont les fondements immatériels et invisibles donnent le capital image d'une ville pour reprendre une expression à la mode chez les spécialistes du marketing territorial.

Il est clair qu'un paysage se forge à coups d'opérations d'aménagement et d'équipement plus ou moins bien coordonnées. Mises à part leurs qualités urbanistiques, les décisions d'investissement sont liées au choix explicite ou implicite d'un *taux d'actualisation*. Ce dernier exprime la préférence pour le temps présent ou encore le prix que l'on est prêt à payer pour disposer d'un franc sur l'année présente plutôt que sur l'année future.

Sans rentrer dans le détail de calculs de valeur actuelle ou de bilans actualisés, on comprendra intuitivement qu'un taux d'actualisation élevé « décourage » l'effort d'investissement et correspond à un comportement amoindri de solidarité à l'égard des générations futures auxquelles la génération présente lègue un patrimoine réduit.

## 2. Cycles de gestion, temps d'attention et cartes mentales

La solidarité – l'indissociabilité – des variables temps et espace comme cadres objectifs des processus de décision s'affirme également lorsque l'on examine leur représentation mentale chez les acteurs de la gestion locale, leur rôle comme horizons subjectifs de l'action (1).

Ici même on mettra tout d'abord l'accent sur *la diversité des temps perçus et des espaces vécus* et, partant, sur la pluralité des logiques de l'action.

Ainsi coexistent et s'entremèlent dans toute collectivité locale des **CYCLES DE GESTION**. Si l'univers mental de l'élu communal est rythmé par un cycle de six ans, celui des élections municipales, qui sert de compte à rebours, de butoir ou d'accélérateur aux décisions majeures d'investissement, celui de l'administrateur chargé des finances sera cadencé en priorité par la règle de l'annualité. Pour lancer ses chantiers, l'ingénieur des villes se référera aux cycles saisonniers, etc. Bref, d'un acteur à l'autre, les horizons d'action se trouvent animés par des périodicités annuelles, supra-annuelles, infra-annuelles...

Varient aussi considérablement les *temps d'attention* alloués à un même dossier suivant les intervenants. L'élu voit, parfois survole, tous les dossiers alors que les techniciens se consacrent à ceux qui leur reviennent en fonction de leur spécialité. Pour la même affaire ici quelques minutes d'examen pour prendre une décision, là des semaines de travail pour aider à les prendre. Et lorsque le nombre de dossiers examinés augmente, le quota de temps d'attention allant à chacun d'entre eux diminue ; c'est là une source de faiblesse de l'élu face au technicien qui, il est vrai, comporte en contrepartie, un atout majeur : la précieuse vue globale des problèmes sectoriels et de leur interdépendance. Pour

1. Ce passage s'appuie sur des recherches antérieures publiées notamment dans les ouvrages suivants :

- Jean Bouinot en collaboration : *L'influence des finances municipales sur le processus de croissance urbaine*, Paris, Editions du CNRS, 1976, 96 p.
- Jean Bouinot en collaboration : *18 textes sur la gestion communale*, Paris, Cujas, 1981, 355 p.
- Jean Bouinot : *Les fondements de la gestion urbaine*, 1988, ouvrage à paraître, 469 p.

des raisons tenant cette fois aux contraintes d'emploi du temps on ne peut à nouveau s'attendre à des raisonnements similaires face à un même dossier entre individus occupant des rôles différents.

En ce qui concerne la représentation de l'espace, préalable à la formulation des actions d'aménagement, il faut rappeler que l'information circule évidemment grâce à la cartographie au sens traditionnel du terme mais aussi et surtout par le truchement des **CARTES MENTALES** c'est-à-dire des représentations individuelles des territoires locaux. Pour en préciser la genèse et les différentiels de contenu en fonction des rôles occupés nous avons organisé des enquêtes auprès des cadres municipaux des villes d'Orléans et de Tunis avec un questionnaire développant les thèmes suivants du territoire communal : les croquis ou images graphiques, les images visuelles, mémorisées ou valorisées, la hiérarchisation mentale et les préférences spatiales, l'action des hommes sur les images (géographie mentale des réussites et des échecs).

Les réponses collectées permettent de mesurer les phénomènes d'égo-centrisme géographique et professionnel affectant les jugements de réalité (volume et exactitude des informations) comme les jugements de valeur (préférences spatiales par exemple).

Enfin on voudrait souligner que les outils de gestion, autres que la cartographie, véhiculent des images implicites de l'espace et du temps. Ainsi les systèmes comptables des collectivités territoriales « écrasent » l'image du temps passé dans la mesure où la traduction financière des activités antérieures à l'exercice en cours se résume à une reprise condensée à des résultats globaux par section.

### **3. Les temps de la finance**

La gestion territoriale porte déjà la marque des mutations du paysage financier français et international ; il est clair que les bouleversements en cours, appelés à s'accélérer sous l'impulsion de l'acte unique européen, vont infléchir les temporalités traditionnelles. Les opportunités qui s'ensuivent ne sont pas toutefois dépourvues de risques.

*Les temps de l'espace financier européen.* En bref les mutations en cours se traduisent par une « marchéisation » progressive du financement des agents économiques. dans le domaine qui nous intéresse le phénomène prend plusieurs visages. En premier lieu les « banquiers » traditionnels des collectivités locales, tels que le groupe de la Caisse des Dépôts et Consignations, sont conduits à aller chercher leurs ressources sur le marché domestique ou international et donc à prêter aux conditions du marché (2).

En second lieu, la concurrence se renforçant, le nombre de banquiers séduits par le marché des collectivités locales ne cesse de croître. Grosso modo on est passé, en deux ans, de cinq à quarante financiers. Ce chiffre ne pourra que continuer à augmenter avec la mise en place progressive du grand marché européen. Dès à présent, villes, départements et régions sont en mesure de faire des appels d'offre et/ou de se tourner vers des courtiers qui traiteront leur demande dans des salles de marché (3).

Enfin les collectivités locales prennent l'habitude de monter directement au créneau en émettant des emprunts en bourse. La liste des cotations correspondantes ne cesse de s'allonger. Au total élus locaux et adminis-

2. C'est ainsi que le Crédit Local de France a lancé dès le 1<sup>er</sup> trimestre 1988 deux emprunts sur le marché financier international.

3. Le premier courtier français la FINACOR emploie 300 personnes, le leader mondial, le Japonais Nomura 9 000 personnes. Nomura s'est installé récemment à Paris et ne devrait pas rester longtemps inerte sur le marché des collectivités locales.

trateurs territoriaux vont pénétrer dans l'univers temporel de la finance : du temps immédiat d'une gestion active de la trésorerie au temps long des emprunts à taux fixe ou à taux variable.

*Le coup de fouet du rating.* Au total également les collectivités locales françaises vont plus que jamais se retrouver en concurrence avec leurs homologues des autres pays de la CEE. Concurrence sur le marché financier pour obtenir les meilleures conditions de prêt. Pour y parvenir elles devront faire la preuve de la qualité de leur gestion respective puisqu'aussi bien les conditions des montages financiers sont appelés à être « indexées » sur la qualité de signature.

Cette dernière s'apprécie suivant la procédure du **RATING** (4) au terme de laquelle des agences d'évaluation indépendantes attribuent, après une expertise en profondeur, des lettres symboles hiérarchisées matérialisant la plus ou moins bonne capacité d'un emprunteur potentiel à respecter ses engagements (AAA, AA, ...D).



Aux Etats-Unis la pratique du rating remonte à 1860 et s'applique aux entreprises comme aux cités ; les villes mal cotées parce que mal gérées trouvent certes toujours du crédit mais à un coût majoré parfois de plusieurs points de taux d'intérêt. En France la première agence d'évaluation (des entreprises) a été créée en avril 1986 – et déjà circule sous le manteau un rating, encore informel, des collectivités locales se traduisant par un écart de 1 % (5).

La nouvelle donne qu'institue l'acte unique européen constitue un facteur décisif d'officialisation et de formalisation de ces pratiques naissantes. Voilà un salutaire coup de fouet car le rating sonne comme une ardente obligation à la bonne gestion dans une perspective de long terme. Ne perdons pas de vue que les spécialistes du rating s'intéressent au devenir de la santé financière compte tenu des coups partis. Dans le cas des collectivités territoriales ils seront amenés à anticiper l'évolution

53

4. Sur le rating voir le numéro d'avril de la *Lettre du Financier Territorial*, Meudon. Interlignes-éditeur.

5. Voir aussi Terry Nichols Clark en collaboration : *Financial Handbook for Mayors and City Managers*, New York, Van Nostrand Reinhold, 1<sup>re</sup> édition : 1985, 239 p.

des potentiels économiques locaux à la source des capacités fiscales et donc des capacités d'endettement. Les vertus du rating ne vont pas sans vice ; en toute logique une commune notoirement mal gérée devrait changer d'équipe dirigeante à l'échéance électorale suivante et c'est en définitive l'équipe élue pour redresser la situation qui devra supporter pour l'essentiel les majorations du coût du crédit.

#### ***De nouveaux espaces inégalitaires ?***

Plus fondamentalement les mutations financières en cours portent en germe le creusement d'inégalités entre collectivités locales. Sans trop schématiser on peut esquisser le scénario suivant : les changements lourds du paysage économico-financier, la déréglementation, la désintermédiation, le décloisonnement, bref les 3 D des spécialistes (auxquels s'ajoute le 4<sup>e</sup> D, celui de la désinflation synonyme de taux réels élevés) aboutissent – aboutiront à une déssegmentation totale de l'offre ; c'est l'image du futur supermarché européen, suivant une expression du journal « LE MONDE », où tous les intermédiaires financiers se retrouveront en concurrence parce qu'il n'y aura plus de marché captif. A contrario chaque offreuse de capitaux pratiquera un marketing de plus en plus fin et segmentera sa clientèle potentielle en conséquence.

Côté collectivités locales que peut-on conjecturer avec une bonne dose de vraisemblance ? Les gros clients, et/ou les territoires les plus prometteurs en croissance économique, seront les demandeurs les plus intéressants auxquels on proposera les montages les plus sophistiqués aux conditions les plus favorables, eu égard aux coûts fixes d'élaboration des propositions. A ce jeu, les petites villes et/ou les collectivités locales les plus déshéritées pourraient être les grandes perdantes... sauf à imaginer des formules de mise au détail des innovations financières ou d'un réel regroupement communal.

***Jean Bouinot***

**54**



# **1992 ET LES EMPLOIS DU SERVICE PUBLIC LOCAL**

## ***L'enclave administrative***

**PAR BERNARD BOSSON\***

**L'Europe en chantier requiert toujours plus de coordination et des rapprochements de plus en plus étroits. La libre circulation des personnels de la fonction publique territoriale en voie d'être résolue, contribuera à cette dynamique.**

**55**

**C**hacun s'interroge aujourd'hui dans la perspective de 1992, sur les conséquences qu'entraînera pour les différentes catégories socio-professionnelles la suppression des frontières entre les 12 Etats de la Communauté. Quelles seront les incidences de la réalisation du marché intérieur sur la fonction publique locale ? Ce problème concerne l'ensemble de la fonction publique. La question de l'accès des ressortissants des autres Etats-membres aux emplois du service public et para-public est posée depuis longtemps, avant même que la signature de l'Acte Unique Européen ne vienne en rappeler toute l'importance. La réalisation du marché commun supposait en effet que la libre circulation des travailleurs fût achevée et que soient levés les derniers obstacles.

