

Sujets d'examens

UM1, IPAG, MAP, 2012-2013, Semestre 1

Les sujets sont fournis à titre indicatif et ne sauraient engager l'équipe pédagogique sur un type précis de sujet

PARTIEL
MAP

PARTIEL
23 novembre 2012
IPAG - M.A.P.

CULTURE GENERALE

Traiter le sujet suivant :

L'école doit elle instruire ou éduquer ?

AUCUN DOCUMENT AUTORISE

Bulle
91AP

PARTIEL
06 DECEMBRE 2012
IPAG - M.A.P.

CULTURE GENERALE

Traiter le sujet suivant :

L'Etat est il encore souverain?

AUCUN DOCUMENT AUTORISE

IPAG
2012/2013
1^{ER} SEMESTRE
LUNDI 17 DECEMBRE 2012
14H – 17H

EXAMEN
MAP

DROIT ADMINISTRATIF APPROFONDI

M. François Xavier FORT

SUJET :

**La responsabilité administrative est elle une
condition de réalisation de l'Etat de droit?**

Partiel
IPAG

26/11/12

PARTIEL
07 DECEMBRE 2012
IPAG - M.A.P.

DROIT PUBLIC

M. Nicolas MARTY

Traiter le sujet suivant :

Les modes de gestion des services publics.

AUCUN DOCUMENT AUTORISE

Partiel
9/11/12

PARTIEL
06 DECEMBRE 2012
IPAG - M.A.P.

DROIT PUBLIC

M. Nicolas MARTY

Traiter le sujet suivant :

Les élections présidentielles sous la V^{ème}
République.

AUCUN DOCUMENT AUTORISE

PARTIE
81AP

pour le papier du 23/11/12.

Sujet :

En 4 HEURES

Vous êtes attaché principal de la ville de X, qui compte 35 000 habitants. Le maire est aussi le Président d'une communauté d'agglomération de 14 communes regroupant 160 000 habitants.

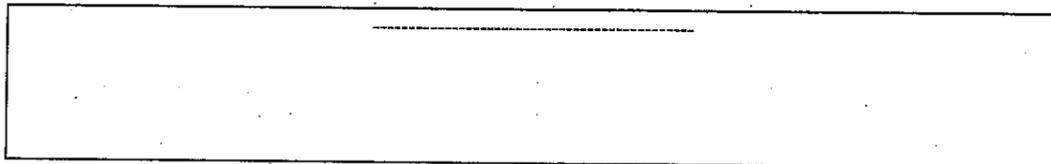
En période de restrictions budgétaires et de recherche d'une plus grande efficacité de l'action publique, le Maire et son équipe municipale ainsi que le conseil communautaire s'interrogent sur la possibilité de mettre en commun certains services de l'EPCI et des villes membres de la communauté d'agglomération.

A l'aide du dossier joint et de vos connaissances, le Maire vous demande d'élaborer une note assortie de solutions opérationnelles argumentées sur les mutualisations de services qui peuvent être envisagées à savoir les modalités de fonctionnement et de mise en commun de ces services, sachant que la question concerne autant les services fonctionnels qu'opérationnels.

①

Liste des documents joints :

- Document 1 :** « La mutualisation est souvent une question d'opportunité », propos recueillis par Floriane Boulay – Intercommunalités – hors-série édité par l'AdCF – octobre 2011 – 1 page
- Document 2 :** « Mutualisation des services : Rennes métropole cherche l'harmonie », Xavier Debontride – La Gazette des communes – 6 juin 2011 – 1 page
- Document 3 :** Intercommunalité : Le subtil équilibre d'une gouvernance partagée - « Une nouvelle administration du personnel s'organise » ; « Les inconnues du statut » – La Gazette des communes – 10 octobre 2011 – 3 pages
- Document 4 :** « Comment manager des intercos XXL ? », Denis Courtois – La Lettre du cadre territorial n°431 – 1^{er} novembre 2011 – 3 pages
- Document 5 :** Rennes Métropole, ville archipel, ville créative - Dossier réalisé par Valérie Liquet - « Les principes fondamentaux de l'action communautaire sont la coopération et la subsidiarité » - interview : Daniel Delaveau, président de Rennes Métropole (extrait) – Intercommunalités – AdCF n°158 – juillet-août 2011 – 1 page
- Document 6 :** Code général des collectivités territoriales – Articles L. 5211-4-1 à L. 5211-4-3 – 2 pages
- Document 7 :** Guide pratique – Loi de réforme des collectivités territoriales – Mutualisation des services au niveau communal – ministère de l'Intérieur – 3 pages
- Document 8 :** « Quand la mutualisation fertilise le projet de territoire » (dossier coordonné par Nicolas Portier et Floriane Boulay) – Intercommunalités n° 156 – AdCF, mai 2011 – 9 pages
- Document 9 :** Décret n° 2011-515 du 10 mai 2011 relatif au calcul des modalités de remboursement des frais de fonctionnement des services mis à disposition dans le cadre de l'article L. 5211-4-1 du Code général des collectivités territoriales – 1 page
- Document 10 :** « Mutualisation : organisation et missions des services communs », Philippe Petit et Guillaume Dumas – La Gazette des communes – 30 mai 2011 – 4 pages
- Document 11 :** « La contractualisation au cœur de la mutualisation », Joël Bernot – La Gazette des communes - 29 août 2011 - 3 pages
- Document 12 :** « Aval de l'Europe à la mutualisation des services dans les intercommunalités » AFP – La Gazette des communes – 1^{er} septembre 2011 – 1 page



« La mutualisation est souvent une question d'opportunité. »

Bernard Poignant, président de Quimper communauté

Pourquoi avoir choisi, en 1997, de mutualiser vos services avec ceux de la ville de Quimper ?

La mutualisation est souvent une question d'opportunité. Choisir ce mode d'organisation dès la création de la communauté a permis d'inclure ce projet dans le pacte conclu entre les communes membres et d'engager une négociation globale. Nous ne souhaitons créer aucun doublon, au risque de devoir augmenter la fiscalité, d'autant que les petites communes avaient peur d'une inflation fiscale. La mutualisation a permis de répondre à ces deux préoccupations et de renforcer la confiance entre les élus. Il y a des petites et grandes communes mais tous les maires sont égaux entre eux.

Comment s'organise la mutualisation au quotidien ?

Les services fonctionnels de la ville de Quimper sont mis à la disposition de la communauté, sur la base d'une convention d'administration. Elle définit un même système hiérarchique, des méthodes de travail identiques (préparation budgétaire, commande publique, gestion des ressources humaines, préparation des instances décisionnelles, relations interservices), une équivalence des conditions d'emploi, y compris en termes de mobilité inter structures et une répartition conventionnelle des charges financières entre la ville et Quimper Communauté basée sur une règle unique : 20 % à la charge de la communauté d'agglomération, 80 % pour Quimper. Aujourd'hui, la convention concerne plus de 1 700 salariés et la totalité des services, hormis l'état civil et d'autres champs réservés au maire de Quimper. Quant à l'urbanisme, du fait du désengagement des services de l'État, nous sommes en train de construire une plateforme d'instruction partagée par les huit communes membres.

La mutualisation a-t-elle permis une amélioration du service rendu aux usagers ?

Ce type d'organisation a indéniablement permis une meilleure fluidité et efficacité de l'administration. Nous avons d'ailleurs décidé d'intégrer ce projet de mutualisation globale dans notre prochain projet de territoire afin d'en faire un axe de notre communication. Néanmoins, les citoyens ne voient pas la mutualisation, ce qui leur importe, c'est que le service soit correctement réalisé et que la fiscalité n'augmente pas. Lorsque vous êtes sur un paquebot, vous n'allez dans la salle des machines que lorsque les robinets ne fonctionnent pas.

Quel sera l'impact, selon vous, de la loi de réforme des collectivités territoriales, en matière de mutualisation des services ?

Nous avons eu la chance de mettre en place cette organisation dès la création de la communauté, la renégocier aujourd'hui serait plus complexe. La question se pose donc dans les intercommunalités qui verront leur périmètre évoluer dans les prochaines années. Il va falloir tout renégocier sur la base d'un cadre juridique qui aura également évolué. Nous avons, par ailleurs, engagé la réflexion sur l'élaboration du schéma de mutualisation qui devra être réalisé, par tous les présidents de communauté, lors de leur prochain mandat. Un séminaire de bureau communautaire a permis de missionner la direction pour travailler à un projet de mutualisation sur l'ensemble du territoire de l'agglomération, dans un objectif de bonne gestion des comptes publics.

Propos recueillis par Floriane Boulay

DOCUMENT 2

Mutualisation des services : Rennes métropole cherche l'harmonie

La ville et l'agglo ont mutualisé leurs services il y a un an, mais le chantier est loin d'être achevé.

Initié dès son élection, en avril 2008, par Dahiel Delaveau, nouveau maire (PS) de Rennes (Ille-et-Vilaine) et président de Rennes métropole, le processus de mutualisation des services aurait dû, en principe, être achevé en janvier 2010. Il a bénéficié de six mois supplémentaires afin de faciliter le transfert effectif de 535 agents passés de la ville à l'agglo, qui a ainsi franchi le cap du millier de collaborateurs.

Mais près d'un an plus tard, la greffe n'est pas complètement achevée. « La mutualisation, c'est la rencontre de deux cultures très éloignées, par la taille des organisations, par le fait aussi que les âges et les catégories d'emplois diffèrent entre nos deux administrations », reconnaissent les deux directeurs généraux des services (DGS), Gilles Suignard à la ville de Rennes, et Joël Boscher à Rennes métropole.

Représentants du personnel associés

Sitôt passée la commande politique de la mutualisation, les deux DGS ont coordonné leurs actions, avec l'appui du cabinet spécialisé Chôra conseil. Ils ne comptent plus les réunions consacrées à cette thématique, auxquelles ont été associés les représentants du personnel. « Globalement, les agents étaient favorables au principe de mutualisation. Mais, ensuite, lorsqu'on rentre dans le cœur du réacteur, c'est l'occasion de remettre à plat le fonctionnement, et ce travail se poursuit aujourd'hui », précise Pierre-Jean Joyeux, directeur général chargé des ressources humaines de Rennes métropole, à la tête de l'une des six directions mutualisées avec la ville-centre (sur les huit que compte au total l'interco). Les organisations syndicales confirment cet a priori favorable, sans minimiser les difficultés rencontrées. « Il y a eu des moments de fortes tensions, sans toutefois aller jusqu'au mouvement de grève », indique Hervé Gestin, secrétaire adjoint de la section CFDT de la ville, de l'agglo et du CCAS.

Des interrogations persistent

Depuis avril, une partie des agents des cantines scolaires de la ville poursuivent un mouvement de grèves perlées sur fond de revendications salariales globales et de mal-être au travail qui, sans être lié directement à la mutualisation, fait écho à un certain malaise social. Jugé indispensable par les partenaires sociaux, le report des transferts n'a pas permis de lever toutes les interrogations. A la tête de l'administration mutualisée, Joël Boscher ne sous-estime pas l'ampleur de la tâche. « Nous construisons la troisième génération de l'administration territoriale ! Il s'agit d'une harmonisation, pas d'une uniformisation », affirme-t-il. Et pour favoriser l'émergence d'une culture territoriale partagée, la mutualisation s'accompagne de la création d'une plateforme de services ouverte aux communes volontaires de l'agglomération. Celles-ci peuvent y partager services et bonnes pratiques, dans des domaines variés. Un bilan de la démarche sera réalisé à l'automne. Le chantier est loin d'être achevé.

L'expert - Anne Grillon, spécialiste des questions de ressources humaines (RH) dans le secteur public au Forum pour la gestion des villes

« L'enjeu principal des organisations, c'est la proximité »

« Dans un contexte anxigène, la mutualisation peut amener les agents à se poser des questions sur leur devenir au sein de la collectivité. L'enjeu principal des organisations, c'est la proximité. Or, la mutualisation est parfois perçue comme un facteur d'éloignement des décideurs. Elle se passe d'autant mieux que le manager a été considéré comme un partenaire. L'association de la fonction RH est une autre des conditions de réussite. Il faut aussi dépasser la contrainte financière pour s'intéresser à la qualité des services rendus. C'est un levier essentiel d'engagement pour les agents, qui doivent être placés au centre du dispositif. La mise en place de plateformes de services, comme à Rennes métropole, est intéressante car elle permet aux communes de se connaître et augure de nouveaux modes de coopérations. La mutualisation ne s'arrête pas à la date des transferts de personnels : il faut la faire vivre dans la durée. »

Xavier Debontride

Intercommunalité : le subtil équilibre d'une gouvernance partagée

Une nouvelle administration du personnel s'organise

La coopération entre collectivités oblige à repenser l'organisation administrative afin que la gestion des projets et la gestion de service soient développées par du personnel unifié.

Si les rapprochements entre collectivités impactent naturellement leur personnel, la loi du 16 décembre 2010 n'apporte aucune réponse définitive. Aussi les dirigeants territoriaux naviguent-ils « à vue ». Le pragmatisme supplée aux textes pour préparer les changements, repenser les organigrammes, accompagner les prises de compétences, harmoniser les situations... Au grand dam des syndicats.

Configurations originales

Les aspects matériels sont les premiers visés. Locaux, systèmes d'information et de communication... tout est souvent à redimensionner ! Il faut aussi « déléguer davantage, élaborer un programme élargi de formation pour favoriser l'intégration des personnes dans leur nouveau milieu professionnel », énumère Stéphane Pisch, directeur général des services (DGS) de la communauté de communes (CC) Caux vallée de Seine (Seine-Maritime). Plus encore, il s'agit souvent de composer avec des services dont « l'agencement » tient plus du casse-tête chinois que du jeu d'emboîtement. « Entre fusion totale, service partiellement partagé, personnel dédié ou non à une entité et autorités fonctionnelles différentes, les services communs recouvrent diverses combinaisons », décrit Michel Calvez, directeur général adjoint de l'organisation et des ressources humaines de la ville et de la communauté urbaine de Nantes (24 communes, 590 000 hab., Loire-Atlantique) où coexistent plusieurs de ces configurations.

De ces choix, nés d'une union consommée entre politique locale et stratégie territoriale, émergent donc des organigrammes complexes. Ainsi, quatre des six directions générales adjointes des services de Blois et de sa communauté d'agglomération figurent désormais sur un organigramme unique. Du coup, les agents de la ville et ceux communautaires se côtoient dans les mêmes murs, le dispositif reposant sur des mises à disposition croisées, sans transfert de personnel, via une convention révisée tous les six mois. « Les régimes indemnitaires et avantages sociaux ont été harmonisés, par le haut, afin que tout agent puisse passer d'une entité à l'autre », précise Bruno Malhey, DGS de la communauté d'agglomération (CA) de Blois Agglopolys (Loir-et-Cher). En revanche, le transfert partiel, depuis mars, de la compétence « urbanisme » à Nantes métropole, couplé à la mise en commun des moyens, a conduit le personnel de la ville de Nantes à changer d'employeur tout en gardant les mêmes missions, désormais exercées sous l'autorité du président ou du maire selon le dossier !

Le collaboratif pour impératif

« Agents et cadres doivent apprendre à travailler avec une autorité hiérarchique parfois différente de l'autorité fonctionnelle, elle-même distincte de l'autorité de coordination », renchérit Dominique Royoux, responsable de la prospective et des coopérations territoriales de la CA Grand Poitiers (Vienne). Appréhender ce nouvel univers passe par l'acculturation. La CA Grand Paris Seine Ouest, issue de la fusion des deux agglomérations Arc de Seine et Val de Seine, a ainsi organisé un séminaire dédié aux cadres pour fédérer autour d'une « culture commune de la performance ». A Blois, grâce à une formation longue sur le management par projet et objectif, les cadres de la ville, de l'agglomération et du centre intercommunal d'action sociale cultivent pas à pas un « véritable sentiment d'appartenance bicéphale ». Les agents étant contraints ou non de souscrire à leur mobilité - selon qu'il y ait transfert de compétences ou pas -, leur adhésion est en effet un préalable incontournable à la réussite.

« Afin d'être pleinement partagés, les objets de mutualisation entre la ville et l'interco sont proposés depuis la base, direction par direction, sous la forme très participative de projets de service servant l'intérêt des deux entités », témoigne Michel Monier, DGS de la ville et de la CA d'Angers. Pour autant, le collaboratif n'exonère pas d'informations explicatives : « Certains agents voient leur mission évoluer, d'autres changent d'affectation... Il faut les tranquilliser, montrer comment ce changement peut enrichir leurs perspectives », détaille Sylvie Morainville, DGS de la CC du grand pic Saint-Loup (Hérault).

Rassurer, c'est donc d'abord étudier les situations une à une, comme le souligne Bernard Orts, directeur général des services adjoint au sein de Chartres métropole : « Nous avons tenu compte de

l'impact des mobilités sur les temps de transport et les modes de garde des enfants. » Par ailleurs, il s'agit de « présenter, très rapidement, un organigramme exhaustif où tous se repèrent », indique Sylvie Morainville. Il est, en outre, indispensable de prévoir des reclassements possibles en cas de refus de mobilité. Enfin, il faut harmoniser le cadre statutaire, surtout si, dans un même service, doivent cohabiter des agents relevant d'entités différentes !

Animer la coopération

L'exercice impose aussi un nouveau relationnel avec l'encadrement des communes membres de l'interco. Ainsi, Angers Loire métropole a instauré un comité de suivi composé des membres des directions générales de celles-ci. Idem pour Caux vallée de Seine où les secrétaires de mairie sont réunis tous les deux mois autour d'une thématique, tandis qu'un comité des directeurs rassemble mensuellement les directions fonctionnelles et opérationnelles des principales communes. « Un travail collaboratif essentiel », insiste Stéphane Pisch, permettant de maintenir un lien de proximité avec les communes membres. « L'avenir est à l'articulation des actions entre les différents échelons, la mutualisation n'étant pas un phagocytage mais une coopération, martèle Dominique Royoux. La mutualisation intelligente relève d'abord d'une coordination technique à travers laquelle nous inventons tout bonnement une nouvelle administration. »

La fin du flou

Le texte de la réforme des collectivités territoriales, adoptée en décembre 2010, « rend la législation française compatible avec le droit européen de la commande publique ». C'est ainsi que le commissaire chargé du Marché intérieur et des services financiers, Michel Barnier a, cet été, définitivement avalisé la mutualisation des services entre communes et intercommunalités au regard de l'Union européenne, mettant fin à plusieurs années d'incertitudes.

Des mouvements bien encadrés

Selon la loi du 19 février 2007 relative à la FPT, le personnel et les services correspondant à l'exercice d'une compétence transférée sont automatiquement transférés à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) créé ou issu de la fusion, et les agents conservent leurs conditions d'emploi et leur régime indemnitaire. Les modalités de transfert font l'objet d'une délibération conjointe de la commune et de l'EPCI, prise après avis des instances paritaires. Les questions relatives à la situation des fonctionnaires exerçant pour partie seulement dans un service ou une partie de service transféré sont réglées par convention entre communes et EPCI après avis des commissions administratives paritaires, là encore dans le respect des conditions de statut et d'emploi. La loi du 16 décembre 2010 modifie l'article L.5211-4-1 du Code général des collectivités territoriales pour sécuriser cette pratique de mise à disposition de services au regard du droit communautaire.

Jules Nyssen, directeur général des services de Montpellier (257 000 hab., Hérault) « Allier la rationalité à la proximité »

« Une fois les craintes apaisées et les ralliements souscrits, reste à réussir l'alliance de la rationalité avec la proximité. La mutualisation ne doit pas conduire à un éloignement du terrain mais, au contraire, à l'élaboration d'actions précisément déclinées en fonction des réalités locales. Cette exigence passe d'abord par une chaîne managériale renforcée présentant plusieurs niveaux de délégation afin d'éviter un management à distance, dont les effets s'avèrent souvent pervers. La structuration des services, elle-même, doit être bâtie sur cette volonté, avec, au siège, des directions métier chargées des politiques sectorielles (éducation, solidarité, propreté...) et, par secteur géographique, l'arborescence territorialisée d'équipes pluridisciplinaires chargées de l'exécution des actions et de la remontée d'informations. A chaque pôle métier correspond un élu afin que les dimensions de gouvernance et de management soient mixées pour une parfaite efficacité. »

Joël Boscher, directeur général des services de Rennes métropole (37 communes, 400 000 hab., Ille-et-Vilaine) « A chaque service son diagnostic »

« Depuis 2008, Rennes et son agglomération ont entamé un processus de mutualisation afin d'optimiser les moyens et les actions sur le territoire. Le périmètre a concerné l'ensemble des directions fonctionnelles à l'exception des finances, mais aussi celles opérationnelles. Effectuée sans transfert de compétences, cette démarche devait donc rencontrer la pleine adhésion. Une fois le périmètre mutualisable identifié par les deux directions générales à partir des objectifs politiques, nous avons opté pour une méthode très participative dans le cadre de laquelle chaque service avait à diagnostiquer ses impératifs et le positionnement qui en résultait. Ce processus, gage de pertinence, de transparence et d'objectivité, a aussi permis de donner du sens à cette réorganisation majeure d'où se dégage une sorte de troisième administration, novatrice, nourrie des cultures des deux précédentes mais moins individualiste. Le chacun chez soi et pour soi est désormais totalement dépassé ! »

Les inconnues du statut

Antoine Breining, président de la Fédération autonome de la fonction publique territoriale, et Didier Rosez, secrétaire général des services publics FO et président du conseil national d'orientation du Centre national de la fonction publique territoriale, s'inquiètent.

La loi du 16 décembre 2010 encourage les mutualisations sans préciser la question du personnel. Ce non-dit peut-il être lourd de conséquences ?

A. B. - La Direction générale des collectivités locales nous assure que non, alléguant que les textes existants, notamment par application de la loi du 26 janvier 1984, sont déjà fort précis à cet égard. Ceux-ci évoquent notamment le maintien des conditions d'emploi antérieures et des droits acquis en cas de création d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), fusion ou transfert de compétences. Pourtant, dans les faits, de nombreux points demeurent obscurs, comme l'ont d'ailleurs souligné plusieurs des réunions de la « formation spécialisée n° 5 : questions inter fonctions publiques » que je préside au sein du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Et ces questions deviendront plus épineuses au fur et à mesure que les mouvements se multiplieront.

En quoi les situations vous semblent-elles poser problème ?

A. B. - Prenons l'exemple de la création d'une métropole et donc de l'unification de plusieurs communes à une ville-centre très structurée. Comment les conséquences de la nouvelle affectation géographique seront-elles prises en compte ? Lequel des régimes indemnitaires s'appliquera-t-il ? Et quid des complémentaires santé, de l'action sociale ? Devra-t-on apprendre à voir coexister, dans un même service, des agents aux situations différentes, ou cet ensemble disparate sera-t-il harmonisé et, le cas échéant, comment ? A ces interrogations s'ajoute aussi celle des droits à promotion et à l'avancement, calculés sur l'assiette du nombre d'agents d'une collectivité. Quelles seront les nouvelles perspectives de ceux transférés dans une structure forcément beaucoup plus importante que la précédente et, en l'absence d'un transfert de compétences, faudra-t-il l'avis de plusieurs instances paritaires pour statuer ? Enfin, quel sera encore le poids des centres de gestion et, par conséquent, à quels déroulements de carrière les agents qui y resteront affiliés pourront-ils prétendre ?

Depuis 1999, les mouvements de coopération ont généralement débouché sur une harmonisation « par le haut ». Pourquoi serait-ce différent aujourd'hui ?

D. R. - Il nous est effectivement rétorqué que l'unification se fait toujours par le haut, mais qu'est-ce qui le garantit ? Faire confiance au terrain est un pari dangereux : certains personnels techniciens, ouvriers et de services (TOS), dont le régime indemnitaire n'a jamais été revu, peuvent en témoigner. Nous faisons confiance aux élus et dirigeants territoriaux dont la culture du dialogue n'est plus à démontrer. Mais la réforme territoriale rend obligatoire ce qui n'était alors que volontaire et, face à des contraintes économiques de plus en plus prégnantes, les collectivités devront faire des choix drastiques. L'alignement sur le « mieux-disant » sera-t-il alors encore la règle ? Il faut que, après un examen attentif et concerté de toutes les situations possibles, les vides soient comblés par des décrets et circulaires avant que, ici ou là, des confrontations émergent sur les territoires, au détriment du service public local.

DOCUMENT 4

Comment manager des intercos XXL ?

par Denis Courtois - DGS de la communauté de communes du Val d'Amboise

La réforme territoriale va accoucher d'intercommunalités sur des territoires géants. Comment manager ces immenses territoires de compétences, parfois de la taille d'un demi-département ? Comment continuer à gérer la proximité ? Faut-il organiser de nouveaux pôles de vie ? Comment y affecter les agents ? Voici quelques bonnes questions à se poser en termes de management.

Les schémas directeurs de coopération intercommunale (SDCI) annoncent quelques fusions « maousses » qui interrogent beaucoup d'élus et de territoriaux sur la qualité du service qui sera offert à la population et le mode de « gestion » des personnels transférés.

Lors d'un récent conseil communautaire d'une communauté du centre de la France - Loches développement - qui pourrait intégrer trois autres communautés chacune sur un vaste territoire, on pouvait entendre des élus faire les remarques suivantes : « Où va être le pôle de vie ? Les gens sont-ils prêts à faire des kilomètres pour accéder aux services liés à la petite enfance ? L'intercommunalité de gestion doit rester au niveau local ».

Le défi de la proximité

Les enjeux des nouveaux territoires créés sont multiples, mais celui de la crédibilité des nouveaux périmètres passe sans doute par le maintien d'une proximité assumée. Si la polyvalence des agents concernés est déjà un atout dans nombre de « petites » communautés de communes habituées à être au four et au moulin, il faudra veiller à la fluidité d'informations et de participation à l'organisation des activités. Il s'agira là, sans doute, d'un élément clef d'une motivation maintenue des agents, avec une perspective de « nivellement par le haut » en termes de services à la population.

En effet, il faudra aller au-delà des discours très théoriques sur les bienfaits supposés d'une mutualisation de moyens, car la différence de niveaux de compétence entre morceaux d'un même territoire ne pourra pas persister longtemps. Il faudra bien offrir à une « population unifiée », et dans un temps assez rapide, un même service même si les réponses doivent être adaptées, la petite enfance peut en être un parfait exemple.

Gestion centralisée ou spécialisation des territoires ?

Aujourd'hui, grâce à l'informatique, on peut imaginer que la gestion de sujets aussi différents que les finances, le personnel, mais aussi des services entiers puisse ne pas être rassemblée en un même lieu. Est-ce possible ? Est-ce souhaitable ? Est-ce performant ? L'important est, me semble-t-il, de se poser dès aujourd'hui la question : Il n'y a, a priori, pas de réponse unique, mais sans doute des organisations différentes à adopter en fonction des territoires et de leurs histoires. Tout rassembler en un seul lieu, c'est immédiatement contribuer à la désertification de nombre de petits chefs-lieux de communauté de communes, qui n'en ont certainement pas besoin aujourd'hui. Il s'agit là d'un autre défi d'importance auquel une organisation par pôles de spécialités pourrait, par exemple, répondre. C'est d'ailleurs peut-être en s'inspirant d'un mode d'organisation développé par un nombre non négligeable de départements, qui ont mis en place des maisons départementales par canton ou région, ou de grandes métropoles comme Nantes, qui ont opté pour des structures au niveau des quartiers et de plusieurs communes, que se trouve peut-être la réponse à cette interrogation.

Et le statut des personnels dans tout ça !

Vous trouverez dans peu de délibérations des conseils communaux ou intercommunaux une interrogation sur le sujet. Certes la « protection » des agents est encadrée dans beaucoup de textes, mais nous aurons à faire à une première à grande échelle que personne n'a jamais gérée. Certaines grèves récentes (d'éboueurs par exemple de grandes agglomérations) doivent nous rappeler que toute concertation préalable est nécessaire et indispensable. Une connaissance de nos différences, notamment dans le régime indemnitaire, doit être un premier travail afin de déboucher sur des propositions d'harmonisation.

Les impacts statutaires liés à la nouvelle taille des territoires ne concernent pas uniquement les emplois fonctionnels, mais aussi certains quotas de progression de personnels de catégorie B et C. C'est d'ailleurs peut-être dans l'augmentation de la taille des collectivités concernées et des personnels gérés que des solutions pourront être trouvées pour faciliter les fusions.

Enfin, la prise en compte du remboursement de frais de déplacement liés au transfert du poste de travail dans un autre lieu doit aussi faire partie d'une discussion générale sur l'évolution de l'organisation du travail de la nouvelle intercommunalité, même si, à la différence de ce qui a pu se passer dans la fonction publique d'État, celle-ci ne semble pas être prévue par les textes. Les CTP auront leur mot à dire sur le sujet et les associer très en amont pourra être très bénéfique.

Les grands théoriciens oublient souvent que c'est sur ces « petits détails » que se construit ou non la réussite d'une nouvelle organisation. Les difficultés cernées, il ne faudra pas hésiter à mettre une préfecture devant ses responsabilités pour accorder un peu de « souplesse », statutaire ou autre, pour la mise en place du nouveau territoire.

Ces trois chantiers, parmi d'autres sans doute en termes de management, seront à mener en même temps, ce qui sera une difficulté supplémentaire, mais aussi la garantie d'un changement réussi.

« Bonjour, je suis votre prochain chef de service... J'ai préparé votre profil de poste »

C'est quasiment en ces termes que la directrice d'un service d'une « petite » collectivité a été récemment accueillie par une plus « grande » que le SDCI prévoit de « fusionner ». Autant dire que cette façon de faire ne laisse pas présager d'une bonne ambiance dans l'organisation de la future collectivité. Elle est à la fois démobilisante, l'expression d'un mépris du travail fait par de plus petites collectivités et préjuge des résultats d'une réflexion bien sûr nécessaire sur l'organisation de la future collectivité. Mais, malheureusement, il semble que cet exemple ne soit pas unique !