### **Qu'est-ce que l'Administration ?**

Or, le marché du travail comporte encore plusieurs enclaves, dont la plus voyante est sans doute celle des emplois publics qui restent soumis à la condition de nationalité. D'après les estimations de la Commission, ils représentent près de 25 % des emplois.

Contrairement à d'autres professions où l'absence d'harmonisation résulte de retards dans les travaux de la Communauté, cette exception a un fondement juridique : l'article 48 du Traité de Rome relatif à la libre circulation des travailleurs. Cet article stipule en effet en son paragraphe 4 que ses dispositions ne sont pas applicables aux « emplois dans l'administration publique ».

Mais qu'est-ce que l'Administration Publique ?

On a longtemps considéré qu'il appartenait aux Etats-membres de définir eux-mêmes ce qui en relevait. Cette notion variant d'un Etat à l'autre, au gré de leurs conceptions juridiques et politiques, la Cour de Justice des Com-

munautés a évidemment été appelée à en donner une définition commune. Elle a retenu une acception stricte, limitant les emplois publics – ceux par conséquent dont la charge est réservée à des nationaux – aux activités spécifiques de l'administration relevant de la responsabilité de la puissance publique.

A l'inverse, les autres fonctions doivent, selon la Cour, être ouvertes à tous les citoyens de la Communauté, sous réserve d'équivalence des diplômes.

C'est cette orientation qui a guidé les réflexions récentes des ministres chargés de la Fonction publique, réunis à Maastricht en mars 1988. Ils ont été ainsi amenés à préciser qu'il était souhaitable d'ouvrir progressivement à tous les citoyens de la Communauté les emplois des secteurs public et para-public autres que de puissance publique.

### **Les premiers domaines qui pourraient être concernés**

Il apparaît que trois domaines pourraient être concernés au premier chef : l'enseignement, les services commerciaux gérés par les pouvoirs publics – tels que les transports, les télécommunications, la radiodiffusion – et les services de santé.

Le gouvernement français tient à ce que cette ouverture ne se fasse pas à n'importe quel prix, qu'elle s'effectue progressivement en commençant par les secteurs où le besoin s'en fait le plus sentir.

Les organisations professionnelles représentatives ont à cet égard un rôle essentiel à jouer. Il n'est pas question que cette ouverture se fasse sans concertation. Trois conditions devront être impérativement remplies :

- une définition commune dans toute la Communauté des emplois qui doivent être réservés, c'est-à-dire sans doute ceux qui relèvent de la police, de la justice, de la

défense, des fonctions essentielles différentes à la souveraineté ;

- une stricte égalité de droits et de devoirs entre les agents nationaux et les ressortissants des autres Etats-membres ;
- la garantie d'une stricte reciprocité entre tous les Etats-membres.

### ***Jusqu'ici les mouvements ont été rares***

A ce sujet je voudrais souligner un point qui me paraît essentiel. Les dispositions communautaires n'impliquent en elles-mêmes aucune modification du statut de la Fonction publique. 1992 n'entraîne évidemment aucune sorte de déréglementation. L'échéance impose simplement d'ouvrir aux ressortissants des autres Etats-membres les droits et obligations que nous nous sommes fixés en France.

Il en ira de même pour les Français qui voudront rejoindre les fonctions publiques étrangères. Les conditions de recrutement, le déroulement des carrières, les grilles indiciaires, le régime des primes, les organes statutaires de concertation ne seront donc pas affectés.

Il est à noter que l'expérience de plus de dix ans de liberté d'établissement dont bénéficient les médecins par exemple, montre la lenteur et les limites de l'ouverture européenne. En effet, après tout ce temps, il n'y a guère en France que quelques centaines de médecins originaires d'un autre pays de la Communauté. Les rigidités, les barrières linguistiques, les habitudes conduisent peu d'Européens à vouloir changer de pays... Mais cela peut évoluer dans l'avenir.

Cette question de l'ouverture des emplois publics pose immédiatement celle, qui lui est liée, de la reconnaissance des diplômes.

La mise en œuvre de programmes européens destinés à multiplier les échanges de jeunes devrait donner une impulsion à ce

mouvement :

*Comett*, destiné à renforcer par-dessus les frontières la coopération entre universités et entreprises, et *Erasmus*, visant à faire reconnaître les périodes d'études effectuées dans les universités d'autres pays de la Communauté, vont favoriser non seulement l'ouverture d'esprit des jeunes mais aussi une appréciation concrète du niveau des qualifications et des diplômes. Dans le même esprit, pour les jeunes qui n'ont pas la chance d'entrer à l'université, qu'ils soient scolarisés, entrés tôt dans la vie active ou à la recherche d'un emploi, la Communauté devrait adopter cette année le programme « Jeunesse pour l'Europe » (programme déjà accepté par la France), qui permettra d'effectuer des stages dans toute la Communauté. C'est un nouveau moyen d'apprendre à découvrir l'environnement professionnel, les méthodes de travail, la vie quotidienne des autres Européens... afin de connaître nos différences, de les admettre, puis d'apprendre à les respecter, pour notre enrichissement mutuel dans cette Communauté que nous voulons pluraliste.

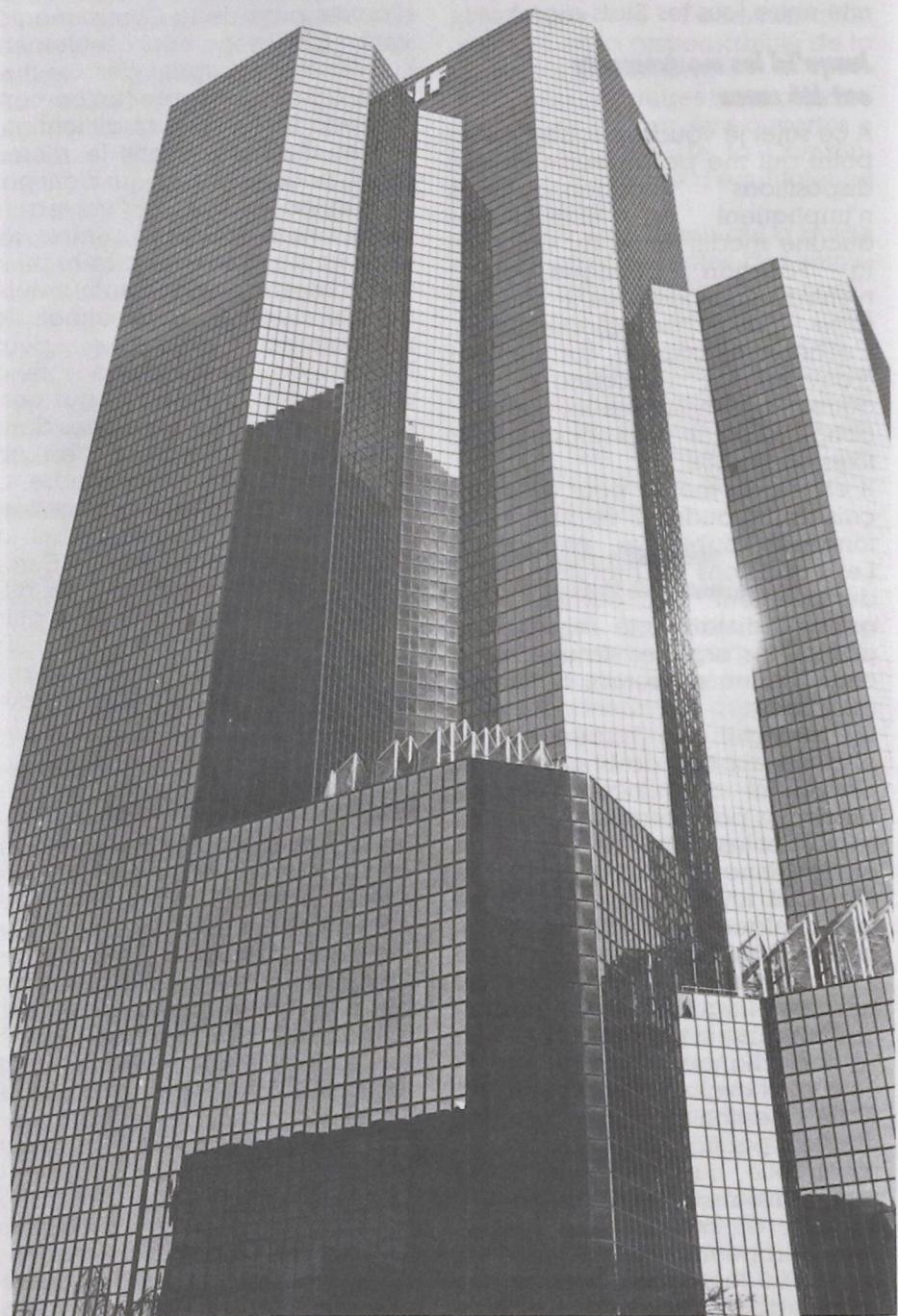
### ***Les distorsions de structure***

Quels seront les effets de 1992 sur les collectivités territoriales ? Il est certain que les collectivités locales, notamment les régions européennes, partenaires importants dans la construction européenne, sont directement concernées par la réalisation du marché unique qui modifiera leur environnement économique et certaines de leurs règles de fonctionnement propre. Ainsi, un rapprochement des taux de TVA tel que le prévoit la Commission, touche à une part trop importante des recettes publiques pour ne pas être sans conséquences sur la fiscalité locale ou le versement de la TVA qu'opère

l'Etat au bénéfice des collectivités locales.

Par ailleurs, les comparaisons entre régions des différents pays européens mettent en lumière des

distorsions de structures auxquelles il faudra porter remède. En particulier, notre pays compte plus de communes que l'addition de l'ensemble des communes des



11 autres Etats de la Communauté. Si nous voulons conserver notre identité propre, notre autonomie de décision, nous devons, dans ce domaine comme dans les autres, faire un effort de rapprochement et de coordination.

### ***L'engagement de chacun***

Je ne pense pas que l'échéance de 1992 rende nécessaire des bouleversements de structures. Mais il faut se pencher sur toutes les implications de l'ensemble des dispositions envisagées, d'autant que le nouveau statut de la fonction publique territoriale française, défini par la loi du 13 juillet 1986 elle-même issue de la décentralisation, est encore trop récente pour avoir trouvé son équilibre.

L'ensemble de ces problèmes techniques ne doit pas nous faire oublier que tout ceci participe à la construction de la Communauté et à la marche vers l'union européenne. Le grand défi de l'avenir pour vivre demain libres, debout et indépendants face aux autres grands blocs, pour sans cesse consolider la fraternité entre Européens et pour remplir notre devoir envers le monde en faisant rayonner nos valeurs fondamentales qui ont pour nom droits de l'homme, démocratie, solidarité dans une protection sociale organisée, demande l'engagement de chacun.