Des histoires différentes, des réponses différentes

Parmi les différences de services gérés par des communautés et appelés à fusionner, il n'est pas rare de trouver deux familles d'activités qui sont traitées (dans les grandes collectivités) par les communes en direct et par les plus petites par l'intercommunalité : ce sont les services à l'enfance (de la petite enfance au périscolaire et aux centres de loisirs) et les services d'instruction des permis de construire. Pour ce dernier, les « petites » communes ont été délaissées plus tardivement par les services de l'État et la réponse intercommunale est arrivée récemment. C'est devenu un service incontournable des communautés et un outil très important de gestion de leur développement pour les communes. Ce service est assuré depuis longtemps dans les grandes communes au niveau municipal. Afin de pallier cette différence, une des réponses apportées par différentes communautés est de continuer à prendre en charge le service communautaire qui instruit les autorisations de droit des sols pour certaines communes et à indemniser les communes du service qu'elles assuraient déjà en interne. Cette première étape franchie, qui instaure une certaine « équité » de traitement, il reste à mettre en place des synergies entre ces différents centres d'instruction.

Pour l'enfance, la problématique est souvent identique : des services qui sont restés dans le « giron » des communes dans les grandes collectivités, et une réponse intercommunale pour les collectivités plus petites. L'importance des personnels et des sommes en jeu rend l'exercice plus difficile, avec des perspectives de « transfert de charges » plus élevées. Si la législation sur les fusions permet aujourd'hui, pour une durée limitée, de garder une offre différente de services sur un territoire intercommunal, il faut dès la fusion s'attaquer à cette difficulté pour la gérer au mieux. Il y a une certitude en ce domaine : la prise en charge par les petites communes de ce type de service assuré par l'interco est bien sûr juridiquement possible, mais elle serait ressentie comme un grave recul en matière d'intercommunalité !

Utiliser la proximité comme un atout pour la communauté

Les dernières incertitudes « européennes » sur la requalification en marchés publics des conventions entre collectivités étant levées, plus rien n'interdit aux collectivités encore hésitantes de développer ce type de prestations. Déjà, un certain nombre est à l'œuvre dans des domaines fort différents. Ainsi, la CA de Blois conventionne avec l'ensemble de ses communes membres pour l'entretien d'espaces verts, de voiries ou de stations de lagunage, en leur réglant une somme correspondant au temps passé à ce travail par les agents de la collectivité. Sa voisine, la communauté de communes du Val d'Amboise a conventionné avec deux communautés de communes voisines pour participer à l'entretien de deux déchetteries situées sur d'autres communes de son territoire et permettre l'accès aux habitants des villages voisins n'appartenant pas à la même communauté de bénéficier de ce service. Proximité peut ainsi rimer avec efficacité, économie de moyens et... diminution du CO2 consommé !

Témoignage de Maurice François
Directeur général délégué à la cohérence territoriale Nantes Métropole

Préserver les « territorialités »

« Si la nécessité de créer des pouvoirs urbains forts et intégrés n'est pas contestable, il est néanmoins essentiel face à cette évolution que soit préservé le contact avec le terrain. Il est indispensable de prendre en compte les « territorialités » qui se constituent autour de groupes d'habitants à des échelles locales. Ils ont toute légitimité pour « penser » leur espace de vie, garantissant ainsi la vie démocratique et le maintien du lien social à une échelle sociétale acceptable. Après dix années de fonctionnement du dispositif de proximité, nous pouvons vérifier que la réactivité des services a été préservée ; mais aussi que la proximité des élus municipaux et des habitants a permis, dans le respect des cadres de référence métropolitains, de mieux prendre en compte les contraintes et les attentes du territoire. Le dispositif a imprimé au cœur des préoccupations métropolitaines les usages et les finalités, car il a facilité l'interaction entre l'échelle de la proximité et celles des thématiques et des territoires plus larges. »

Témoignage d'Agnès Gori-Rasse
Directrice générale des services, communauté de communes Caux estuaire

« Un enjeu de reconnaissance très clair »

« La question de la gouvernance politique résultant de la fusion de plusieurs intercommunalités se pose légitimement : nombre de sièges, équilibres... Il me semble qu'il faut également s'interroger sur les modalités de réorganisation administrative et technique à fixer dès la décision d'installer une nouvelle instance communautaire issue d'une fusion. Cette réorganisation doit permettre une réponse adaptée et appropriée aux questions nécessairement différentes selon qu'elles se posent du point de vue du monde rural ou de territoires plus urbains. Elle doit se réfléchir dans le respect de chaque organe préexistant à la nouvelle entité et la coproduire facilitera sans doute l'acceptation par chacun, élu, cadre, personnel les modifications à venir. Il faut un geste fort sur la place des agents qui vont être intégrés dans ces grandes structures, pas nécessairement du seul point de vue salarial mais également du point de vue de l'intérêt du travail, de l'évolution de carrière. C'est un enjeu de reconnaissance très clair : un chef de service d'une communauté de communes fusionnée, souvent « au four et au moulin », retrouvera-t-il un positionnement aussi privilégié dans une grande intercommunalité ? Il en va de l'intérêt de son travail mais aussi de la réussite du défi de la proximité, qu'il connaît bien. »

Témoignage de Bernard Breuille
Directeur général des services, centre de gestion du Finistère.

"Il n'y a pas de périmètres pertinents universels"

« Sur cette notion des défis de la proximité, prenons le cas des agents d'exécution : considérer que le regroupement des salariés va les conduire à faire des kilomètres, c'est sans doute faire preuve d'un peu de réticence affective au changement souvent très virtuel. Si l'organisation et la structure de rattachement changent, le lieu de la mission peut tout à fait rester le même. Celui qui nettoie un fossé sur le territoire de la communauté de communes continuera parfois de le faire, avec une autre collectivité employeur. Il est clair, en revanche, qu'au niveau des cadres, le passage d'une « com com » à ces intercommunalités « XXL » peut représenter une vraie difficulté en termes de responsabilité, voire d'intérêt du travail. En même temps, il faut absolument éviter de recréer des structures qui génèrent des allers-retours, de la bureaucratie, des procédures alourdies. Je n'ai pas d'idées préconçues sur les périmètres pertinents, car ils ne sont pas universels. Un regroupement de 50 000 habitants en Lozère, c'est le niveau du département ! Il y a donc un ratio à trouver entre avantages et inconvénients liés à ces regroupements selon les territoires. »

Rennes Métropole, ville archipel, ville créative

Dossier réalisé par Valérie Liqueur

« Les principes fondamentaux de l'action communautaire sont la coopération et la subsidiarité » - interview : Daniel Delaveau, président de Rennes Métropole (extrait)

Rennes Métropole a mutualisé une partie des services avec la ville centre. Depuis quand la communauté est-elle engagée dans une telle démarche ?

L'intercommunalité à Rennes Métropole s'appuie de longue date sur une politique de solidarité intercommunale, incarnée notamment par la taxe professionnelle unique, les documents de planification ou encore la répartition de l'effort de construction de nouveaux logements depuis 2001. Sur cette base, des rapprochements entre administrations ont été opérés dès 2001 en matière d'urbanisme.

Dès le début de ce mandat, j'ai lancé le projet de mutualisation des services avec les deux volets : un rapprochement des services entre la ville centre et la communauté d'une part et, d'autre part, le renforcement de la plateforme des services avec l'ensemble des communes membres.

Au terme d'une démarche très concertée, 650 agents ont été mutualisés dans les services fonctionnels (sauf les finances), communication, culture, TIC, environnement-énergie, relations internationales, aménagement urbain.

L'autre aspect important de notre démarche de mutualisation est la plateforme de services : développée avec toutes les communes volontaires, les maires et les DGS, cette plateforme est un champ multiforme de coopération infra communautaire (groupement d'achat, coordination des programmations des équipements culturels, réflexion sur la constitution des pôles d'ingénierie technique). Cette démarche est convergente avec la dynamique des coopérations déjà existantes (syndicats intercommunaux de secteurs, équipements mutualisés ou CIAS rassemblant plusieurs communes).

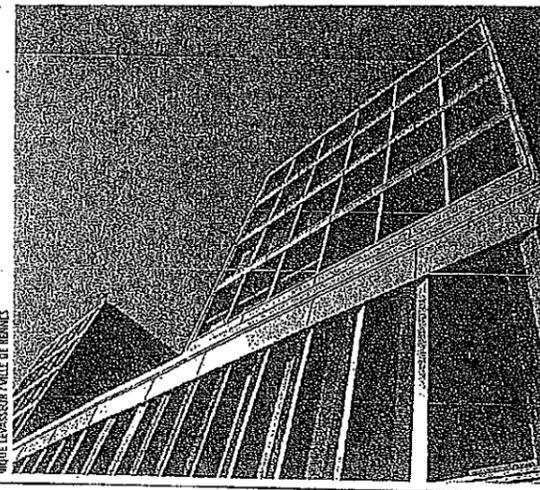
Quel bilan dressez-vous de cette expérience de mutualisation ?

Il est trop tôt pour tirer un véritable bilan, car l'enjeu est de créer une nouvelle culture commune

et une harmonisation des pratiques. Bien sûr, cela ne se décrète pas et les chantiers essentiels ne sont pas forcément spectaculaires (je pense par exemple à la compatibilité des systèmes informatiques...). Mais déjà on voit bien que partager les mêmes bureaux, mieux partager l'information, construire des procédures communes, tout cela fait émerger un sentiment d'appartenance à une même entité. Je salue d'ailleurs l'investissement de nos équipes dans cette démarche de changement.

Je souligne toutefois un écueil à éviter : si la mutualisation doit permettre d'éviter des doublons et de mieux utiliser des compétences, il ne faut pas privilégier une approche d'économie de court terme ; l'expérience montre que le résultat est plutôt une meilleure utilisation des moyens constants pour faire face à des besoins à la fois en mutation et en croissance. Nous sommes donc dans un processus long ; il nous faut continuer à la fois à approfondir et compléter la mutualisation entre les services de la ville centre et de la communauté, mais aussi plus largement à poursuivre les pistes de coopération avec l'ensemble des communes de l'agglomération quelles que soient leur taille. Et je rejoins ainsi mon propos de départ : l'intercommunalité est le moyen de renforcer la commune tout en engageant le projet collectif !

Propos recueillis par VL



DOCUMENT 6

CODE GENERAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Article L5211-4-1

Modifié par la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 - art. 65 (V)

I.-Le transfert de compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre. Toutefois, dans le cadre d'une bonne organisation des services, une commune peut conserver tout ou partie du service concerné par le transfert de compétences, à raison du caractère partiel de ce dernier.

Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré en application de l'alinéa précédent sont transférés dans l'établissement public de coopération intercommunale. Ils relèvent de cet établissement dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs.

Les modalités du transfert prévu aux alinéas précédents font l'objet d'une décision conjointe de la commune et de l'établissement public de coopération intercommunale, prise respectivement après avis du comité technique compétent pour la commune et, s'il existe, du comité technique compétent pour l'établissement public.

Le transfert peut être proposé aux fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires exerçant pour partie seulement dans un service ou une partie de service transféré. En cas de refus, ils sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition, à titre individuel et pour la partie de leurs fonctions relevant du service ou de la partie de service transféré, du président de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. Ils sont placés, pour l'exercice de cette partie de leurs fonctions, sous son autorité fonctionnelle. Les modalités de cette mise à disposition sont réglées par une convention conclue entre la commune et l'établissement public de coopération intercommunale.

Les agents transférés en vertu des alinéas précédents conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Il en est de même lorsqu'à l'inverse, par suite de modifications des statuts de la communauté, des personnels de celle-ci sont transférés à des communes.

II.-Lorsqu'une commune a conservé tout ou partie de ses services dans les conditions prévues au premier alinéa du I, ces services sont en tout ou partie mis à disposition de l'établissement public de coopération intercommunale auquel la commune adhère pour l'exercice des compétences de celui-ci.

III.-Les services d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services.

IV.-Dans le cadre des mises à disposition prévues aux II et III, une convention conclue entre l'établissement public de coopération intercommunale et chaque commune intéressée en fixe les modalités après consultation des comités techniques compétents. Cette convention prévoit notamment les conditions de remboursement par la commune ou l'établissement public bénéficiaire de la mise à disposition des frais de fonctionnement du service. Les modalités de ce remboursement sont définies par décret.

Le maire ou le président de l'établissement public adresse directement au chef du service mis à disposition toutes instructions nécessaires à l'exécution des tâches qu'il confie audit service. Il contrôle l'exécution de ces tâches.

Il peut donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature au chef dudit service pour l'exécution des missions qu'il lui confie en application de l'alinéa précédent.

Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires affectés au sein d'un service ou d'une partie de service mis à disposition en application des II ou III sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition, à titre individuel, selon le cas, du président de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou du maire. Ils sont placés, pour l'exercice de leurs fonctions, sous son autorité fonctionnelle. Les modalités de cette mise à disposition sont réglées par la convention prévue au premier alinéa du présent IV.

Article L5211-4-2

Créé par la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 - art. 66

En dehors des compétences transférées, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres peuvent se doter de services communs.

Les effets de ces mises en commun sont réglés par convention après avis du ou des comités techniques compétents. Pour les établissements publics soumis au régime fiscal prévu à l'article 1609 nonies C du code général des impôts, ces effets peuvent également être pris en compte par imputation sur l'attribution de compensation prévue au même article.

Les services communs sont gérés par l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Les fonctionnaires et agents non titulaires communaux qui remplissent en totalité ou en partie leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont de plein droit mis à disposition de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour le temps de travail consacré au service commun.

L'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre exerce à leur égard les prérogatives reconnues à l'autorité investie du pouvoir de nomination à l'exception de celles mentionnées aux articles 39, 40, 61, 64 à 73, 75, 78, 79, aux sixième à huitième alinéas de l'article 89 et suivants et aux articles 92 à 98 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Les agents mis à disposition en vertu de l'alinéa précédent conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée.

En fonction de la mission réalisée, le personnel des services communs est placé sous l'autorité fonctionnelle du maire ou sous celle du président de l'établissement public.

Article L5211-4-3

Créé par la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 - art. 66

Afin de permettre une mise en commun de moyens, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut se doter de biens qu'il partage avec ses communes membres selon des modalités prévues par un règlement de mise à disposition, y compris pour l'exercice par les communes de compétences qui n'ont pas été transférées antérieurement à l'établissement public de coopération intercommunale

DOCUMENT 7

Guide pratique

LOI DE RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
(Articles 65 à 67 de la loi n° 2010-1563 du 16/12/2010 – Articles L. 5211-4-1 à L. 5211-4-3
et L. 5211-39-1 du CGCT)

« Mutualisation des services au niveau communal »

La mutualisation des services est devenue une nécessité dans le contexte de maîtrise de la dépense publique locale. Dans les récents rapports, et notamment celui de la Délégation du Sénat aux collectivités territoriales et à la décentralisation, en date du 25 mai 2010, le constat a été dressé d'une insuffisante exploitation des possibilités de ce mode d'organisation de l'action locale, notamment au sein du bloc communal.