***Bernard Bosson***

*Nouveau*

## **LA ROCHELLE Résidence Club « G. de La Fayette »**

Village de Vacances

Pension complète  
ou  
Location de Gîtes

- Animation sportive et soirées, clubs enfants, piscine chauffée (hors saison), restaurant, bar :  
En bord de mer, face à la baie.  
A 1500 m du vieux port et du centre-ville.  
Pont île de Ré : 2 km.
- Congrès, stages et accueil groupes :  
Salle 200 places, sono, vidéo ++ (Club remise en forme, terrains de sport à proximité).  
Capacité totale : 500.



Renseignements et réservation :  
Résidence Club "G. de La Fayette"  
Avenue de Bourgogne - B.P. 49  
17003 La Rochelle ☎ 46.68.64.64

# **QUEL AVENIR POUR LA FRANCE RURALE ?**

***Le pari du développement***

**PAR JEAN-CLAUDE PEYRONNET\***

**60**

**Ici le rural parle du rural et nous demande en substance, et une fois pour toutes, d'oublier le signe moins. La marque c'est, en effet : « une économie insoumise, une société sans exclus, une culture sans complexe ». (René Souchon). Le rural-plus, oui.**

\* Ancien Ministre.



**L**a France rurale pose problème. D'études en rapports, de commissions en colloques, la question du devenir de notre espace rural fait l'objet de scénarios les plus contradictoires, mais dont la grande majorité affiche un pessimisme apocalyptique.

Les formules chocs « Il faut jouer l'atout du désert » (1) pallient les défauts de la pensée sur la question et suscitent des réactions épidermiques. Il faut pourtant dépassionner le débat pour mener une réflexion de fond sur les perspectives de la ruralité. Mais la connaissance du monde rural et de ses problèmes demeure un préalable à cette réflexion.

## 15 millions de ruraux, 3 millions d'agriculteurs

Le thème de l'avenir du monde rural alimente depuis des décennies les discours politiques, alors que lentement mais invariablement la plus grande partie du territoire rural ne cesse de perdre sa substance économique.

Un territoire qui représente aujourd'hui plus du tiers de la superficie du pays et compte 15 millions de ruraux au moins (habitants des communes de moins de 5 000 habitants). Rappelons, à ce sujet, que 52 % des Français vivent dans des communes de moins de 10 000 habitants et 39,5 % dans celles de moins de 5 000 habitants.

Parmi ces 15 millions de ruraux, trois millions seulement sont liés directement à la vie de l'exploitation agricole. Ainsi, l'assimilation rural-agricole, si elle demeure fréquente dans les esprits, ne correspond plus à une réalité économique. De fait, les habitants de nos campagnes exercent en majorité des activités non liées à l'exploitation de leur terre, ce sont des commerçants, des artisans, des fonctionnaires, des salariés.

Cette donnée est essentielle au débat car tout projet pour le monde rural se doit d'intégrer cette diversité.

## Une densité très basse en Europe

Les causes de la désertification d'une partie de notre territoire sont nombreuses mais connues. Au-delà des phénomènes structurels, premiers facteurs du processus de désertification, les causes conjoncturelles posent le problème de l'intervention publique.

Les phénomènes *structurels* sont autant démographiques qu'économiques. Au chapitre de la démographie, l'hémorragie résultant de la baisse importante de la population agricole, elle-même essentiellement due au développement des techniques d'exploitation, s'est illustrée par un exode massif vers les zones urbaines.

La baisse de cette population ajoutée à son vieillissement fait qu'aujourd'hui la densité rurale de notre pays est une des plus faibles d'Europe.

La crise économique et ses mutations ont frappé de plein fouet le monde rural. La surproduction au niveau national et communautaire des produits agricoles, la concentration des entreprises industrielles dans les centres urbains, le développement du tertiaire créateur d'emplois monopolisé par les villes ont ainsi largement participé à la dévitalisation des campagnes.

Déjà miné par ces phénomènes structurels, le monde rural a été aussi affecté par des causes *conjoncturelles*.

La première révèle une incohérence de la politique nationale d'aménagement du territoire. Celle-ci, telle qu'elle se définit actuellement se réduit à un ensemble d'actions ponctuelles qui met en évidence l'absence d'une approche globale du problème et que traduit l'insuffisance des moyens financiers qui y sont consacrés.

(1) Rapport Guichard.

\* Président du Conseil Général de la Haute-Vienne.

## **Faire jouer les dynamismes locaux**

Les choix stratégiques d'aménagement du territoire que contient notamment le rapport Guichard, ne donnent pas à l'Etat le rôle d'impulsion et de péréquation qui doit être le sien et n'apportent pas de réponse à la problématique du nouvel espace européen.

La seconde cause conjoncturelle tient des évolutions des politiques agricoles communautaires et à ce titre trois reproches peuvent être faits. La conception même de cette politique qui est conçue comme une procédure d'assistanat dans le cadre de la gestion des surproductions agricoles. D'autre part, les mécanismes d'intervention accroissent les disparités entre régions riches et régions pauvres par des systèmes de primes basés sur les quantités produites. Enfin, la répartition zonale des subventions réserve l'octroi de celles-ci essentiellement aux régions pauvres de l'Europe du Sud.

Les constats sont douloureux. Ils ne sont utiles que s'ils amènent à réagir. L'Europe de demain ne sera pas une Europe sans ruralités si, face aux risques auxquels est confronté le monde rural, une nouvelle politique volontariste axée sur une évolution des mentalités et basée sur les dynamismes locaux est mise en œuvre.

## **La ruralité : un concept à faire vivre**

Les solutions sont avant tout dans les têtes. L'opinion publique en général, les responsables politiques et professionnels en particulier ont à prendre conscience d'un retournement de perspectives.

Le rural n'est pas un succédané de l'agriculture et la politique rurale ne doit plus être conçue et mise en œuvre aux marges de la politique agricole. Il ne s'agit pas de réduire celle-ci à une mécanique de compensation, il ne s'agit pas de procéder à un traitement social du déclin rural.

Le rural est une chance à la fois économique et sociale pour notre pays et notre société. Ce n'est pas un « boulet à traîner », un puits pour les finances publiques, un terrain d'expérimentation des politiques d'assistance. Valorisées, les zones rurales, par l'innovation et par la créativité, peuvent être sources de croissance et de bien-être humain.

Le rural est d'abord l'affaire des ruraux et donc des acteurs locaux. Leurs démarches de développement doivent être stimulées, multipliées et conçues comme un complément indispensable de l'impact des grands équipements régionaux, des grands investissements technologiques initiés dans le cadre d'une politique nationale d'aménagement du territoire réhabilitée.

## **Conforter et diversifier l'activité agricole**

Il n'y aura pas de dynamisation du tissu rural sans une restructuration de l'activité agricole. La France agricole est forte de ses ressources humaines et naturelles mais la crise économique impose des réorientations, des adaptations pour que l'exploitation de demain soit une exploitation performante.

Le premier enjeu fondamental passe par la diversification des productions et la recherche des activités complémentaires et novatrices. Apprendre aux agriculteurs que la monoproduction n'est pas en 1988 la meilleure réponse à la réalité économique, montrer qu'il est plus valorisant, plus rémunérateur d'avoir plusieurs productions dont certaines devront être développées grâce à l'agriculture de groupe, telle est la tâche urgente à accomplir en matière de développement agricole.

Parallèlement, il faut convaincre que des activités complémentaires comme le tourisme rural ou l'exploitation de la forêt, pour ne citer que les plus importantes, sont possibles et que ce n'est pas déchoir que de les entreprendre.

L'avenir du monde rural passe très largement par ce glissement d'une partie de nos agriculteurs vers la notion plus adaptée à la réalité économique d'aujourd'hui d'exploitant rural, vendant des biens et des services pour lesquels il existe une demande.

Derrière les mots, il y a déjà une révolution culturelle. Etre exploitant rural, c'est considérer qu'il y a dans le milieu dans lequel on vit, des ressources très diverses qu'il convient de mettre en valeur.

## **Réhabiliter la politique d'aménagement du territoire**

Parce qu'il contribue à façonner l'avenir du pays et de ses habitants, l'aménagement du territoire représente une dimension essentielle de l'action publique. Toute réflexion à ce sujet doit prendre en compte la nouvelle donne, en relation avec la crise du capitalisme libéral, la construction européenne et la décentralisation.

Dans ce contexte des certitudes s'imposent, l'aménagement du territoire et la planification sont indissociablement liés et celui-ci est plus nécessaire que jamais.

Enfin, si l'aménagement du territoire doit devenir une politique commune de l'Etat et des régions, le rôle du premier est irremplaçable et il lui revient :

- d'élaborer un schéma national d'aménagement du territoire garant de la cohérence et de l'efficacité de la politique ainsi définie ;
- de préparer l'intégration de cette politique dans le nouvel espace européen ;
- de s'assurer que les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales prennent en compte les priorités de l'aménagement du territoire ;
- de développer les mesures de déconcentration de l'Etat à travers ses administrations et de formation de certains de ses hauts fonctionnaires à la problématique du développement local.

Ainsi conçue, la politique d'aménagement du territoire pourra effectivement



assurer un développement harmonieux et équilibré de l'ensemble de notre société.

## **Jouer la carte du développement local**

Dans un contexte de crise, il est devenu illusoire d'espérer que les régions les plus défavorisées puissent assurer, par des transferts ou des greffes d'activité, l'essor des régions les moins favorisées. Force est de constater que le développement économique s'appuie de plus en plus sur le développement local.

Cela signifie qu'il faut rechercher et dynamiser les initiatives basées sur la valorisation des potentialités locales, naturelles, humaines et économiques. Il est souhaitable aussi de privilégier les projets bien adaptés aux réalités économiques de notre région et nécessaire de tenir le plus grand compte des nouvelles données économiques y compris celles qui vont résulter de l'avènement du grand marché intérieur européen en 1992.

De plus, on sait bien que le développement local n'a pas de signification que s'il est dynamique et interactif. Il doit être la traduction de la volonté d'agir ensemble d'hommes soucieux de valoriser leurs différences. La création de dynamiques locales n'exclut ni l'implication de grandes entreprises nationales ou multinationales dans la vie locale, ni la mise en valeur d'initiatives autres qu'industrielles (culturelles, scientifiques...) absolument indispensables.

## **En Haute-Vienne : le développement auto-centré**

Dans le département de la Haute-Vienne, le Conseil Général a dans cet esprit, été à l'origine de diverses initiatives.

D'une part, nous avons encouragé, au niveau des pays, les expériences de développement auto-centré. Des Comités de Pays se sont créés associant aux élus des responsables socio-économiques pour valoriser les potentialités locales dans les domaines économique, touristique ou culturel).

Le Conseil Général, par l'intermédiaire d'une association qu'il a créée et qu'il finance (Comité départemental d'assistance technique en aménagement rural) a mis des animateurs économiques à disposition de chacune de ses structures. Il assure également la coordination départementale des volontés ascendantes des Pays. Des projets de chartes intercommunales sont en cours d'élaboration dans chaque micro-région et la réalisation de leurs programmes d'actions sera soutenue financièrement par la Région.

D'autre part, le Conseil Général a essayé de mobiliser toutes les énergies (Compagnies Consulaires, banques, entreprises, ANVAR, Union des Scoop, etc.) pour favoriser la création d'outils économiques départementaux et la mise en œuvre de procédures originales de développement.

Pour ne prendre qu'un exemple, celui de la création d'entreprises, nous avons mis en place avec huit établissements bancaires une procédure d'attribution de prêts en fonds de roulement pour les créateurs d'entreprises à des conditions tout à fait intéressantes. De même, nous avons constitué avec la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI) une pépinière d'entreprises principalement axée sur les secteurs des céramiques, de l'électronique des communications, des biotechniques et du traitement de l'eau.

D'autres conventions ont été conclues, l'une avec l'Union Régionale des Scoop et cinq établissements bancaires, concernant l'attribution des bonifications d'intérêt pour favoriser la création d'entreprises coopératives, l'autre avec l'ANVAR pour aider à la création d'entreprises innovantes. Enfin, nous avons élaboré une procédure départementale de construction d'ateliers industriels et artisanaux dans les communes pour faciliter la création d'entreprises en zone rurale.

## « Une culture sans complexe »

Par ailleurs, estimant que le développement culturel est l'un des facteurs du développement global, nous avons constitué « Culture-Entreprises 87 » qui associe le Conseil Général et les entreprises dynamiques de la Haute-Vienne pour soutenir les manifestations culturelles les plus importantes et promouvoir une nouvelle image du département. Une autre association « Haute-Vienne 2000 » regroupant le Conseil Général, la ville de Limoges et la CCI, vient d'être créée pour assurer une promotion économique dynamique du département.

La France rurale a toute sa place dans la société française. Tout mécanisme de développement inégal conduirait à l'exclusion et notre pays ne peut se permettre de laisser à sa marge un potentiel humain et physique important qui ne demande qu'à être valorisé.

Les ambitions sont grandes et les défis sont à leur mesure. René Souchon\* dans son livre « Le défi rural » les a synthétisés par une formule qu'il nous faut faire nôtre « une économie insoumise, une société sans exclus, une culture sans complexe ».

C'est déjà une invitation à ne pas se résigner.

**Jean-Claude Peyronnet**

## Le choix des sites de centrales en France : Le bon en avant des études d'impact

■ Le choix d'un site de centrale est un sujet très délicat car souvent passionnel : pourquoi là plutôt qu'ailleurs ?

A l'origine, les choix de site devaient être essentiellement dictés par les contraintes techniques (géologie, proximité des centres de consommation, source de refroidissement, bassin versant, etc.) qui devaient satisfaire avant tout le maître d'œuvre EDF lequel, par définition représentait le bien public.

Peu de comparaisons et de procédures administratives dans la précipitation des programmes d'après guerre, puis de la période de croissance économique et du choc pétrolier ; le Ministère de l'Environnement a d'ailleurs demandé récemment à EDF de régulariser sa situation administrative pour bon nombre d'anciennes installations. Mais au fur et à mesure de l'équipement des bons sites, de puissances à installer toujours grandissantes et d'une pression de plus en plus forte des populations, la notion de choix du site a évolué en prenant un caractère plus social compte tenu du risque d'accident

notamment nucléaire et de l'arrivée de chantiers pouvant atteindre jusqu'à 5 000 ouvriers dans des zones rurales.

Cette évolution, sociologique et politique, confirmée par la loi de protection de la nature (1976) a abouti à la création des *études d'impact* qui obligent, au moins formellement, l'industriel à justifier son choix de site. Enfin, de façon plus pratique, le cas de Plogoff, retenu après une longue comparaison établie successivement à partir de 11 sites initiaux, puis de 5 avant de n'en retenir que 2, a démontré un changement d'attitude d'EDF et des pouvoirs publics. Cette démarche rationnelle fut cependant encore perturbée par un choix final plus politique, où, « paradoxalement » ce fut une commune dans l'opposition politique qui fut retenue par l'ensemble de la majorité d'alors qui avait promu le programme nucléaire excessif que l'on sait. Une fois de plus, le particularisme local ne fut pas pris en compte, ce qui entraîna de graves risques tant pour EDF et son image de marque que pour la population locale.

## Un cercle élargi de décision

Si le processus de choix n'est pas entièrement démocratique puisque ce sont les élus qui décident sous l'influence de l'Administration et d'EDF, il faut reconnaître que le cercle de décision s'est peu à peu élargi avant et depuis la loi de décentralisation et le renforcement de la procédure d'enquête publique en 1983. Ceci dit, il reste beaucoup à faire pour préparer le futur, et mieux que par le passé dans le souci d'être toujours plus au service du public et non l'inverse comme souvent autrefois. Pour ce faire les directions suivantes paraissent devoir être retenues :

- anticiper d'autant que possible ces études de site afin qu'un temps suffisant existe entre le choix et le début de la construction (de 2 à 3 ans) pour réaliser les études lourdes d'environnement et en tenir compte dans la conception technique du projet ;

- développer, outre la description écologique du milieu, l'analyse socio-économique qui doit devenir le point central des études d'impact, afin de mieux intégrer le projet localement et, de le rentabiliser globalement et non strictement du point de vue énergétique : il ne suffit plus de payer une patente ; une action plus dynamique sur la formation et l'emploi doit être développée ;
- renforcer l'organisation d'EDF en la matière en prenant en compte la tâche délicate des agents préparés par leurs études à cette démarche globale où l'expérience joue un rôle primordial, et améliorer, par une formation plus ouverte, la compréhension des hiérarchies sur les problèmes socio-économiques et d'environnement qui ne sont jamais marginaux ;
- et, enfin, développer la recherche dans tous ces domaines avec d'autres organismes. ■



# LES FRANÇAIS ET LEURS MUNICIPALITÉS

## Tout va bien mais il y a des zones d'ombre

Que pensent les français des services publics locaux ? L'ébullition politique en cours, les changements majeurs introduits par la loi sur la décentralisation, la perspective des prochaines élections municipales donnent du corps à une telle interrogation. Nos amis de la Fédération Interco CFDT (Personnel du Ministère de l'intérieur et des collectivités locales) ont voulu en avoir le cœur net...

D'où le récent sondage exclusif CSA (Conseils-sondages-analyses) / « Le Monde » / « Sud-Ouest » réalisé, selon la méthode classique des quotas, du 18 au 25 mai 1988 auprès d'un échantillon national représentatif de 984 personnes âgées de 18 ans et plus. Nous publions ci-dessous quelques unes de ces questions et leurs réponses.

Il était d'abord demandé : « quel sont à votre avis, les services publics qui marchent le mieux, dans votre commune ? ». Réponse, par importance décroissante : 1. l'enlèvement des ordures ménagères, 63 % ; 2. les pompiers, 46 % ; 3. l'état-civil, 40 % ; 4. l'eau et l'électricité, 38 % ; 5. l'école primaire, 37 % ; etc. Au bas du tableau : les crèches et les pompes funèbres, 11 %. En dernier : les HLM, 8 %. Révélation point trop surprenante, peut-être, mais un beau pavé dans la mare pour nos élus locaux. Nos concitoyens disent : côté habitat, ça ne va pas.

QUESTION : Dans votre commune, jugez-vous que les employés de la municipalité sont dans l'ensemble...

	%
- COMPÉTENTS .....	49
- ACCUEILLANTS .....	36
- PRODUCTIFS .....	9
- DISPONIBLES .....	23
- SYMPATHIQUES .....	33
- PATIENTS .....	14
- IMPARTIAUX, SANS FAVORITISME .....	14
• ne se prononcent pas .....	17
<b>TOTAL .....</b>	(*)

(\*) Total supérieur à 100 en raison des réponses multiples

C'est en fin de tableau qu'il faut surtout regarder. Que les employés communaux soient jugés impartiaux par seulement 14 % des interrogés laisse entendre que l'institution communale ne serait encore sortie du clientélisme et de la concussion que l'on croyait révolus. Inquiétant ou à méditer.



QUESTION : D'après vous, la commune devrait-elle intervenir pour aider les entreprises et l'emploi au niveau local, même si cela coûte un peu plus cher en impôts locaux ?

	%
- OUI .....	49
- NON .....	41
• ne se prononcent pas .....	10
<b>TOTAL .....</b>	<b>100</b>



QUESTION : Seriez-vous personnellement prêt à payer un peu plus d'impôts locaux pour avoir des services locaux de meilleure qualité ?

**70**

	%
- OUI .....	13
- NON .....	82
• ne se prononcent pas .....	5
<b>TOTAL .....</b>	<b>100</b>

*Est-ce là le génie gaulois ? Pas plus d'impôts, non, non et non. À quatre contre un. Mais, pour plus d'emploi, à cinq contre quatre, on veut bien mettre la main au portefeuille. Contradictoire, peut-être. Ou encore : la réponse peut différer selon qu'on raisonne sur des généralités ou sur des particularités... sensibles.*

SUR 100 PERSONNES QUI DÉCLARENT QUE LA COMMUNE DEVRAIT INTERVENIR POUR AIDER LES ENTREPRISES ET L'EMPLOI

QUESTION : Sous quelle forme ?

	%
- CRÉATION DE ZONES INDUSTRIELLES .....	28
- AIDE AUX ENTREPRISES EN DIFFICULTÉ .....	38
- MISE EN PLACE D'ACTIVITÉS DE FORMATION .....	45
- ATTRIBUTION D'ALLÈGEMENTS D'IMPÔTS OU D'AIDES AUX ENTREPRISES VENANT S'INSTALLER DANS LA COMMUNE .....	53
- ENTRÉE DE LA COMMUNE DANS LE CAPITAL D'ENTREPRISES PRIVÉES .....	11
• ne se prononcent pas .....	1
<b>TOTAL .....</b>	<b>(*)</b>

(\*) Total supérieur à 100 en raison des réponses multiples

*Suite de la précédente. Bougez-vous les méninges, disent en somme les électeurs à leurs élus. Noter (on en reparlera) qu'à 11 %, on n'aime pas tant mélanger l'argent public aux fonds privés.*

QUESTION : Qui est à votre avis le meilleur garant de la qualité des services publics de la commune ?

	%
- LE MAIRE .....	48
- LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA MAIRIE .....	23
- LES ADJOINTS AU MAIRE .....	21
- LE CONSEIL MUNICIPAL .....	35
- LES PERSONNELS DES SERVICES MUNICIPAUX .....	32
• ne se prononcent pas .....	6
<b>TOTAL .....</b>	<b>(*)</b>

(\*) Total supérieur à 100 en raison des réponses multiples

*Le maire porte-drapeau de la Cité, nul doute. Mais les « moins » demeurent encore les plus stimulants pour la réflexion. On croyait meilleure l'image des secrétaires généraux et on la retrouve... discrète. On croyait mieux apprécié le poids politique des adjoints.*

QUESTION : À votre avis, lorsque c'est une entreprise privée qui se voit confier la gestion d'un service public local, est-ce que...

- c'est plus cher ou moins cher que lorsque c'est la mairie qui s'en charge ?

	%
- PLUS CHER .....	50
- MOINS CHER .....	16
• pareil .....	22
• ne se prononcent pas .....	12
<b>TOTAL .....</b>	<b>100</b>

- le service rendu est de meilleure qualité ou de moins bonne qualité ?