En conséquence, la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 a sensiblement amélioré le cadre des mutualisations au sein du bloc communal en :

- faisant de l'EPCI à fiscalité propre le porteur principal de mutualisations du bloc communal ;
- renforçant sa sécurité juridique au regard des exigences du droit communautaire ;
- diversifiant ses instruments, en permettant notamment la création de services communs aux EPCI et à leurs communes membres ainsi que l'acquisition de matériels par les EPCI au bénéfice de leurs communes membres ;
- systématisant la réflexion au sein des intercommunalités sur les possibilités de mutualisation.

Une démarche de mutualisation institutionnalisée

En vertu du nouvel article L. 5211-39 du CGCT, après chaque renouvellement général des conseils municipaux, un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'EPCI à fiscalité propre et ceux des communes membres sera élaboré.

Ce rapport comportera un projet de schéma de mutualisation des services et sera soumis à l'avis des communes membres puis approuvé par l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre. Chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget, un bilan de l'état d'avancement du schéma de mutualisation sera communiqué par le président de l'EPCI à fiscalité propre.

De nouvelles possibilités de mutualisations

La création de services communs

Le nouvel article L. 5211-4-2 du CGCT permet la création d'un service commun entre un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres regroupant les moyens humains et techniques affectés par ces entités à une même mission.

Ce dispositif se caractérise ainsi par sa souplesse puisqu'il associe à sa mise en œuvre uniquement l'EPCI et celles de ses communes membres qui le souhaitent.

Un service commun a vocation à prendre essentiellement en charge les services dits fonctionnels (ressources humaines, informatique, finances, etc.) qui concourent indirectement à l'exercice par une commune ou un EPCI à fiscalité propre de ses compétences.

Le service commun est géré par l'EPCI à fiscalité propre. Les conséquences, notamment financières, de ces mises en commun sont réglées par convention après avis du ou des comités techniques compétents.

En cas de service commun ne regroupant qu'une partie des communes membres de l'EPCI, la création de comités techniques communs à un EPCI à fiscalité propre et à seulement une partie de ses communes membres est rendue possible.

Situation des personnels

Les fonctionnaires et agents territoriaux qui remplissent en totalité ou en partie leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont de plein droit mis à disposition de l'EPCI pour le temps de travail consacré au service commun.

Ils sont soumis à l'autorité hiérarchique du président de l'EPCI ou du maire selon la nature de la mission réalisée.

Ils conservent de plein droit leur régime indemnitaire et les avantages collectifs

Un partage accru des moyens matériels de l'EPCI à fiscalité propre

Le nouvel article L.5211-4-3 du CGCT permet aux EPCI à fiscalité propre d'acquérir du matériel pouvant servir aux besoins de l'EPCI à fiscalité propre et de ses communes membres.

Cette faculté est ouverte quand bien même l'EPCI à fiscalité propre ne serait doté d'aucune compétence pour laquelle le matériel est nécessaire.

Un règlement de mise à disposition fixe les modalités de cette mise en commun des moyens de l'EPCI à fiscalité propre.

La passation de conventions de prestations de services

Le nouvel article L.5111-1-1 du CGCT permet la passation entre des EPCI à fiscalité propre de conventions de prestations de services.

Ces conventions se situent en dehors du cadre juridique de la commande publique quand elles portent sur des services non économiques d'intérêt général ou ont pour objet la mise en œuvre de compétences communes.

Une sécurisation des mises à disposition « ascendantes » de services

Depuis que la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a étendu à l'ensemble des EPCI à fiscalité propre le régime de mise à disposition de services applicable aux communautés urbaines, il est possible que, par dérogation au principe suivant lequel le transfert de compétences d'une commune à un EPCI implique le transfert concomitant du service et du personnel correspondant, une commune conserve son service pour des motifs organisationnels et le mette ensuite à disposition de l'EPCI pour l'exercice de ses compétences.

Dans un avis motivé du 29 juin 2007, la Commission européenne a critiqué ce type de mutualisation dite « ascendante », en estimant que les conventions par lesquelles les services d'une commune membre d'un EPCI pouvaient être mis à disposition de celui-ci sans procédure de passation de marché semblaient contraires au droit communautaire.

La loi du 16 décembre 2010 modifie le Code général des collectivités territoriales (CGCT) afin de sécuriser le régime des mutualisations « ascendantes » au regard du droit communautaire, en maintenant ces mutualisations hors du champ des exigences applicables en matière de mise en concurrence des marchés publics sous réserve qu'elles répondent à plusieurs conditions :

- La conservation par une commune de tout ou partie de ses services concernés par un transfert de compétences doit satisfaire deux critères cumulatifs. D'une part, le transfert de compétences à l'EPCI à fiscalité propre doit avoir été partiel.

Une commune ne peut donc conserver tout ou partie d'un service concerné par le transfert de l'intégralité d'une compétence communale à un EPCI à fiscalité propre. D'autre part, la conservation du service par une commune doit présenter un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services.

- La mise à disposition au bénéfice de l'EPCI doit, d'une part, concerner des services communaux qui auraient dû faire l'objet d'un transfert, et, d'autre part, avoir pour objet l'exercice de la compétence transférée à l'EPCI.

- Dès lors qu'une commune a conservé tout ou partie d'un service concerné par un transfert de compétences, elle a l'obligation, et non plus la faculté, de le mettre à disposition de l'EPCI pour l'exercice par celui-ci de ses compétences.

- Une convention doit fixer, après avis des comités techniques compétents, les modalités de la mise à disposition, ainsi que les conditions de remboursement, lesquelles devront correspondre à celles qui seront déterminées par un décret.

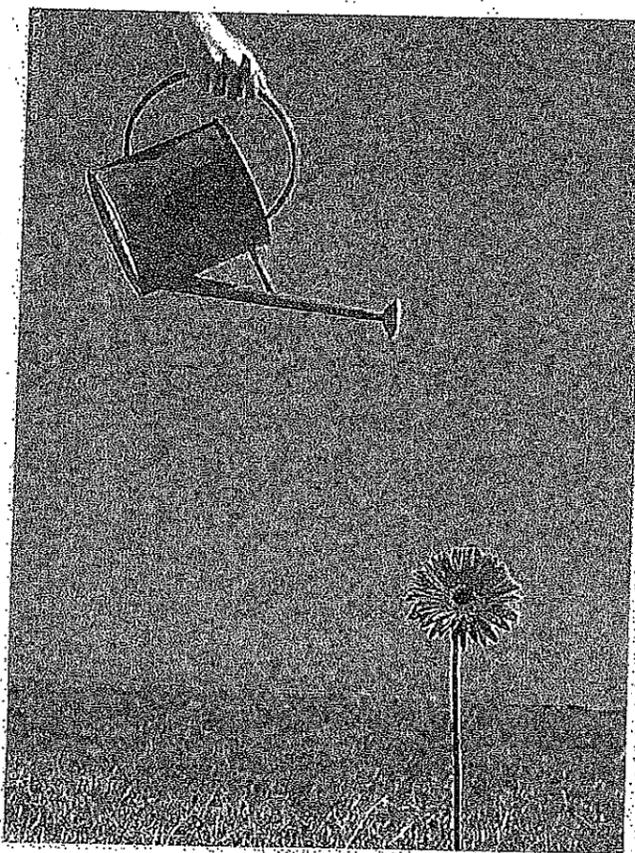
Un délai d'un an à compter du 16 décembre 2010, date de la promulgation de la loi, est laissé aux communes membres d'un EPCI qui ont conservé tout ou partie d'un service concerné par un transfert de compétences pour se mettre en conformité avec le nouveau régime de mise à disposition de service.

Situation des personnels

Les fonctionnaires et agents territoriaux affectés au sein d'un service ou d'une partie de service mis à disposition sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition du président de l'EPCI. Ils sont placés sous son autorité fonctionnelle. Une convention entre la commune et l'EPCI, élaborée après consultation des comités techniques compétents, fixe les modalités de cette mise à disposition.

Ministère de l'Intérieur

Quand la mutualisation fertilise le projet de territoire



Il était une fois la mutualisation... avec le plus souvent un souci d'économies d'échelle en perspective. Mais après plusieurs années de pratique, les communautés pionnières mettent surtout en avant l'émergence d'une culture administrative commune, la réalité d'un projet partagé de territoire, un surplus de services aux habitants. L'enthousiasme reste au rendez-vous, mais sans que ne soient passées sous silence les difficultés de gouvernance et de management : relations ville centre/communes périphériques, supplément de charge de travail, double chaîne hiérarchique...

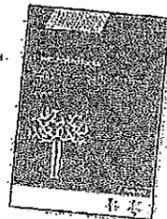
Présidents et cadres supérieurs, tous constatent que l'intégration communautaire a gagné en intensité, favorisant les synergies entre administrations et la coordination des décisions politiques.

Levier fédérateur autant que ligne d'horizon, le projet communautaire constitue le fil rouge de la démarche. Et quelle que soit la forme que revêt la mutualisation des services, la qualité du service rendu aux habitants reste in fine la motivation essentielle comme en atteste l'étude que publie l'AdCF ce mois-ci.

Dossier réalisé à partir d'une étude confiée par l'AdCF, sous la coordination de Nicolas Portier et Floriane Boulay, à cinq élèves administrateurs de l'Institut national des études territoriales (INET), dans le cadre d'un projet collectif : Franck Boulanjon, Alexis Choutet, Jérôme Dezobry, Laure Dollique et François Roussel-Devaux.

L'étude « La mutualisation des services : un enjeu d'intégration intercommunale » est disponible depuis le 12 mai sous version papier et électronique, pour les adhérents de l'AdCF.

Contact : Anne-Sophie Blanchard
(a.blanchard@adcf.asso.fr)
ou www.adcf.org



L'échantillon de l'étude

Les 20 structures intercommunales étudiées sont les communautés de communes de la Région de Charny, de Verdun et Lamballe, Communauté des communautés d'agglomération de la Région de Compiègne, du Beauvaisis, de Blois, Angers Loire Métropole, Clermont Communauté, Grenoble Alpes Métropole, Mulhouse Alsace Agglomération, Pau Pyrénées, Plaine Commune, Reims Métropole, Rennes Métropole, Sophia Antipolis, Valence Agglomération et celle de la Vallée de Montmorency (Cavam) ; les communautés urbaines de Strasbourg, Grand Toulouse et Nantes Métropole. Trois d'entre elles dénombrent moins de 50 000 habitants. Dans une très large majorité des cas, la Ville centre représente plus de 25 % de la population communautaire (pour 11 cas sur 20, elle dépasse les 50 %) et son maire est également président de la communauté (12 cas sur 16 puisque la Cavam, Plaine Commune, Sophia Antipolis et la communauté de la Région de Charny ne disposent pas de ville centre).

L'émergence progressive d'une culture commune

Souvent motivés au départ par la recherche d'économies d'échelle, les communautés engagées dans des démarches de mutualisation de services ont surtout trouvé les moyens d'améliorer la qualité de services à leurs habitants et de renforcer leur intégration communautaire. Sans regret mais avec précaution.

Renforcement de l'offre de garde de la petite enfance à Lamballe Communauté, amélioration de l'entretien des espaces verts à Plaine Commune, mise en place d'une politique sécuritaire en Vallée de Montmorency... rien de tout cela n'aurait été possible sans la mutualisation des services, tant au niveau de l'optimisation financière que du degré d'expertise des services.

Le syndrome de « la feuille dans la cour d'école »
Revers de la médaille, l'éloignement des centres de décision et l'émergence d'une « reconstruction » peuvent complexifier la démarche, au risque de la remettre en cause. Faute d'une répartition claire,

(journaux internes, réseau intranet partagé, cérémonie de vœux commune...) ; sessions de découverte (organiser des visites des services communautaires pour les agents d'origine communale et réciproquement...) ; harmonisation des rythmes de la vie locale (éviter les télescopages entre bureaux municipaux, conseils communautaires, commissions thématiques...) ; développement de la polyvalence des points d'accueil du public (mise à disposition d'un calendrier de collecte des ordures ménagères dans tous les hôtels de ville)... Pour les habitants, des points de contacts uniques territorialisés peuvent également être mis en place comme des guichets uniques thématiques (à l'instar des points emplois de la Cavam installés dans des locaux communaux) ou un accueil téléphonique unique avec un numéro dédié.

Mutualisation et intégration intercommunale

Au-delà de ce risque, le fonctionnement en services mutualisés conduit nécessairement à l'évolution des pratiques administratives et managériales. La mutualisation des services permet d'aplanir les frontières administratives pour se placer dans la perspective d'une cohérence d'ensemble de l'action publique locale. Néanmoins, la traduction concrète de cet objectif – sinon affiché, du moins espéré – demande du temps et une volonté de l'ensemble des acteurs du territoire d'accepter de dépasser le cadre classique de l'administration territoriale pour s'orienter vers une troisième culture. À terme, elle pourrait se traduire par l'organisation suivante : une administration unique au service d'un projet de territoire porté par plusieurs collectivités. Pour autant, la mutualisation des services n'est pas, en soi, le gage d'une intégration accrue entre la communauté et ses communes membres (certains recours à la mutualisation sont motivés par le seul souhait d'éviter de « perdre » des agents lors des transferts de compétences à l'intercommunalité). Plus que le degré de la mutualisation, ce sont donc les objectifs qui l'ont motivés, l'implication des politiques et la manière dont elle fonctionne qui permettent d'en identifier l'esprit, entre une simple volonté de rationalisation et une démarche ambitieuse au service du projet de territoire.

« La mutualisation n'est pas la solution absolue. La démarche doit être accompagnée d'une réflexion sur la gouvernance et le partage du pouvoir. »



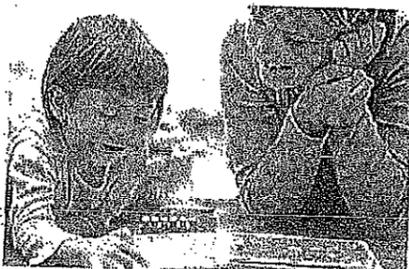
Jo Spiegel, président délégué de Mulhouse Alsace Agglomération

des missions entre communauté et communes, il n'est pas rare que des agents imputent à la mutualisation la responsabilité d'un dysfonctionnement. C'est le syndrome à conjurer de « la feuille dans la cour d'école », expression utilisée à Plaine Commune pour illustrer le fait que ladite feuille sera (ou ne sera pas) ramassée, soit par les agents communaux soit par les agents communautaires, en fonction de l'endroit où elle est tombée. Pour pallier ce risque de dilution de responsabilité, le Grand-Toulon diffuse largement le trombinoscope des agents. D'une manière générale, tout ce qui favorise l'émergence d'une culture commune entre agents impacte positivement le service public local : outils de communication communs

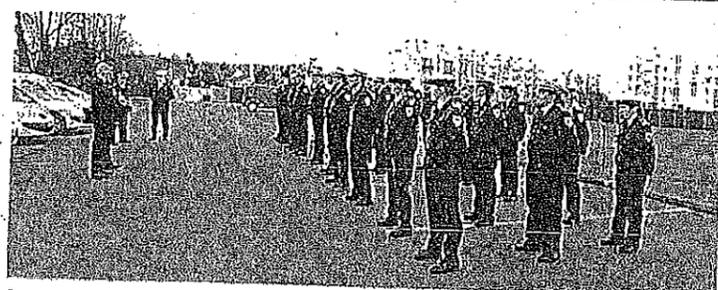
Tous mutualisables ?

Domaine	Famille de métiers du domaine
Pilotage, management et gestion des ressources	Direction générale
	Affaires générales
	Finances
	Ressources humaines
	Système d'Information et TIC
	Communication
Politiques publiques d'aménagement et de développement	Développement territorial
	Environnement
	Urbanisme et aménagement
	Transports et déplacements
	Formation professionnelle
	Habitat et logement
Interventions techniques	Entretien et services généraux
	Imprimerie
	Infrastructures
	Espaces verts et paysages
	Patrimoine bâti
	Propreté et déchets
	Eau et assainissement
	Social
	Éducation et animation
	Restauration collective
Animation et services à la population	Santé
	Laboratoires
	Population et funéraire
	Services culturels
	Arts et techniques du spectacle
	Bibliothèques et centres documentaires
	Enseignements artistiques
	Établissements et services patrimoniaux
	Sports
	Sécurité
Prévention et sécurité	
Incendie et secours	

Source : Guide des métiers mutualisés, CAVAM (février 2010)



Lamballe Communauté et sa ville centre déploient de nouveaux services à la personne en matière de petite enfance, domaine exigeant en termes de niveau de qualification des agents et financiers. Le plus : une gestion mutualisée des ressources humaines pour l'organisation des formations continues, mais aussi des absences et des amplitudes d'ouverture au public...



Entre 2005 et 2007, les agents de police municipale des huit villes de la communauté d'agglomération de la Vallée de Montmorency ont été transférés à la CAVAM, ainsi que les agents de surveillance de la vie publique et les agents administratifs affectés aux postes de police municipale, soit 85 ETP. Ils sont mis à disposition des maires, qui restent décideurs sur le nombre d'agents, de véhicules et d'équipements de vidéo protection. Acquis par la communauté, ces moyens sont imputés aux communes via leur attribution de compensation. La mutualisation a ainsi permis un équipement homogène des équipes ainsi qu'une optimisation des prix des matériels.

INTERVIEW Bruno Malhey, directeur général des services de la communauté d'agglomération de Blois

De nombreux services de l'agglomération et de la ville de Blois sont mutualisés, alors que le président de la communauté n'est pas maire de la commune centre. Cette situation n'est pas la plus classique...

L'idée de mutualiser les services de l'agglomération avec ceux de la ville de Blois a germé en 2007, à l'époque où l'exécutif de ces deux structures était incarné par la même personne et où le DGS était déjà mutualisé, depuis 2005. Avec l'alternance politique issue des élections municipales de 2008, deux exécutifs distincts ont été élus, chacun accompagné de son propre DGS. Après avoir remanié les organigrammes, de janvier à mars 2009, quatre des six directions générales adjointes ont été mutualisées (DGS, DGA ressources, DGA planification, DGS culture - tourisme - sports).

Aujourd'hui, seules deux directions demeurent exclusivement du ressort de la ville de Blois : la direction enfance - jeunesse - sports et les services aux citoyens (démocratie de proximité, état civil, etc.).

Quelle fut la réaction des élus municipaux face à cette décision ?

Les craintes initiales relevaient tant des élus de la ville centre que de ceux des communes périphériques. Les premiers ont cru, tout d'abord, que si l'on demandait aux agents municipaux de travailler également sur des projets communautaires, ils auraient tendance à privilégier ceux-ci par rapport aux projets municipaux qui auraient pu être considérés comme moins intéressants. Cette crainte fut rapidement levée, tout comme celles des

élus des communes périphériques qui pensaient, quant à eux, exactement l'inverse ! Ils craignaient que les agents privilégient les dossiers de la ville centre au détriment des projets concernant l'ensemble du périmètre communautaire.

Souhaitant intégrer les communes périphériques dans ce processus de mutualisation, nous travaillons actuellement à la mise en place d'une plate-forme de services. Les services de la communauté conseillent déjà fréquemment les communes les moins dotées en ingénierie. Mais face au désengagement de l'État, notamment dans le domaine de l'aménagement, nous souhaitons leur offrir un service de conseils de haut niveau en matière juridique, allant de la commande publique à l'urbanisme opérationnel. Sur ce dernier point, nous avons d'ailleurs récemment instauré un fonds de concours à destination des communes qui se regroupent pour réaliser un plan local d'urbanisme. Nous avons déjà reçu deux demandes pour l'année 2011.

Comment éviter, dans ce cadre, une surcharge de travail pour les agents ?

Au niveau de la direction, nous organisons une réunion hebdomadaire avec les deux DGS, les six DGA et les directeurs de cabinet. En sus, je rencontre mon homologue de la ville centre, ainsi que le président, le maire de cette commune et leurs directeurs de cabinet une fois par semaine.

Il n'en demeure pas moins que les réunions de la ville et de la communauté perdurent, ce qui est potentiellement chronophage. Face à cette

situation, trois leviers ont été utilisés pour limiter une surcharge de travail des agents. D'abord, les calendriers des réunions de la communauté, de la ville mais également du CIAS, sont organisés de telle manière qu'ils ne se chevauchent pas. Néanmoins, ce processus s'étant opéré à personnels constants, l'effet de saisonnalité n'est pas à négliger. Les services qui organisent les manifestations culturelles sont, par exemple, très mobilisés pendant une partie de l'année. En outre, en cette deuxième partie de mandat, la demande va encore croître de la part des associations. À cela s'ajoute une exigence sans cesse croissante de la qualité du service public.

Afin de fluidifier les échanges et de permettre aux agents de mieux se connaître, une formation longue a été organisée avec le CNFPT à destination des agents d'encadrement. Une partie théorique a fait le point sur le management par projet ; des ateliers d'échange ont permis un premier retour sur le ressenti des agents. Pour faciliter les échanges et laisser libre cours à la parole des agents, les deux DGS n'y ont pas pris part.

Enfin, depuis le début de cette année, un plan de charge conjoint ville/communauté a été établi au niveau de la direction des études et travaux, afin de prioriser les travaux de la ville et de la communauté. Au sein de chaque direction, une convention unique répartit également la charge de travail par agent, avec les flux financiers correspondants. Cette convention est révisée tous les six mois et prend en compte la masse salariale, l'hébergement, les fluides, etc.



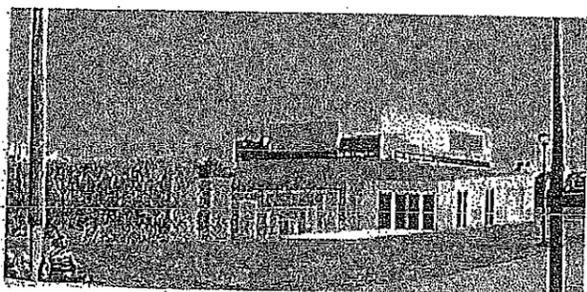
« Les craintes initiales relevaient tant des élus de la ville centre que de ceux des communes périphériques. »

Qual bilan tirez-vous de ce mode d'organisation des services ?

Le bilan est globalement positif. La mutualisation a suscité l'émergence d'une culture commune, au moins au niveau des encadrants, ce qui facilite largement le travail sur des projets collectifs. Nous réfléchissons d'ailleurs à élargir ce mode d'organisation au CIAS, dans certains domaines. Le schéma de mutualisation permettra de penser globalement cet outil.

Néanmoins, à masse salariale constante, nous sommes conscients que nous atteignons nos limites dans certains services ; nous devons réfléchir soit à recruter, soit à externaliser certaines prestations.

Propos recueillis par Floriane Boutay



La communauté d'agglomération de Clermont-Ferrand a décidé d'implanter dans chaque commune membre, quelle que soit sa taille, un équipement d'intérêt communautaire à vocation culturelle, sportive ou sociale (notre photo : Le Tremplin, salle de musique actuelle inaugurée en février 2011, située dans la commune de Beaumont), dont le fonctionnement repose sur des agents mutualisés. Un haut niveau de service de proximité que les communes n'avaient pas les moyens de financer.



À Plaine Commune, les premières conventions de mutualisation remontent à 2003. Cette année-là, les espaces verts ont été transférés en bloc des communes vers la communauté d'agglomération afin d'éviter tout doublon, ainsi que le nettoyage des espaces publics et des cours d'écoles et le déneigement. À cette occasion, quelques 800 agents ont rejoint la communauté d'agglomération : les espaces publics sont à la charge de la communauté et les espaces privés relèvent des communes.

Le poids déterminant du politique

La réussite de la mutualisation dépend d'abord de facteurs politiques : « timing » du projet, personnalité des acteurs, fonctionnement du couple maire-président, équilibres internes au territoire. Le grand défi étant de faire émerger une culture commune, ou une « troisième culture ».

La mutualisation est un projet structurant dont les avantages attendus sont rarement immédiats. C'est pourquoi la démarche est souvent initiée en début de mandat, surtout lorsque le maire de la ville centre est aussi président de la communauté ; non seulement pour se laisser le temps du mandat afin d'initier, conduire et consolider le projet, mais aussi parce que le maire de la ville centre possède alors une légitimité politique forte lui permettant d'imposer une démarche dont les communes périphériques peuvent se mêler.

« Pour faire avancer un projet de mutualisation, mieux vaut, à l'origine, des relations tendues que l'absence de relations. »

C'est le cas à Reims où, dès 2008, la nouvelle maire-présidente a choisi de mutualiser les services de la ville avec ceux de la communauté d'agglomération, et ce malgré les fortes réticences des autres communes très attachées à l'indépendance

de Reims Métropole. Selon son directeur général des services, Olivier Nys, « la fenêtre de tir est souvent assez étroite, deux, trois ans maximum ». Angers Loire Métropole, la communauté du Beauvaisis, Lamballe Communauté, le Grand Toulouse et Rennes Métropole ont également franchi le pas quelques mois seulement après les élections municipales de 2008.

Dans de nombreux cas (Rennes, Valence, Reims, Pau...), la mutualisation fut mise en œuvre au cours d'un premier mandat, le cas échéant après une alternance comme à Toulouse où le nouveau leadership a permis la création d'une communauté urbaine qui inscrivait comme objectif la mutualisation des services entre communauté et ville centre, ainsi que la territorialisation des services communautaires, via huit pôles de proximité.

Après une échéance électorale

De façon générale, on constate que la mutualisation est initiée soit après une échéance électorale, soit au moment de la création ou de la transformation du groupement. Plus déterminant encore se révèle le rôle personnel d'un élu, en général le président de l'agglomération. À Strasbourg, Mulhouse, Verdun ou encore Lamballe, c'est clairement le poids de l'« homme fort » du territoire qui a permis à la mutualisation de se concrétiser. D'ailleurs, Philippe Lacaille et Jean-Jacques

Delory, respectivement directeurs généraux des services de Tour(s) Plus et de la communauté du Beauvaisis, s'interrogent sur la pérennité d'un tel dispositif en cas de discordance politique ultérieure entre le maire de la ville centre et le président de l'agglomération (pour un point de vue contraire, voir l'interview de Bruno Mashey p.11). La désignation d'un vice-président à la mutualisation (comme à Plaine Commune) est également un bon indicateur de l'importance politique du projet.

Garanties et contreparties

Les rapports de force politiques entre communes membres de la communauté semblent en général secondaires par rapport au clivage ville-centre/communes périphériques. Convaincre les communes périphériques que la mutualisation leur sera bénéfique via, par exemple, un renforcement de l'expertise administrative et juridique (souvent gracieusement mise à disposition des communes non mutualisées) n'est pas évident. Il faut souvent donner des garanties, voire des gages ou des contreparties négociées, pour obtenir l'adhésion générale.

Un premier niveau consiste à assurer aux maires, dont les services ont été mutualisés avec ceux de la communauté, la préservation de leurs prérogatives. À la communauté de communes de la Région de Charny, par exemple, où la gestion unifiée est complète (cf. article p.16), le suivi des travaux relevant de compétences communautaires est ainsi délégué aux maires concernés. Au sein de la communauté urbaine de Strasbourg, il est envisagé de faire des DGS des communes les autorités fonctionnelles des services communautaires sur leur territoire. De même, Sylvie Delavie, chargée de mission mutualisation à Angers Loire Métropole, souligne la nécessité récurrente de mettre en place des plates-formes de services à destination de ces dernières lorsqu'elles ne sont pas incluses dans le dispositif de mutualisation à proprement parler.

Tradition de coopération

À la base de toute démarche de mutualisation se trouvent toujours le degré de confiance/méfiance entre communes, mais aussi l'habitude ou non du travail en commun et la conception que celles-ci se font de leurs propres prérogatives.

Au-delà des tensions, l'un des facteurs clés de réussite tient à l'existence ou non d'une tradition de coopération entre entités mutualisées. Les tensions sont surmontées du moment que les cadres et les agents ont l'habitude de travailler ensemble. Ainsi à Reims Métropole, malgré des débuts difficiles, la mutualisation fonctionne, notamment parce que les agents issus des deux collectivités se connaissent dans la mesure où les personnels de la communauté sont issus de l'administration municipale.

Pour faire avancer un projet de mutualisation, mieux vaut, à l'origine, des relations tendues que l'absence de relations.

Facteurs politiques de la mutualisation

Communauté	Lancement du projet simultanément à la création du groupement	Premier mandat du Président	Alliance politique	Lancement du projet en début de mandat	Unifié des fonctions maire de la ville centre / président
Angers Loire Métropole (Angers)					X
Communauté d'agglomération du Beauvaisis (Beauvais)				X	X
Agglopolys (Blois)		X	X	X	
Communauté d'agglomération de la Vallée de Montmorency					
Communauté de communes de la Région de Charny (Charny)				X	
Clermont Communauté (Clermont-Ferrand)					X
Agglomération de la Région de Comblégon (Comblégon)	X				X
Grenoble Alpes Métropole (Grenoble)					
Lamballe Communauté (Lamballe)					X
Mulhouse Alsace Agglomération (Mulhouse)					X
Communauté d'agglomération Pau Pyrénées (Pau)				X	X
Plaine Commune	X				
Reims Métropole (Reims)		X	X	X	X
Rennes Métropole (Rennes)		X		X	X
Communauté urbaine de Strasbourg (Strasbourg)					X
Grand Toulouse (Toulouse)					X
Valence Agglo (Valence)	X				X
Communauté de communes de Verdun (Verdun)	X				X

Source : « Ressources humaines : la mutualisation des services, facteur de l'intégration intercommunale », AdCFANET, mai 2011.