	%
- MEILLEURE .....	32
- MOINS BONNE .....	11
• pareil .....	45
• ne se prononcent pas .....	12
<b>TOTAL .....</b>	<b>100</b>

*Pas de surprise et on se dit que nos grands-parents auraient répondu de même : le service privé est plus cher mais de meilleure qualité. Oui mais... 45 % des sondés répondent que « c'est pareil ». Il y a là comme un ébranlement des idées reçues... dans les deux sens.*

QUESTION : Seriez-vous favorable ou opposé à l'embauche comme employés des services de la mairie...

**72**

	Favo- rable %	Opposé %	NSPP %	TOTAL 100
- DE PERSONNES D'AUTRES PAYS LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE .....	47	47	6	
- DE PERSONNES DE PAYS EXTÉRIEURS À LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE .....	30	62	8	

*Du 47/47, soit du 50/50 pour le personnel européen. L'Acte Unique est bien en marche mais, tant au propre qu'au figuré, il n'est pas arrivé... au bout des esprits. À noter cependant qu'on préférera largement le jardinier municipal espagnol ou la puéricultrice allemande aux mêmes mais natifs de l'Angola ou de Malaisie. Comme un nationalisme européen bien en marche.*

*Dernières informations qui autorisent toutes les méditations. 39 % des sondés pensent que le salaire mensuel moyen d'un employé communal est inférieur à 5 000 Francs. Par contre la mairie ce serait « super » pour la protection sociale (59 %), le temps de travail (66 %), et évidemment pour la garantie de l'emploi (86 %). Dit autrement : les communes dépensent trop mais payent mal leur force de travail.*

*Du pain sur la planche en somme pour les indispensables « corrections d'image » cette dernière n'étant jamais sans rapport avec la réalité.* ■



# LES MÉTIERS DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE CHANGENT DE PEAU

■ L'analyse patiente des emplois offerts par les mairies recoupe ce que l'actualité nous apprend tous les jours. À savoir que la privatisation est en marche, bel et bien. Ce n'est pas nouveau, mais les éléments de preuve sont là. Comme le sont la modernisation des métiers de la fonction publique territoriale. L'enseignement ici vient du dépouillement patient des propositions d'emploi offertes par « La Gazette des communes », publication particulièrement bien placée sur ce marché, en 1976 et 1988. Un millier d'offres environ ont été analysées à chacune de ses périodes par la fédération INTERCO, par Jo Davenel.

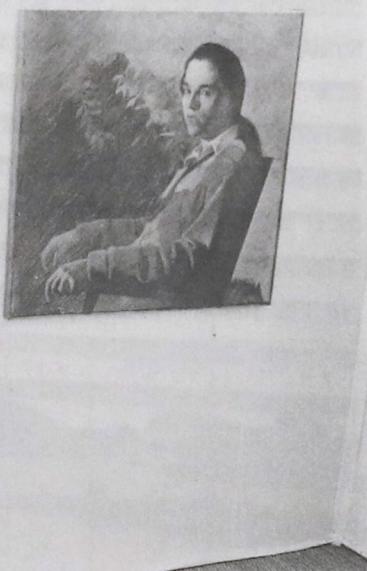
1976 : les « techniques » dominent (37,6 % des offres), les « administratifs » suivent de près (35,8 %), les « Autres » de caractère mi-administratif mi-technique représentent 26,5 % : personnel des crèches, infirmières, secteur culturel, etc...

1988 : la répartition des emplois a d'autres contours. Désormais les « administratifs » dominent. Ils sont 51,54 %, et sont surtout le fait de cadres A ; les « techniques » ont

régressé à 33,37 % et les « Autres » tombent à 15 %. La gestion des services financiers, la compétence en matière informatique sont devenues des « denrées » fort prisées. Il faut désormais des spécialistes connaissant étroitement les marchés publics, la gestion administrative, ou du personnel. En sus s'ajoutent souvent, signe des temps, « l'aptitude aux contacts », le « sens des relations humaines ».

Corrélativement d'autres métiers émergent : gestionnaires du personnel, informaticiens, directeurs financiers. Des missions nouvelles apparaissent : la maintenance, la gestion du patrimoine ou immobilière.

On pressent et on ressent à travers les divers paramètres des offres d'emploi, l'accélération des privatisations avec l'amenuisement des services à fort taux de main d'œuvre. Les mairies paraissent se réserver, par décrochages successifs bien que peu sensibles, les tâches de conception, de financement, de contrôle. Une nouvelle version de la tête et des jambes ? ■





# PARTENAIRE DES CADRES ET DES ENTREPRISES

8 700 recrutements réussis par an  
font de l'APEC  
le premier point de rencontre  
des cadres et des entreprises

Recruter, s'informer, trouver un emploi, découvrir  
de nouvelles perspectives professionnelles,  
quel que soit votre projet immédiat faites appel  
à l'APEC.

850 offres chaque semaine chez vous grâce  
à COURRIER CADRES l'hebdomadaire  
de l'APEC

8 000 offres actualisées chaque jour dans  
MINITEL 36 15  
code APEC

## Une implantation nationale

Amiens  
4, place Notre - Dame  
BP 0204 - 80002 Amiens Cedex  
Tél. 22 92 63 63

Montpellier  
32, avenue Georges - Clémenceau  
BP 1151 - 34009 Montpellier  
Cedex  
Tél. 67 58 11 00

Besançon  
45, avenue Carnot (immeuble INFOP)  
25000 Besançon  
Tél. 81 88 02 57

Mulhouse  
12, rue de la Bourse  
68100 Mulhouse  
Tél. 89 66 11 04

Bordeaux  
41, rue Durieu - D - Maisonneuve  
BP 26 - 33029 Bordeaux Cedex  
Tél. 56 44 96 76

Nancy  
25/29, boulevard Joffre  
BP 3077 - 54013 Nancy Cedex  
Tél. 83 32 85 32

Brest  
13/15, rue Saint - Saens  
BP 58 - 29265 Brest Cedex  
Tél. 98 44 32 66

Nantes  
68, rue du Général Buat  
44046 Nantes Cedex 01  
Tél. 40 93 38 39

Caen  
13, boulevard du Maréchal - Juin  
121 - 14000 Caen  
Tél. 31 43 87 70

Nice  
58, avenue Jean - Médecin  
06000 Nice  
Tél. 93 92 02 73

Cergy  
8, rue traversière  
BP 181 - 95023 Cergy Cedex  
Tél. 30 73 19 20

Orléans  
31 bis, rue du Faubourg Madeleine  
45056 Cedex 1  
Tél. 38 68 06 53

Clermont - Ferrand  
222/224, boulevard Gustave - Flaubert  
63000 Clermont - Ferrand  
Tél. 73 27 13 96

Paris  
51, boulevard Brune  
75689 Paris Cedex 14  
Tél. 40 52 20 00

Dijon  
15, rue de l'Arquebuse  
BP 709 - 21018 Dijon Cedex  
Tél. 80 41 15 41

Poitiers  
Immeuble « Le Capitol V »  
14, boulevard Chasseigne  
86000 Poitiers  
Tél. 49 55 91 16

Evry Ville Nouvelle  
25, desserte de la Butte - Creuse  
91025 Evry Cedex  
Tél. 64 97 95 79

Reims  
30, rue des Moissons  
BP 110 - 51054 Reims Cedex  
Tél. 26 88 44 86

Grenoble  
7, rue du Général - Ferrié  
38100 Grenoble  
Tél. 76 46 01 14

Rennes  
24, avenue Henri - Fréville  
BP 2225 - 35022 Rennes Cedex  
Tél. 99 51 71 33

Le Mans  
Résidence « Le Lafitte »  
41, place des Sablons  
72100 Le Mans  
Tél. 43 84 84 30

Rouen  
55, rue Amiral - Cécile  
Immeuble Normandie II  
BP 1130 - 76175 Rouen Cedex  
Tél. 35 72 97 97

Lille  
3, rue Jeanne - Mailloette  
BP 1208 - 59013 Lille Cedex  
Tél. 20 57 97 21

Strasbourg  
13, quai Kléber  
67000 Strasbourg  
Tél. 88 32 92 06

Lyon  
204, avenue Berthelot  
69361 Lyon Cedex 07  
Tél. 78 69 04 77

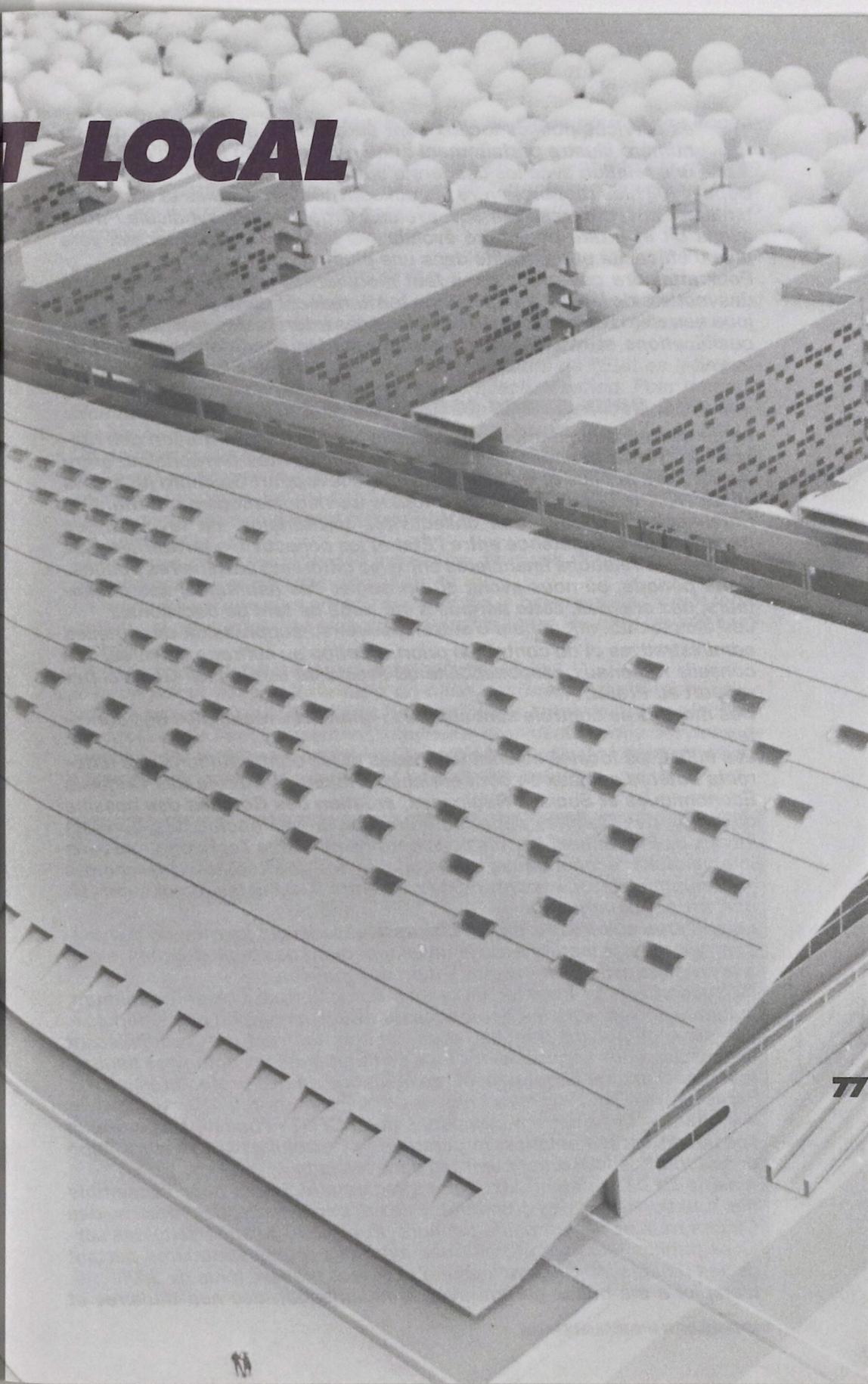
Toulouse  
« Le Tholose »  
55, rue Bayard  
31070 Toulouse  
Tél. 61 63 82 82

Marseille  
141/145, avenue du Prado  
BP 352 - 13271 Marseille Cedex 08  
Tél. 91 79 32 52

# LE DEVELOPPEMENT LOCAL

***Enjeu du futur***

**JACQUES NODIN ET DANIEL CROQUETTE\***



\* Jacques Nodin, secrétaire général de la fédération Interco-CFDT. Daniel Croquette, secrétaire général de l'UCC-CFDT.