Trois types de mutualisation : choisissez celle qui vous ressemble !

Portant sur vingt communautés, l'étude AdCF/Inet dresse une typologie des pratiques en repérant trois formes d'organisation mutualisée : la coopération technique, la mutualisation des fonctions de pilotage et le cumul des deux dans une structure intégrée.

La diversité des 20 communautés étudiées dans le cadre de l'étude « La mutualisation des services : un enjeu d'intégration intercommunale » permet de distinguer trois grands types de mutualisation.

Le tout premier degré d'intégration débute avec la « coopération technique ». Par définition, elle concerne les services techniques dont les compétences auxquelles ils sont attachés n'ont pas été intégralement transférées. Dans le panel étudié, on retrouve fréquemment une mutualisation en matière d'entretien des espaces verts, des véhicules, de la voirie ou bien encore dans la gestion d'une imprimerie. Au-delà, l'animation et les services à la population (bibliothèques et médiathèques) font l'objet d'un nombre de plus en plus important de partage de services. A contrario, les secteurs les moins souvent partagés sont la sécurité, la restauration collective, la santé, l'état civil (instruction) et les services funéraires. Dans ce cas, mettre en œuvre une culture ou même des procédures communes n'est en rien un objectif.

« Le partage des outils informatiques favorise l'intégration plus rapide de l'ensemble des services »

Partage des services fonctionnels

Le « pilotage intégré » porte quant à lui sur le partage des services fonctionnels : direction générale, affaires générales, affaires juridiques, finances, ressources humaines, informatique et TIC, communication. A noter une prépondérance de la mise en commun des services informatiques et juridiques. Un certain nombre d'acteurs ont d'ailleurs souligné l'importance stratégique du

partage des outils informatiques communs pour une intégration plus rapide des services. Quant aux services juridiques, ils permettent un partage de l'expertise. A défaut d'une mise à disposition de services, l'objectif de créer une plate-forme de services à destination des communes périphériques non mutualisées est récurrent, même s'il est difficile à mettre en œuvre. En revanche, les services finances sont peu mutualisés... Au-delà de l'aspect politique de ce domaine, un tel partage génère lorsqu'il est mis en œuvre, des difficultés d'encombrements d'agenda qui doivent être anticipés si les services sont partagés, les collectivités continuent de voter leurs budgets respectifs... à la même période.

Trois facteurs semblent favorables à cette configuration : une ville centre (l'hypothèse de plusieurs « grandes » communes aux poids démographiques équivalents empêche souvent



Les bibliothèques et les médiathèques font l'objet d'un nombre de plus en plus important de partage de services.

un partage politique fort indispensable à ce type d'organisation) ; un équilibre politique (et non une homogénéité) entre cette ville-centre et les communes périphériques ; une impulsion politique forte.

La forme la plus intégrée de mutualisation est atteinte lorsque coopération technique et pilotage intégré sont réunis. La « structure intégrée » est notamment pratiquée par les communautés de Reims Métropole, Agglopolys, Angers Loire Métropole ou bien encore la communauté de communes de Verdun.

Le schéma de mutualisation : une construction à la carte

L'ensemble des présidents de communauté aura la charge d'élaborer, en 2014, un rapport relatif aux mutualisations des services entre les services de la communauté et ceux des communes membres. Un schéma oui, mais avec quel contenu ?

Selon l'article 67 de la loi de réforme des collectivités territoriales*, le rapport sur les mutualisations des services entre communauté et communes membres devra contenir un schéma prévoyant « notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de la communauté et des communes membres et sur leurs dépenses de fonctionnement ». Si ce schéma devra obligatoirement être mis en œuvre durant la durée du mandat, la loi est peu explicite s'agissant de son contenu exact. Le rapport des parlementaires Alain Lambert, Yves Détraigne, Jacques Mézard et Bruno Sido** prévoyait d'instaurer un bonus-malus sur les dotations de l'État, en fonction du degré de mutualisation à l'échelle communautaire. Cette solution semblant inadaptée à nombre de communes et communautés, il a été préféré de s'en tenir à l'obligation d'élaborer un document chargé d'encourager la discussion sur ce mode d'organisation des services.

Apprécier le degré de mutualisation

Or, un simple calcul mathématique ne peut permettre d'apprécier le degré de mutualisation ; deux éléments, difficilement chiffrables et comparables, doivent également être pris en compte. D'une part, les métiers mutualisés ont un impact déterminant dans l'appréciation du degré de coopération entre services : partager un service financier est beaucoup plus exigeant que mettre en place un service commun pour l'entretien des garages. Le contexte local doit, d'autre part, être étudié ; le climat et l'environnement politique sont déterminants. La redéfinition actuelle des périmètres intercommunaux interroge également nombre de communautés qui souhaitent mutualiser leurs services. À Versailles Grand Parc, le directeur général des services Alain Fauveau relève que « si

le projet de carte intercommunale présenté récemment par le préfet, devant la CDCL, est appliqué, les équilibres entre communes seront redéfinis ». De même, son homologue des Portes de l'Essonne, Michel Sauvé, prévient que les cartes risquent d'être rebattues dans la mesure où la ville la plus peuplée aujourd'hui serait dépassée par une nouvelle commune membre.

Néanmoins, la fusion qui a donné naissance à Mulhouse Alsace Agglomération n'a pas remis en question le processus historique de fusion. Si, au départ, un poste de DGS spécifique à la communauté avait été créé, l'unicité de la fonction est finalement acceptée par la majorité. Alain Crezé, DGS de Chartres Métropole, s'interroge même sur l'opportunité offerte par une extension de périmètre : élargie au 1^{er} janvier dernier, la communauté pourrait fournir des prestations de services à ses nouvelles communes membres à caractère plus rural. Dans le même ordre d'idées, certaines communautés se sont créées sur la base d'un projet de mutualisation des services, comme ce fut le cas à la communauté de communes de Verdun.

Une géographie déterminante

La géographie est également déterminante, même si la situation est quelque peu différente en zones urbaine et rurale. On rencontre ainsi un certain nombre de communautés de communes ayant regroupé, à l'échelon communautaire, l'ensemble des services des communes membres. L'objectif poursuivi peut être de deux ordres : soit réaliser des économies d'échelle, soit réorganiser l'administration locale et la rendre plus efficiente. Si cette situation se retrouve aussi bien à la communauté de communes du Pays de Saint Seine (Côte-d'Or, 20 communes et 3000 habi-

tañts) qu'à la communauté urbaine de Strasbourg (28 communes regroupant 467 000 habitants), cette organisation permet, en milieu rural, d'éviter des fermetures de mairies trop fréquentes de proposer une évolution de carrière riche au secrétaires de mairie et d'augmenter le niveau de qualification des agents.

En zone urbaine, l'existence d'une ville centre modifie la donne. La communauté d'agglomération du pays Voironnais s'interroge ainsi sur la pertinence d'une mutualisation dans un espace ne disposant pas réellement d'une seule ville centre, qui permet un portage politique fort. Et cette communauté, tout comme la communauté d'agglomération du Centre de la Martinique réalise actuellement des études pour approfondir cette question, ce mode d'organisation n'est pas impossible à mettre en place dans ces territoires. Selon Michel Sauvé, DGS de l'agglomération de Portes de l'Essonne, « il n'y a pas forcément d'intérêts divergents entre nos communes. Nous leur avons proposé de mutualiser nos services avec la leurs, dans les domaines de l'informatique et des marchés publics, et elles ont accepté ou non ». Pour ce directeur, le problème réside surtout dans le portage du projet par les villes, et notamment par les maires et les directeurs généraux.

Vers une mutualisation des ressources... financières ?

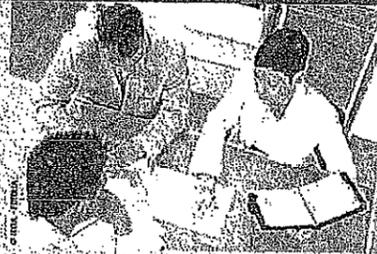
Pour être complet, le schéma de mutualisation ne peut se résumer à des indicateurs chiffrés mais doit au contraire s'inscrire plus globalement dans le projet de territoire, comme Lamballe Communauté a choisi de le faire dans le cadre de son agenda 21. Au-delà de l'état des lieux indispensable des ressources humaines à l'échelle communautaire l'objectif de ce document pourrait être de définir un projet politique autour d'un mode de partage des personnels : quelles compétences mutualisées quels types de mutualisation ?

Partant, l'inscription dans un projet plus global de mutualisation des ressources humaines mais aussi financières pourrait être étudiée. La loi de réforme des collectivités territoriales permet dorénavant la création, à l'unanimité des communes membres d'une DGF territoriale, tout comme l'unification des quatre taxes ménages.

* Article L.5211-39-1 du CGCT
** Ibid.

Une charte de mobilité dans l'agglomération de Beauvais

Dans la communauté d'agglomération de Beauvais (CAB), une charte de mobilité, publiée en 2010, suscite l'initiative personnelle des collaborateurs pour construire leur parcours professionnel. Les uns comme les autres peuvent saisir la direction des ressources humaines de la CAB pour exprimer, au cours d'un entretien individuel confidentiel, leurs aspirations professionnelles, leurs attentes, leurs envies, leurs perspectives... Parmi l'éventail des débouchés qu'offrent la communauté et les communes membres, la compétence égale, la priorité est donnée aux candidatures internes ; une démarche valorisante pour l'agent et utile pour le DRH, notamment dans la perspective des évolutions de personnels et de services. Cette



charte contribue également à créer une culture commune entre agents communautaires et municipaux. Au total, 125 agents ont jusqu'à présent demandé à être reçus, et 65 ont vu leur demande aboutir.

Success story en Région de Charny : une communauté de communes qui mutualise... tout !

Un audit financier, commandé après les élections municipales de 2008 par Michel Courtols, président de la communauté de communes de la Région de Charny, mettait en évidence les mauvaises perspectives financières au regard du développement souhaité de nouvelles compétences. La bonification du coefficient d'intégration fiscale (CIF) a donc constitué la première motivation à la démarche de mutualisation, les maires en retenant essentiellement les bénéfices financiers.

Porté par le président et son DGS, le choix de la gestion unifiée s'est d'emblée imposé, faisant passer le nombre d'agents communautaires de 10 à 62. Des aménagements organisationnels se sont imposés pour faciliter l'acceptation du projet par tous les acteurs, politiques et administratifs. Il a notamment été décidé de laisser aux maires le choix et le suivi des travaux réalisés sur le territoire de leur commune (il n'y a pas de DGST communautaire), et le DGS de la communauté ne traite pas de dossiers strictement communaux.

Secrétaires de mairie... et plus encore

Dans la pratique, chaque commune conserve ses équipes, qui s'habituent peu à peu à la mutualisation dont elles mesurent les avantages pour leur travail quotidien. C'est le cas des équipes techniques mais aussi des secrétaires de mairie dont l'adhésion au nouveau fonctionnement est de plus en plus forte, ce qui n'avait rien d'évident initialement. Après appel au volontariat, elles sont toutes aujourd'hui en charge d'un domaine (RH, finances...) au profit de la communauté. Cette organisation exige une grande rigueur dans la répartition des charges de travail et de la psychologie pour éviter les blocages; le système reposant largement sur la disponibilité des secrétaires,

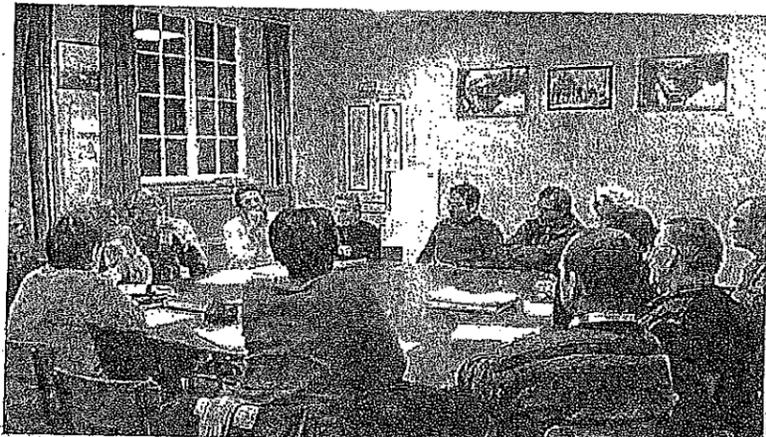
d'une part, et sur l'adhésion et la bonne volonté des maires, d'autre part. À terme, l'objectif serait de disposer d'agents spécialisés et mobiles sur l'ensemble du territoire.

Management, transparence et patience

L'expérience de la communauté de communes de la Région de Charny montre qu'une organisation mutualisée exige un fort investissement managérial soucieux de respecter les équilibres, beaucoup de transparence dans l'explication des décisions, une clé de répartition claire pour le remboursement des charges et, enfin, de la patience dans la conduite du projet. Ce sont notamment les pro-

chains départs à la retraite (30% des agents dans les cinq ans à venir) qui permettront de surmonter les blocages qui subsistent et d'approfondir la mutualisation. D'ici là, la coordination repose largement sur les relations personnelles et, de façon plus formelle, sur la conférence des secrétaires de mairie que réunit, tous les trois mois, le DGS de la communauté.

Au-delà des bénéfices financiers, la mutualisation a permis l'émergence de la notion de territoire, ainsi qu'une montée en gamme en termes d'expertise. Les agents, qui se sentent d'abord « communautaires », forment l'architecture de base au service du projet de territoire.



Le président de la communauté de communes de la Région de Charny, Michel Courtols, accompagné de son DGS, Fabrice Pocholle, et du deuxième vice-président Noël Arduin, rencontrent le conseil municipal de Marchais-Béton (125 habitants), en 2008, pour convaincre la commune de s'engager dans une démarche de mutualisation.

Partage de personnels : ce que change la loi RCT

La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 a modifié les dispositions relatives au partage de personnels dans le cadre d'une démarche de mutualisation des services entre communauté et communes membres. Consultation obligatoire des comités techniques paritaires, passage de la notion de « gestion unifiée des services » à celle d'« organisation de services communs », schéma de mutualisation... le cadre est désormais sécurisé.

Les anciennes dispositions législatives relatives à la mutualisation des services ont été profondément remaniées par la loi de réforme des collectivités territoriales (dite RCT). Mettant fin à une incertitude juridique non négligeable, en cas de mise à disposition de services, la consultation des comités techniques paritaires (CTP) compétents est désormais obligatoire et une convention fixe les modalités de remboursement en se conformant aux dispositions prévues par un décret publié le 12 mai 2011 (cf. p. 16).

Les « services communs », la version la plus intégrée

Version la plus intégrée en termes de partage de personnels, l'organisation de « services

communs » remplace la démarche de « gestion unifiée des services ». Ces services concernent désormais, outre les services fonctionnels, les services portant sur des compétences non transférées à la communauté. Le remboursement des frais peut être impacté sur les attributions de compensation pour les communautés à fiscalité professionnelle unique ou fixé par convention. Les agents sont, de plein droit, mis à la disposition de la communauté pour leur temps de travail consacré au service commun concerné.