**L**es services publics locaux sont au cœur de deux réalités que ce numéro illustre parfaitement : une relation avec l'État d'une part ; une relation avec les usagers d'autre part.

Depuis 1981, les rapports entre les collectivités territoriales et leurs partenaires ont progressivement évolué. Organisation syndicale, nous avons dit et à dire pour faire évoluer les services publics locaux vers plus d'efficacité et de qualité dans une plus grande solidarité.

Pour atteindre ces objectifs, il faut modifier les conditions d'exercice des métiers de la Fonction publique territoriale. Et dans ce sens, la CFDT joue son rôle d'organisation de défense des intérêts des salariés, sur les qualifications et classifications comme sur les conditions de vie et de travail.

### **Ce que nous avons contribué à transformer**

La décentralisation demeure essentielle pour la transformation des rapports entre les services de l'État et les collectivités territoriales, entre les services publics et les usagers. Depuis le rapport Guichard jusqu'à la loi de 1982, la CFDT a participé à toutes les négociations permettant de redonner des libertés aux collectivités territoriales, de favoriser les transferts de compétence entre l'État et les collectivités territoriales, de modifier les relations financières entre les différents partenaires publics. Cette période, où nous avons dû bousculer des habitudes, des pesanteurs, des craintes, cette période a été riche de tant de décisions...

Les élus locaux ont acquis d'autres pouvoirs : suppression des tutelles administratives et du contrôle a priori, élection au suffrage universel des conseils régionaux, responsabilité du Président du Conseil Général par rapport au Préfet.

Des moyens de contrôle sont apparus : chambres régionales des comptes.

Les initiatives locales se sont valorisées et les confrontations des différents acteurs sociaux se sont enrichies : maintien du rôle des Conseils Économiques et Sociaux Régionaux, création des Comités des bassins d'emploi, des Comités départementaux de travail social, des Comités locaux de Prévention, les missions pour l'emploi, les Technopoles ou les interventions économiques des collectivités territoriales, les chartes intercommunales. Les contrats de plan entre l'État et les régions ont fait une entrée remarquée.

La politique culturelle a trouvé des assises locales : journée de la musique, priorité à la lecture avec le développement des bibliothèques, aides à la création artistique, revalorisation des musées.

La solidarité a su inventer des relais sur le terrain : revenu minimum, politique sociale vers les personnes du troisième âge ou des enfants.

Les services publics français, enfin, se sont restructurés, redéfinissant les missions des services extérieurs de l'État dans les domaines sanitaires et sociaux, de l'Équipement, de la justice ou des préfectures...

Parallèlement les règles statutaires de la Fonction publique territoriale ont changé. Les quatre propositions de la CFDT : l'unicité statutaire, la spécificité de ses salariés, la garantie de l'emploi et la transformation des rapports sociaux sont entrées dans les faits.

Ainsi la CFDT a obtenu les mêmes règles statutaires pour l'ensemble des fonctionnaires des communes, des départements, des régions, des Offices HLM et des corps de Sapeurs-Pompiers. La spécificité des services publics locaux a été affirmée avec des règles statutaires partant de ses réalités (40 000 employeurs) et de ses métiers (plus de 300). L'emploi a été mieux garanti avec la titularisation des non-titulaires et

*l'obligation de reclasser les fonctionnaires licenciés pour raison économique.*

*Quant aux transformations sociales, elles se trouvent dans la mise en place de Comités techniques paritaires élus, par la reconnaissance des plans de formation ou par le développement du droit d'expression (comme à la Mairie de Valence).*

## **Un chantier à poursuivre**

*Le Grand Marché européen va bousculer les services publics français. Les services publics locaux doivent s'inscrire dans cette dynamique.*

*L'État doit continuer à se moderniser et à se réorganiser.*

*Il faut définir les missions des services extérieurs de l'État en leur donnant les pouvoirs de réalisation ou de contractualisation. Pour mener à bien cette réforme, il faut arrêter le gel des emplois publics pour favoriser les réorganisations et les redéploiements nécessaires.*

*Un dossier épineux... Aussi nous souhaitons que le Conseil Économique et Social ainsi que le Commissariat au Plan préparent des décisions négociées avec les forces syndicales et arrêtées par le Parlement.*

*Les finances locales doivent concrétiser une solidarité plus intense entre les communes.*

*La réforme de la fiscalité doit permettre de revoir le système de Taxe professionnelle et de Taxe d'habitation.*

*La recherche d'une plus grande équité dans le paiement de l'impôt local, doit aussi permettre une plus grande justice entre les collectivités territoriales.*

*La coopération intercommunale doit se renforcer.*

*Il nous paraît essentiel de faire un bilan des mesures de coopération intercommunale pour améliorer l'efficacité des services publics locaux : protection de l'environnement, meilleure organisation des services de nettoiement (ordures ménagères, épuration, égouts...) ; informatisation ; réponse aux personnes âgées, à la garde des enfants...*



*Une dynamique de rapprochement des collectivités territoriales permettrait de mieux lier l'efficacité économique à l'efficacité sociale.*

*La gestion des collectivités territoriales doit gagner en autonomie et responsabilité.*

*Ce double objectif pourrait être rempli de plusieurs manières : en supprimant la séparation entre l'ordonnateur et le comptable avec un contrôle a posteriori plus strict par les Chambres régionales des comptes (du fait de l'utilisation de fonds publics...) :*

- *en favorisant le financement mixte (impôts et tarifs) des services publics locaux ;*
- *en inventant des systèmes de participation et de négociation avec des associations d'usagers ou de consommateurs ;*
- *en développant des services de recherche dans les collectivités territoriales ou en leur donnant la possibilité d'exporter leur savoir-faire vers les pays en voie de développement ;*
- *en permettant l'élaboration de plans locaux pluri-annuels pour amortir les gros investissements collectifs ou gérer les mutations technologiques nécessaires.*

## **Cette dynamique ne pourra se concrétiser qu'avec une valorisation des métiers de la fonction publique territoriale**

*Les rénumérations ne peuvent pas rester en l'état*

*La Fonction publique territoriale doit attirer les meilleurs professionnels pour être compétitive face aux rémunérations des entreprises privées, des services centraux de l'État ou d'autres pays Européens.*

*La politique salariale actuellement catastrophique sur le long terme pour l'efficacité et la qualité des services publics locaux. Depuis de nombreuses années, la CFDT agit pour :*

- *reclasser les bas salaires afin de remonter le minimum salarial ;*
- *reconnaitre aux agents de maîtrise leurs responsabilités d'encadrement ;*
- *favoriser l'embauche de techniciens supérieurs (BTS, IUT, deux ans d'université...) ;*
- *reconnaitre la qualification et la rémunération des cadres supérieurs.*

*Le rôle des cadres est un enjeu pour l'avenir.*

*Les cadres territoriaux vivent une relation complexe avec les « élus-employeurs ». Il y a là une spécificité des collectivités territoriales. Nous ne pouvons avoir des élus qui prennent des décisions en étant coupés des réalités quotidiennes ou une administration locale qui impose aux élus des choix politiques ou sociaux essentiels.*

*L'élaboration des plans de travail des collectivités territoriales doit se faire en inter-activité entre les élus représentant les citoyens et les cadres représentant les services publics locaux, sans oublier le rôle important des associations et des organisations syndicales. Cette relation participative suppose débat, confrontation, en vue de rechercher l'amélioration de la qualité et de l'efficacité et pour permettre les nécessaires prises de décisions des conseils municipaux, généraux ou régionaux.*

*Le type de recrutement des cadres est donc un enjeu essentiel. Comme dans toute entreprise, le rôle des cadres est amené à changer. Nous passons d'un cadre « donneur d'ordre » à un cadre animateur de collectifs de salariés, compétent professionnellement et plus gestionnaire. Le*

*cadre devient l'élément clef permettant de lier efficacité, qualité et organisation collective du travail.*

*La négociation avec l'organisation syndicale est indispensable*

*L'amélioration de l'image des services publics locaux suppose l'établissement d'autres relations entre les différents acteurs de la Fonction publique territoriale.*

*La relation individuelle entre le fonctionnaire et l'élu, l'individualisation de la rénumération, les projets d'entreprise ne sont pas les meilleures solutions à l'amélioration des services publics, de l'organisation du travail...*

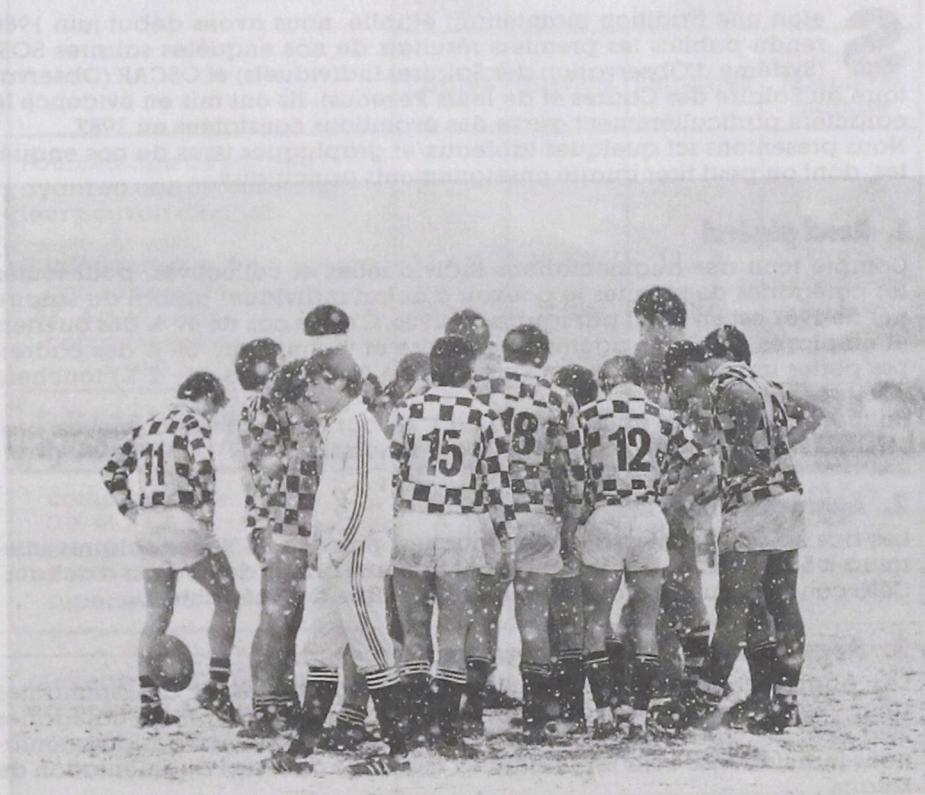
*La dimension collective du processus de travail suppose la reconnaissance et le renforcement des organisations syndicales confédérées.*

« L'histoire enseigne aux hommes la difficulté des grandes tâches et la lenteur des accomplissements, mais elle justifie l'invincible espoir », disait Jean Jaurès.

*Un invincible espoir habite la CFDT, celui, à partir de ses adhérentes et adhérents, de pouvoir faire des services publics locaux des moyens au service des individus.*

*Avec elle des dizaines, des centaines de milliers de salariés sont prêts à vouloir concrétiser cette ambition.*

***Jacques Nodin et Daniel Croquette***



# ENQUÊTE SUR LES SALAIRES

## 1987, année noire

PAR MICHEL ROUSSELOT

**S**elon une tradition maintenant établie, nous avons début juin 1988 rendu publics les premiers résultats de nos enquêtes salaires SOSI (Système d'Observation des Salaires Individuels) et OSCAR (Observatoire du Salaire des Cadres et de leurs Revenus). Ils ont mis en évidence le caractère particulièrement grave des évolutions constatées en 1987... Nous présentons ici quelques tableaux et graphiques issus de nos enquêtes, dont on peut tirer quatre enseignements principaux.

### 1. Recul général

Compte tenu des augmentations individuelles et collectives, pour toutes les catégories de salariés le pouvoir d'achat individuel global du salaire net de 1987 est en recul par rapport à 1986. C'est le cas de 69 % des ouvriers et employés, 67 % des agents de maîtrise et techniciens, 59 % des cadres. Les pertes importantes de pouvoir d'achat (supérieures à - 2 %) touchent 38 % des salariés.

En moyenne le recul est de l'ordre de 1 % pour les ouvriers, employés, professions intermédiaires et de 0,2 % pour les cadres.

### 2. Aggravation des inégalités

Les bas salaires sont gravement touchés, puisque 84 % des salaires inférieurs à 5 000 Francs nets par mois ont subi une baisse de pouvoir d'achat. Cela conduit à un accroissement inadmissible des inégalités.

### 3. Augmentations individualisées

Les augmentations individuelles restent importantes et discriminantes pour l'évolution du pouvoir d'achat. Elles touchent selon les catégories 29 à 42 % des salariés. Chez les 42 % de cadres qui ont reçu des augmentations individuelles cela représente en moyenne 66 % de l'augmentation de salaire.

#### 4. Blocage des carrières et profits des entreprises

Les enquêtes SOSI et OSCAR prennent en compte tous les éléments constitutifs du salaire net (évolution de carrière, prime...). En période courante, stable, le maintien strict du niveau du pouvoir d'achat, à structure de qualification égale, conduit à une progression du pouvoir d'achat des individus de l'ordre de 1 à 3 % par an. Or cette année 1987 est marquée par un recul général et survient après plusieurs années de blocage des carrières. En outre, il faut observer que le niveau d'inflation est faible, mais fragile, et que l'augmentation des profits des entreprises est important : selon l'INSEE le taux de marge des entreprises (rapport de l'excédent brut d'exploitation à la valeur ajoutée) atteint 31,6 % en 1987 niveau le plus élevé depuis 1970.

C'est dire qu'une telle situation ne peut continuer. Elle est dangereuse pour la vie sociale, mais aussi pour la vie économique : l'amélioration de la compétitivité des entreprises ne peut se fonder durablement sur une telle pression exercée sur les salaires et particulièrement sur les bas salaires.

Il apparaît nécessaire à l'UCC que la situation provoquée par plusieurs années de blocage des carrières (avec les effets cumulatifs induits) soit examinée dans les entreprises, qu'un bilan en soit établi, et que les mesures de redressement qui s'imposent soient mises en œuvre.

**Michel Rousselot**

#### ÉVOLUTION DU POUVOIR D'ACHAT 1987/86

	OSCAR	SOSI		
	Cadres	Ouvriers	Employés	Techniciens Agents de maîtrise
Pourcentage de salariés ayant eu une évolution de leur pouvoir d'achat :				
• inférieure à - 4 %	11,4 %	14,6 %	12,2 %	10,9 %
• comprise entre - 4 % et - 2 %	23,3 %	23,0 %	25,8 %	30,1 %
• comprise entre - 2 % et 0 %	23,8 %	31,7 %	31,3 %	25,6 %
<b>Soit une baisse de pouvoir d'achat</b>	<b>58,5 %</b>	<b>69,3 %</b>	<b>69,3 %</b>	<b>66,6 %</b>
• comprise entre 0 % et 2 %	17,6 %	13,8 %	14,2 %	18,5 %
• comprise entre 2 % et 4 %	11,5 %	12,7 %	9,1 %	7,7 %
• supérieure à 4 %	12,4 %	4,2 %	7,4 %	7,1 %
<b>Moyenne d'évolution du pouvoir d'achat</b>	<b>- 0,2 %</b>	<b>- 1,0 %</b>	<b>- 0,9 %</b>	<b>- 1,1 %</b>
	<b>- 0,8 % environ</b>			

Source UCC (SOSI/OSCAR)

CADRES CFDT N° 332, JUILLET 1988

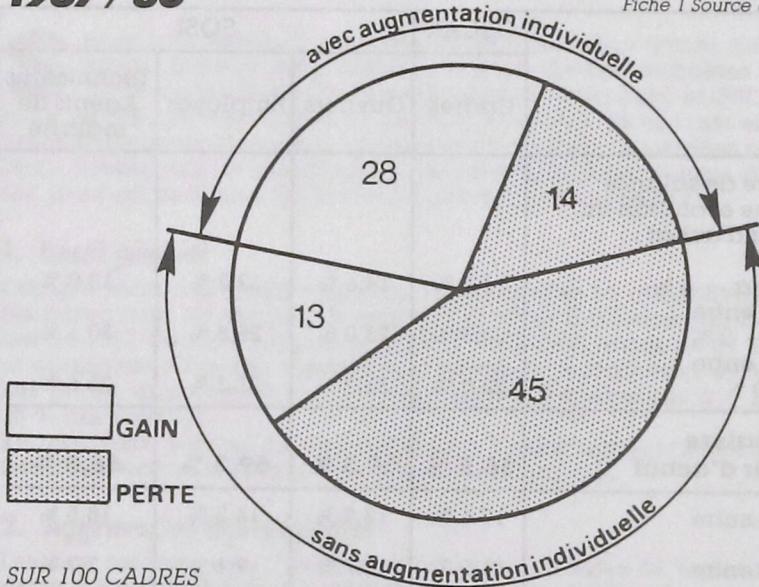
## RAPPEL DES ANNÉES ANTÉRIEURES

	OSCAR		SOSI	
	Cadres	Ouvriers	Employés	Techniciens Agents de maîtrise
Pourcentage de salariés ayant subi une baisse de pouvoir d'achat :				
• 1983/82	49,7 %	56,0 %	44,3 %	52,0 %
• 1984/83	58,8 %	72,4 %	72,0 %	72,4 %
• 1985/84	47,9 %	53,3 %	48,6 %	50,8 %
• 1986/85	32,7 %	36,9 %	36,7 %	34,3 %
Moyenne d'évolution du pouvoir d'achat :				
• 1983/82	+ 0,3 %	+ 0,1 %	+ 0,3 %	+ 0,2 %
• 1984/83	+ 0,5 %	- 0,4 %	- 0,4 %	- 0,2 %
• 1985/84	+ 0,5 %	+ 0,2 %	+ 0,4 %	+ 0,2 %
• 1986/85	+ 2,0 %	+ 1,1 %	+ 1,1 %	+ 1,3 %

Source UCC (SOSI/OSCAR)

## ÉVOLUTION DU POUVOIR D'ACHAT DES CADRES 1987 / 86

Fiche 1 Source UCC 1988 (OSCAR)



84

43 ont disposé d'augmentations individuelles, ce qui en a conduit 28 à un gain de pouvoir d'achat global 15 à une perte de pouvoir d'achat global

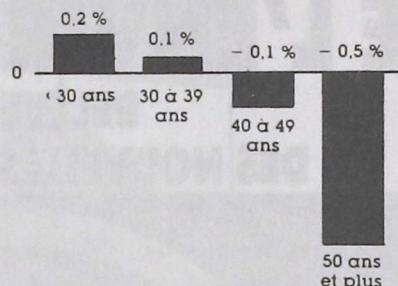
57 n'ont pas disposé d'augmentations individuelles, ce qui en a conduit 13 à un gain de pouvoir d'achat 44 à une perte de pouvoir d'achat

## EFFETS CONJUGUÉS DE L'ÂGE ET DES AUGMENTATIONS INDIVIDUELLES

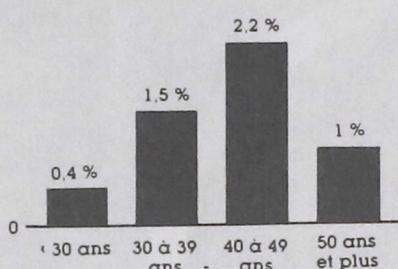
### PROPORTION DE CADRES AYANT EU UNE AUGMENTATION INDIVIDUELLE :

- moins de 30 ans :	53 %
- 30 - 39 ans :	51 %
- 40 - 49 ans :	41 %
- 50 ans et plus :	37 %

### ÉVOLUTION DU POUVOIR D'ACHAT

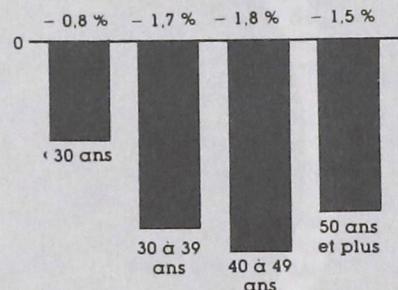


### ÉVOLUTION DU POUVOIR D'ACHAT



### CADRES AVEC AUGMENTATIONS INDIVIDUELLES

### ÉVOLUTION DU POUVOIR D'ACHAT ENSEMBLE DES CADRES



### CADRES SANS AUGMENTATIONS INDIVIDUELLES

Fiche 3 Source UCC 1988 (OSCAR)

# Engagement de la formation

Toute entreprise peut bénéficier d'une aide de l'État pour financer l'effort de formation supplémentaire consenti au profit de ses salariés. La Chambre de Commerce et d'Industrie de Meaux est habilitée à instruire le dossier des entreprises qui le souhaiteraient, et en assure le montage technique.