Les services communs étant « gérés » par la communauté, le président dispose de la plupart des prérogatives reconnues habituellement à l'autorité investie du pouvoir de nomination, notamment en matière d'évaluation. Quant aux agents,

ils conservent leur régime indemnitaire et leurs avantages acquis individuellement.

Un schéma de mutualisation en début de mandat

Afin de favoriser ces modalités de partage de personnels, les présidents de communauté devront, à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux, réaliser un rapport dressant un état des lieux des mutualisations entre la communauté et ses communes membres, ainsi qu'un projet de schéma de mutualisation contenant notamment un impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de ces collectivités et sur leurs dépenses de fonctionnement. Ce rapport sera transmis pour avis aux conseils

municipaux et le conseil communautaire entérinera, par délibération, le schéma. Chaque année, à l'occasion du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, du vote du budget, le président dressera un bilan de la mise en œuvre de ce schéma devant le conseil communautaire.

La prestation de services entre EPCI

Si les textes antérieurs à la loi RCT permettaient déjà la réalisation de prestations de services entre EPCI¹, l'article L. 5111-1 du CGCT modifié en précise le régime juridique. Il indique que ces prestations pourront être réalisées soit dans le cadre d'une mise à disposition de services et d'équipement, soit au sein d'un « service unifié » géré par l'un des EPCI, après avis des CTP compétents. Dans les deux cas, une convention devra venir fixer les modalités de remboursement et

l'autorité fonctionnelle variera selon que l'agent travaillera pour l'un ou l'autre des EPCI. Enfin, la loi ouvre la possibilité aux communautés d'acquiescer du matériel en dehors des compétences transférées, à fin qu'elles puissent le mettre à la disposition de leurs communes membres. Un

règlement de mise à disposition en déterminera les modalités² ou « Un règlement spécifique déterminera les modalités de cette mise à disposition.

Floriane Boulay

¹ Art. L. 5211-4-1 et nouvel art. L. 5211-4-2 du CGCT.
² Art. L. 5211-58, L. 5214-16-1, L. 5215-27 et L. 5216-7-1 du CGCT.

Les mots de la mutualisation

Mise à disposition individuelle : position statutaire permettant à un agent fonctionnaire communal d'être mis à la disposition d'une commune membre, ou inversement. L'accord préalable de l'agent est nécessaire et l'autorité hiérarchique varie en fonction des missions confiées à l'agent.

Réf. : Art. 61 § 3 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Mutualisation des services : mode d'organisation mettant en commun des moyens pour mettre en œuvre une politique publique. La mutualisation des services revêt de multiples niveaux, plus ou moins intégrés, de la prestation de services à un transfert total de compétences.

Mise à disposition de services : partage de services communaux et communautaires dans le cadre des compétences transférées à la communauté. L'autorité hiérarchique varie en fonction des missions confiées à l'agent et celui-ci continue, statutairement, à relever de sa collectivité

d'origine. Les modalités de remboursement ne sont pas fonction d'un prix conclu entre les deux collectivités, mais fixées par un décret publié au JO du 12 mai (cf. article ci-dessous).

Réf. : Art. L. 5211-4-1 du CGCT.

Services communs : mise en commun des services de la communauté et de ceux des communes en dehors des compétences transférées à la communauté. Gérés par la communauté, les agents relèvent d'une autorité hiérarchique variable en fonction des missions qui leur sont confiées. Les conditions de remboursement sont fixées conventionnellement, avec possibilité d'impacter les attributions de compensation.

Réf. : Art. L. 5211-4-2 du CGCT.

Prestation de services : réalisation d'une action par une communauté pour l'une de ses communes membres, ou inversement, plaçant les deux collectivités dans une relation de client à fournisseur.

Réf. : Art. L. 5111-1, L. 5211-56, L. 5214-16-1, L. 5215-27 et L. 5216-7-1 du CGCT.

	Accord préalable de l'agent	Autorité fonctionnelle	Autorité hiérarchique	Remboursement
Mise à disposition individuelle	Oui	Partagée entre la collectivité d'accueil et d'origine	Collectivité d'accueil	Convention Critères libres
Mise à disposition de services	Non	Collectivité d'origine	Partagée	Convention Critères fixés par décret
Services communs	Non	Service géré par la communauté	Partagée	Convention Critères libres Possibilité d'utiliser les attributions de compensation
Prestation de services	Non	Collectivité d'origine	Collectivité d'origine	Convention Critères libres (soumission au droit de la commande publique)



Parmi les différentes formes de mutualisation, seule la mise à disposition individuelle requiert l'accord préalable de l'agent.

Précontentieux européen : enfin la fin du feuilleton ?

Le 27 juin 2007, la France avait été mise en demeure par la Commission européenne de modifier sa législation en matière de mutualisation ascendante des services, afin de la rendre conforme au droit communautaire de la concurrence. Le gouvernement, fidèle à sa doctrine demeurée constante depuis 2004, avait refusé de céder aux injonctions européennes. Une véritable épée de Damoclès pesait donc sur les élus locaux qui souhaitaient mutualiser leurs services.

Alors que le juge européen (CJUE) a depuis adressé des signaux favorables aux collectivités locales, le maintien de la procédure d'infraction initiée par la Commission en 2007 laissait planer un sentiment d'insécurité juridique chez les acteurs locaux. Celui-ci est aujourd'hui en

passé d'être levé par la loi du 16 décembre 2010. Désormais, la mutualisation ascendante devra être justifiée, en plus d'une bonne organisation des services, par le caractère partiel du transfert de compétence auquel le service est attaché.

Par ailleurs, le nouveau système modifie les dispositions relatives à la gestion unifiée, jusqu'à présent possible sans convention ni remboursement de frais.

Enfin, la loi de réforme territoriale prévoit qu'un décret devra désormais encadrer les modalités de remboursement de frais des services mis à disposition. Cette voie réglementaire doit notamment permettre de neutraliser le caractère purement contractuel de ces flux financiers qui, par là même, présentaient le risque d'une éventuelle requalification au regard de la notion de prix au

sens du code des marchés publics. En prévoyant que ces remboursements devront obéir à des règles contenues dans un acte de prérogative de puissance publique en provenance de l'État, il pourrait être dorénavant admis qu'ils sont a priori exclus des règles du marché intérieur. C'est en tout cas l'objectif visé.

Ce décret, après avoir reçu un avis favorable rendu à l'unanimité par la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), réunie le 7 avril dernier, a été publié au JO du 12 mai.

Emmanuel Duru

¹ Décret du 10 mai 2011 (JO du 12-05-11) relatif au régime des modalités de remboursement des frais de fonctionnement des services mis à disposition dans le cadre de l'article L. 5211-4-1 du CGCT.

Mutualiser, oui. Mais pour aller où ?

Ce qui arrive aujourd'hui concernant la mutualisation de services a quelque chose d'étonnant. L'idée de mutualisation était il n'y a pas si longtemps objet de méfiance, voire de réprobation, tant elle paraissait en contradiction avec les principes de spécialité et d'exclusivité censés régir la construction intercommunale. Après une période de flottement, où les collectivités pionnières en la matière obtinrent laborieusement une tolérance puis une reconnaissance du bien-fondé de leur démarche, voilà qu'avec la réforme de 2010 un basculement complet s'opère : non seulement la mutualisation est reconnue et sécurisée, mais elle est encouragée, au point de faire craindre à certains qu'elle devienne quasi-obligatoire. Et, jusqu'ici limitée pour l'essentiel au monde communal et intercommunal, la voilà proposée également au couple région-département. Il faut bien sûr se féliciter de cette évolution. S'agissant de ce qu'il est désormais convenu d'appeler le « bloc communal », elle marque la prise de conscience de ce que la vision dualiste et séparative qui a marqué la construction intercommunale jusqu'à maintenant n'est pas tenable. Cette vision s'avère à la fois coûteuse et inadaptée à la conduite d'une action publique cohérente, sur des territoires au sein desquels les enjeux sont trop imbriqués pour se laisser découper en domaines de responsabilité exclusive de l'un ou de l'autre.

« Voilà qu'avec la réforme de 2010 un basculement complet s'opère : non seulement la mutualisation est reconnue et sécurisée, mais elle est encouragée. »

De larges espaces s'ouvrent donc aux innovations inspirées de cette idée de mutualisation : la voie est désormais libre d'obstacles juridiques et l'élaboration des schémas de début de mandat prévus par la réforme va conduire les collectivités à s'en préoccuper, d'autant plus facilement que nombre d'entre elles en ressentent par elles-mêmes la nécessité. C'est donc le moment d'approfondir les questions stratégiques que pose

la mutualisation, car elle en pose davantage que ne pourrait le laisser penser son anoblissement récent par la réforme de 2010. Il se pourrait, si l'on n'y prend pas garde, qu'après avoir méconnu son bien-fondé, on lui prête aujourd'hui des vertus qu'elle ne peut avoir seule, au risque de la condamner de nouveau demain pour n'avoir pas tenu ce qu'elle était censée promettre.

Pour prendre la bonne mesure des enjeux, il faut d'emblée se dégager d'une vision restrictive de la mutualisation, qui la réduit à une démarche d'optimisation de la gestion, à travers la recherche des fameuses « économies d'échelle ». Celles-ci

« Les communautés doivent se dégager d'une vision restrictive de la mutualisation, qui la réduit à une démarche d'optimisation de la gestion, à travers la recherche des fameuses "économies d'échelle" »

s'avèrent dans beaucoup de cas assez incertaines, en tous cas difficiles à démontrer, car le service rendu évolue en même temps que l'organisation, et la supériorité des grosses structures sur les petites en matière d'efficacité est par ailleurs sujette à caution. Ce n'est pas de gestion qu'il s'agit, pour l'essentiel, mais de conduite de politiques publiques au bénéfice d'un territoire, et c'est à l'aune de sa contribution à la qualité de l'action publique que la mutualisation doit être évaluée.

Ainsi appréhendée, la mutualisation de services fait figure d'innovation de grande portée car elle introduit, entre « maîtrise d'ouvrage » et « maîtrise d'œuvre », une relation nouvelle qui n'a pas encore été suffisamment analysée. C'est bien une délégation qui est mise en place en cas de mutualisation : une collectivité qui détient une compétence, et souhaite la conserver, en confie la mise en œuvre à une autre, institutionnellement distincte. Cette délé-

« C'est à l'aune de sa contribution à la qualité de l'action publique que la mutualisation doit être évaluée. »

gation de maîtrise d'œuvre porte en elle, qu'on l'analyse du point de vue du délégué ou de celui du délégataire, des difficultés prévisibles qu'il importe de comprendre pour bâtir une stratégie de long terme.

Du point de vue du maître d'ouvrage, le délégué, aucune question ne devrait se poser si l'on prenait pour argent comptant l'argument retenu par la Cour de justice de l'Union européenne pour faire bénéficier les mutualisations de l'exception « in house » : le délégué est, dans ce cas, réputé exercer sur l'organisme délégué « une autorité analogue à celle qu'il exerce sur ses propres services ». Est-ce vraiment le cas ? À l'évidence non : il suffit pour s'en convaincre de regarder dans quelle position se trouve, s'il n'appartient pas à l'exécutif communautaire, un adjoint au maire de ville centre dont le domaine de responsabilité a été confié à un service communautaire mutualisé. Il y a là, en même temps que les germes de frustrations à venir, l'explication de ce que la mutualisation ne concerne en général que l'agglomération et sa ville centre : les autres villes et communes ressentent beaucoup plus fortement encore le risque de perte de contrôle des compétences qu'elles auraient ainsi déléguées.

Vue cette fois par le délégataire – le service mutualisé –, la pratique de la mutualisation soulève des difficultés qui sont le revers de celles qui viennent d'être évoquées. Le service mutualisé se retrouve, par principe, sous maîtrise d'ouvrage plurielle. Le risque d'avoir à prendre en compte des injonctions contradictoires est limité lorsque le domaine à traiter est de la responsabilité d'un élu qui cumule en la matière les délégations de vice-président et d'adjoint au maire de la ville centre. Il est présent dans tous les autres cas de figure et s'aggrave, ou s'aggraverait, en cas de discordance politique entre ville centre et communauté (discordance politique droite-gauche ou discor-

dance au sein d'une même majorité, aux effets parfois pires...). Le recours à la mutualisation n'a donc pas le caractère évident que tout d'un coup on lui prête. Il porte en son principe même des questions et difficultés potentielles qu'il faut anticiper, plutôt que d'y découvrir en cours de route des raisons de rebrousser chemin. Quelles conséquences en tirer ? Sans doute principalement celle-ci : si la mutualisation de services est aujourd'hui un point de passage quasi incontournable dans le processus de recomposition d'administrations territoriales de proximité, elle ne saurait être, en revanche, un point d'aboutissement. Il faut plutôt, pour ne pas se laisser surprendre par les désillusions

« Il faut mettre la mutualisation en perspective, comme une transition vers un nouveau modèle d'administration intégrée »

qu'elle produira si on lui demande davantage que ce qu'elle peut réellement apporter, la mettre en perspective comme une transition vers un nouveau modèle d'administration intégrée, à l'échelle des territoires aujourd'hui intercommunaux. L'une des manières de concrétiser cette mise en perspective consiste à mettre en chantier, en même temps que la mutualisation, un véritable maillage démocratique de proximité dans la ville centre, faisant se rapprocher petit à petits quartiers des communes de la périphérie. Ainsi pourra-t-on créer les conditions du basculement vers le modèle de la « commune du XXI^e siècle » que le rapport Balladur a évoqué sans succès cette fois, mais qui ne manquera pas de revenir en débat.

DOCUMENT 9

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER,
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Décret n° 2011-515 du 10 mai 2011 relatif au calcul des modalités de remboursement des frais de fonctionnement des services mis à disposition dans le cadre de l'article L. 5211-4-1 du Code général des collectivités territoriales

Publics concernés : communes et établissements publics de coopération intercommunale.

Objet : mise en œuvre de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales dans la rédaction qui lui a été donnée par l'article 65 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ; précisions sur les modalités de remboursement de la mise à disposition de services entre communes et établissements publics de coopération intercommunale.

Entrée en vigueur : immédiate.

Notice : la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a précisé le cadre dans lequel peut se faire la mise à disposition de services entre communes et établissements publics de coopération intercommunale. Le décret fixe les modalités de calcul pour le remboursement des frais de fonctionnement des services mis à disposition dans le cadre de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales. Celui-ci s'effectue désormais sur la base d'un coût unitaire de fonctionnement multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement.

Références : article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales.

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration,

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ;

Vu l'avis de la commission consultative d'évaluation des normes du 7 avril 2011,

Décète :

Art. 1er. – Au chapitre Ier du titre Ier du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales, après l'article R. 5211-15, est inséré un article D. 5211-16 ainsi rédigé :

« **Art. D. 5211-16.** – Le remboursement des frais de fonctionnement du service mis à disposition en application du II de l'article L. 5211-4-1 s'effectue sur la base d'un coût unitaire de fonctionnement du service, multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement constatées par l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune bénéficiaire de la mise à disposition.