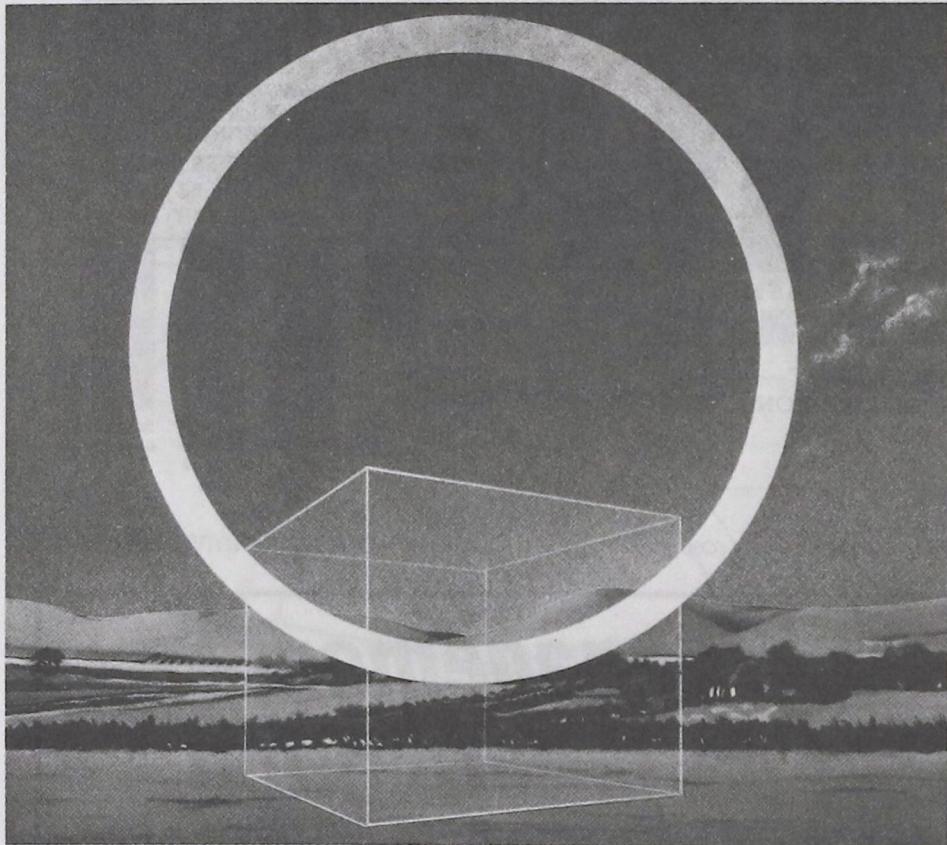
Si votre budget de formation (1,2 %) est en augmentation par rapport à celui de l'année précédente, vous pouvez obtenir une subvention contractant un E.D.D.F. sur 1, 2 ou 3 ans (art. L950 2-4 du code du travail).

Renseignez-vous auprès de nos services...

Faites-nous appel en contactant :

**SERVICE FORMATION DE LA C.C.I.**  
Tél. : 64.34.20.13 poste 1107

# LE MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT RELÈVE LE DÉFI DES NOUVELLES TECHNOLOGIES



**Qu'est-ce qu'une Technologie Propre ?**

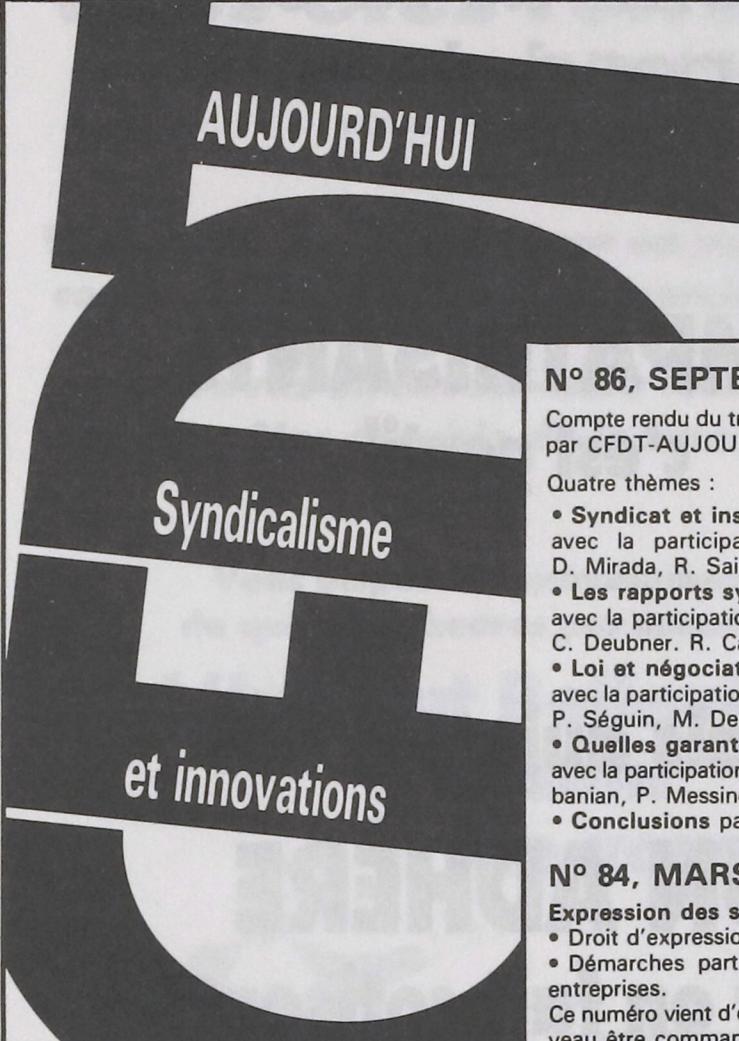
C'est l'ensemble des moyens technologiques qui concourent à diminuer ou supprimer la pollution et les risques des outils industriels au niveau même de la production.

Exemples de la régénération continue par électrodialyse sélective, des bains acides de traitements métallurgiques (SRTI - 1987) et de la valorisation des boues cellulosiques en fabrication de panneaux isolants (MANVILLE DE FRANCE - Prix « Technologie Propre » 1985), opérations subventionnées par la Mission « Technologies Propres ».

**Mission « Technologies Propres »**

**DEPR MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT**

**14, bd du Général-Leclerc, 92524 NEUILLY-SUR-MARNE CEDEX  
Tél. : 47.58.12.12**



AUJOURD'HUI

Syndicalisme

et innovations

**N° 86, SEPTEMBRE 1987, 52 F**

Compte rendu du troisième colloque organisé par CFDT-AUJOURD'HUI

Quatre thèmes :

- **Syndicat et institutions**, avec la participation de J.P. Jacquier, D. Mirada, R. Sainsaulieu, P. Rosanvallon.
- **Les rapports syndicats/partis**, avec la participation de E. Maire, C. Lefort, C. Deubner, R. Cayrol, G. Martinet.
- **Loi et négociation**, avec la participation de J. Kaspar, P. Guillen, P. Séguin, M. Delebarre.
- **Quelles garanties collectives ?** avec la participation de P. Lanquetin, R. Tchobanian, P. Messine, A. Mella, J.P. Murcier.
- **Conclusions** par J.F. Troglie.

**N° 84, MARS 1987, 52 F**

**Expression des salariés**

- Droit d'expression, une loi, des pratiques.
- Démarches participatives et gestion des entreprises.

Ce numéro vient d'être réédité et peut de nouveau être commandé.

**BULLETIN DE COMMANDE**

M. Mme .....  
N° ..... rue .....

Code postal ..... Ville .....

Commande ..... n° 86 à 52 F soit ..... F

Commande ..... n° 84 à 52 F soit ..... F

de CFDT AUJOURD'HUI Total ..... F

Commande à envoyer avec le titre de paiement à

CFDT-PRESSE, 4 bd de La Villette, 75955 Paris Cedex 19

L'avenir de la CFDT  
dépend de vous

**SYMPATHISANTS**  
**c'est gentil**

**Mais aujourd'hui**  
**ON ADHÈRE**  
**et on fait cotiser**

**UCC-CFDT,**  
**service accueil : 42.80.01.01**

# **Vous êtes retraités**

**Le développement Nord-Sud  
vous intéresse**

***Vous avez une compétence en matière de  
comptabilité, gestion, commercialisation***

***vous avez un savoir-faire technique  
et vous êtes capable de le transmettre***

**Vous disposez bénévolement  
de quelques heures par semaine**

**L'Institut Belleville  
a besoin  
de vous**



**IB**

**INSTITUT BELLEVILLE**

**4, bd de la Villette 75955 Paris Cedex 19  
Tél. : (1) 42.03.80.60**

# CADRES CFDT un lieu d'échanges

■ Une revue syndicale pour des ingénieurs et cadres peut n'être ni corporative, ni élitiste. Pour des responsables d'entreprise, fonctionnaires, chercheurs, celle-ci est un carrefour où, par-delà les spécificités catégorielles, on peut :

- échanger les expériences ;
- approfondir la réflexion ;
- ouvrir des horizons nouveaux.

La revue « Cadres CFDT » publie cinq dossiers par an. Depuis plusieurs années, elle croise les enjeux technologiques et organisationnels avec les enjeux sociaux.

## DERNIERS NUMÉROS PARUS

CRÉONS LES MÉTIERS DE DEMAIN, n° 315-316.

UNE MEILLEURE SANTÉ, n° 317-318.

INITIATIVE LOCALE 1. DES TERRITOIRES n° 319. 2. DES ACTEURS n° 320. (épuisé)  
L'IMAGE, n° 321-322.

ENTRE PUBLIC ET PRIVÉ, n° 323.

ORGANISATION, MODES ET MODÈLES, n° 324.

L'INNOVATION LABORIEUSE 1 et 2, n° 325-326.

PRUD'HOMMES, DROIT ET EMPLOI, n° 327.

CADRES DEMAIN : ENJEUX ET FORCES, n° 328.

« OBJECTIF 2000 », n° 329-330.

QUELLES RETRAITES ?, n° 331.

## UN LIVRE

Un livre paru aux Éditions Syros (69 F) sous le titre :

## **« *Du printemps dans les métiers* ».**

Fondé sur plusieurs années du travail de « Cadres CFDT », ce livre va au-delà. Il interroge les discours en vogue sur les mutations, les modèles, les voies de l'innovation. Il peut déplaire aux maîtres à penser. Il est par excellence, un projet de culture technique. Il s'adresse aux non conformistes, à ceux qui croient encore au travail collectif, qui aiment casser les stéréotypes et les lieux communs de l'analyse sociale, questionner les certitudes.

**Lisez « *Du printemps dans les métiers* »**

---

« Cadres CFDT », 26 rue de Montholon - 75439 Paris Cedex 09. Tél. : 42.80.01.01. L'abonnement annuel (5 numéros) : 200 F.

N° ISSN : 0398-3145. Commission paritaire des publications et agences de presse, n° 1 175 D 73