La convention définit la méthode retenue pour la détermination du coût unitaire de fonctionnement et comprend une prévision d'utilisation du service mis à disposition, exprimée en unités de fonctionnement. Le coût unitaire comprend les charges liées au fonctionnement du service et en particulier les charges de personnel, les fournitures, le coût de renouvellement des biens et les contrats de services rattachés, à l'exclusion de toute autre dépense non strictement liée au fonctionnement du service.

Le coût unitaire est constaté à partir des dépenses des derniers comptes administratifs, actualisées des modifications prévisibles des conditions d'exercice de l'activité au vu du budget primitif de l'année. La détermination du coût est effectuée par l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune ayant mis à disposition ledit service.

Le remboursement des frais s'effectue sur la base d'un état annuel indiquant la liste des recours au service, convertis en unités de fonctionnement. Le coût unitaire est porté à la connaissance des bénéficiaires de la mise à disposition de services, chaque année, avant la date d'adoption du budget prévue à l'article L. 1612-2. Pour l'année de signature de la convention, le coût unitaire est porté à la connaissance des bénéficiaires de la mise à disposition de services dans un délai de trois mois à compter de la signature de la convention. Le remboursement s'effectue selon une périodicité fixée par la convention. Cette périodicité ne peut être supérieure à un an. »

Art. 2. – Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration et le ministre auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chargé des collectivités territoriales, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait le 10 mai 2011.

Par le Premier ministre : FRANÇOIS FILLON

Le ministre auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chargé des collectivités territoriales, PHILIPPE RICHERT

Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, CLAUDE GUÉANT

Mutualisation

Organisation et missions
des services communs

La loi du 16 décembre 2010 instaure de nouveaux outils de mutualisation de services qui permettent aux communes et à certaines structures intercommunales à fiscalité propre de partager leurs services, notamment en matière d'urbanisme.

LES AUTEURS



Philippe PETIT,
avocat associé,
docteur en droit public



Guillaume DUMAS,
avocat au barreau
de Lyon

La loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales entend créer plusieurs nouveaux mécanismes permettant aux communes et intercommunalités de mettre en commun des moyens humains et matériels affectés à certaines compétences, et ce, afin d'améliorer l'efficacité de l'action publique et de favoriser la création d'économies d'échelles. Sont ainsi instaurés de nouveaux outils de mutualisation de services, dont les biens partagés, les services unifiés ou encore les services communs. Ces services communs peuvent être envisagés entre les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et une ou plusieurs de leurs communes membres, en dehors des compétences transférées. Ils suscitent ainsi l'intérêt de nombreuses communes et structures intercommunales à fiscalité propre soucieuses de mutualiser leurs services, par exemple en matière d'urbanisme.

1. Les nouveaux services communs

Le nouvel article L. 5211-4-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit qu'un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres peuvent se doter de « services communs » gérés par l'EPCI à fiscalité propre et répondant à certaines caractéristiques. D'une part, les services communs ne peuvent être créés que dans le cas d'un EPCI à fiscalité propre. D'autre part, le service commun peut être créé entre l'EPCI à fiscalité propre et une de ses communes membres ou plusieurs d'entre elles. Enfin, par dérogation au principe jurisprudentiel de spécialité, le service commun peut être mis en place même en dehors de l'exercice de ses compétences. L'étude d'impact du projet de loi a précisé, à cet égard, que ces possibilités de services communs visaient, avant tout, les services fonctionnels des communes et des EPCI, à savoir les ressources humaines, l'informatique, les marchés publics, la formation, les services financiers, voire même les « bureaux d'études » (et donc, notamment, les services urbanisme de ces collectivités), ce qui s'apparente à une version légale de

la prestation de service « in house » dans certains cas. En l'absence de définition précise de la notion de « service », l'EPCI et la (ou les) commune(s) concernée(s) disposeront d'une grande latitude pour définir l'étendue du service ayant

A NOTER

Compte tenu de l'absence de définition précise de la notion de « service », l'EPCI et les communes concernées disposeront d'une grande latitude pour définir l'étendue du service ayant vocation à être mis en commun.

la vocation à être mis en commun. Il pourra ainsi viser, soit la totalité d'un service préexistant soit, une partie seulement d'un service préexistant. La mise en place de ces services communs suppose l'élaboration, entre l'EPCI et la (ou les) commune(s) concernée(s), d'une convention, dont l'objet est de régler les « effets de ces mises en commun », ladite convention devant être adoptée après avis obligatoire (mais avis simple) du ou des comité(s) technique(s) compétent(s). La loi ne précise donc pas expressément le contenu de la convention portant mise en place d'un service commun, ce qui laisse donc une relative marge de manœuvre à l'EPCI et à la commune pour déterminer l'objet, le contenu et les contours du service commun. Toutefois cette convention doit, en outre, prévoir l'identification précise du périmètre du service commun (son objet), la composition du service commun (et donc les agents intégrés dans ce service commun, qu'ils soient d'origine communale ou communautaire), les moyens matériels (mobiliers et immobiliers) du service commun, les modalités financières régissant les services communs, même s'il est vrai que celles-ci soulèvent, en l'état actuel du droit, certaines interrogations juridiques.

2. Organisation du service

Composition

Le service commun (CGCT, art. L. 5211-4-2, al. 3 et 4) est, d'une part, composé d'agents communaux (titulaires et non titulaires). Il s'agit de ceux exerçant en totalité, ou en partie, leurs fonctions dans le service, ou la partie de service, mis en commun. Ces agents communaux font l'objet d'une

JURIDIQUE

ANALYSE

mise à disposition de plein droit au profit de l'EPCI à fiscalité propre, ce qui signifie donc que chaque agent inclus dans le « périmètre » du service commun et donc exerçant en tout ou partie ses fonctions dans le service commun est visé par cette mise à disposition. Ledit texte de loi utilisant le présent de l'indicatif, il s'agit donc ici d'une mise à disposition de nature obligatoire pour chaque agent concerné, lesdits agents ne pouvant s'opposer à cette mise à disposition, effectuée de plein droit, et qui déroge donc au droit commun de la mise à disposition individuelle de fonctionnaires au sens des articles 61 et suivants de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984.

D'autre part, sont également « inclus » dans le service commun les agents communautaires (titulaires ou non titulaires) employés par l'EPCI à fiscalité propre, que ces agents soient initialement communautaires ou qu'ils le deviennent suite à une mutation. Ces mutations seront, en revanche, obligatoirement opérées suivant les modalités du droit commun, et donc avec l'accord obligatoire de chaque agent, s'agissant ici de mutations nécessairement volontaires... Attention, les agents concernés relèveront désormais du seul EPCI pour l'exercice de leur activité et la mise à disposition n'est désormais plus conditionnée à un accord préalable de l'agent

Direction

Dans la mesure où le service commun inclut, d'une part, les agents communautaires dont les fonctions correspondent aux missions du service commun, et, d'autre part, les agents communaux dont les fonctions répondent aux missions dévolues au service commun, la mise en place d'un tel service se traduit nécessairement, pour ce qui concerne son champ d'application, par une fusion en tout ou partie des deux services initiaux, communaux et communautaires : de ce point de vue, la « gestion unifiée » se rapproche de la « gestion unifiée » désormais abrogée.

En effet, le fait que les agents communaux, exerçant leurs fonctions au sein du service municipal objet du service commun soient mis à disposition, de plein droit, induit nécessairement la réunion, et donc la fusion, en un seul service, le service commun, des deux services, communal et communautaire, existant antérieurement à la mise en place de ce service commun. De même, le fait que le texte de l'article L. 5211-4-2 du CGCT précise, in fine, que le personnel du service commun est placé, au cas par cas et en fonction de la mission exécutée, soit sous l'autorité fonctionnelle du maire, soit sous l'autorité fonctionnelle du président de l'EPCI, accrédité

À NOTER

Sont « inclus » dans le service commun, outre les agents communaux mis à disposition de plein droit, les agents communautaires employés par l'EPCI à fiscalité propre.

L'idée de la mise en place d'un service unique, le service commun, au lieu et place des deux services préexistants. Dans ce cadre, compte tenu de l'unicité de service découlant du régime juridique du service commun, ce dernier a, a priori, même si le texte de loi ne le précise pas expressément, vocation à être dirigé par un seul chef de service, en l'espèce communautaire, étant précisé que cette notion de

« chef de service », pas plus que, comme rappelé ci-dessus, celle de « service » ne fait l'objet d'une définition légale ou réglementaire précise.

3. Répartition des attributions entre l'EPCI et la commune

S'agissant de la répartition des compétences entre la commune et l'EPCI, au regard de la gestion des agents des services communs, il convient de distinguer plusieurs cas.

Les agents communautaires des services communs continuent de relever de la compétence de l'EPCI, à l'instar des agents des services communautaires non érigés en services communs. En revanche, les agents communaux du service commun, lesquels, comme rappelé ci-dessus, sont mis à disposition de plein droit au profit de l'EPCI, l'article L. 5211-4-2 § 5 précise que « (...) l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre exerce à leur égard [des services communs] les prérogatives reconnues à l'autorité investie du pouvoir de nomination à l'exception de celles mentionnées aux articles 39, 40, 61, 64 à 75, 75, 78, 79, aux sixième à huitième alinéas de l'article 89 et suivants et aux articles 92 à 98 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (...) ».

Ainsi, au-delà du principe général selon lequel les services communs sont « (...) gérés par l'EPCI à fiscalité propre (...) », l'EPCI à fiscalité propre assure, par principe, à l'égard des agents communaux du service commun, différentes prérogatives reconnues par la loi (notamment la loi n°84-53 du 26 janvier 1984) à « l'autorité investie du pouvoir de nomination ». En d'autres termes, pour les agents communaux des services communs, le principe est que les prérogatives relevant normalement du maire sont, en vertu desdites dispositions, exercées à l'égard des agents communaux des services communs par le président de l'EPCI concerné.

Pour autant, selon ces mêmes dispositions, le maire de la commune d'origine de l'agent intégré dans le service commun continue d'exercer à son égard certaines prérogatives.

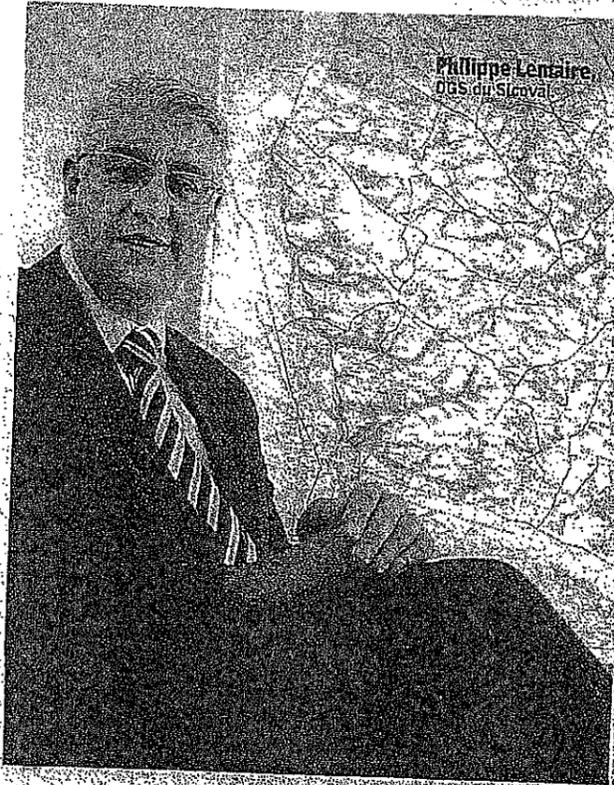
• Attributions continuant de relever de la compétence du maire à l'égard des agents communaux

Selon la liste précisée par l'article L. 5211-4-2 § 5 du CGCT, continuent de relever des prérogatives du maire de la commune d'origine de l'agent intégré dans un service commun les attributions suivantes :

- établissement des listes d'aptitude dans le cadre de la promotion interne des fonctionnaires ;
- nomination aux grades et emplois de la fonction publique territoriale ;
- mise à disposition de fonctionnaires ; détachement d'un fonctionnaire ; position hors cadres ; mise en disponibilité ; congé parental ; avancement d'échelon ;
- avancement de grade ;
- s'agissant du pouvoir disciplinaires, continuent de relever des prérogatives du maire de la commune d'origine (60).

RÉFÉRENCES

Loi n° 2010-156 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, JO 17 décembre 2010
Code général des collectivités territoriales (CGCT) art. L. 5211-4-1 et L. 5211-4-2.



Philippe Lemaire
DGS du Sicoval

CA du Sud-Est Toulousain • 36 communes
70 000 hab. • 350 agents

Proximité avec le citoyen

Le Sicoval, communauté d'agglomération du sud-est toulousain, propose, depuis 2008, un nouveau service « application du droit des sols ». Avec un système original, puisqu'il n'est pas centralisé au niveau de la communauté d'agglomération. « Nous avons tenu à ce que les communes restent le point d'entrée de toutes les demandes », explique Philippe Lemaire, DGS du Sicoval, car « il était extrêmement important de garder la proximité avec le citoyen ». Les secrétaires de mairie ont été formés par la CA à l'accueil des pétitionnaires et utilisent un logiciel dédié de préinstruction des dossiers. Les services centraux de la CA regroupent une équipe de six

spécialistes qui instruisent des demandes d'autorisation. La décision finale reste prise par le maire. Les coûts sont compensés par la qualité du service. « aucune autorisation tacite n'a été délivrée depuis deux ans », se réjouit Philippe Lemaire. Cette réussite tient à l'association de tous les acteurs de la mutualisation et au fait que chacun continue à assurer ses propres missions. « Nous avons su éviter l'uniformisation de la décision politique et du service public ». L'idée c'est de mettre la puissance de l'intercommunalité au service d'une décision locale adaptée. La CA réfléchit désormais à l'application de ce schéma aux services à la personne.

(...) de l'agent les dispositions des «sixième à huitième alinéas de l'article 89» (CGCT, art. L. 5211-4-1 du CGCT) : continueraient donc de relever de la compétence du maire les seules sanctions du 2^o groupe (abaissement d'échelon et exclusion temporaire de fonctions pour une durée de 4 à 15 jours). L'intention du législateur semble être de réserver au président de l'EPCI le soin de prendre les «sanctions légères», les sanctions nécessitant la saisine du conseil de discipline continuant de relever de la compétence du maire de la commune d'origine de l'agent.

cessation des fonctions (retrait, licenciement pour insuffisance professionnelle, démission ;
- suppression d'emplois.

• Attributions relevant de la compétence du président de l'EPCI à fiscalité propre à l'égard des agents communaux

Pour tous les autres domaines ne figurant pas expressément sur cette liste, le principe est que c'est le président de la communauté qui est compétent pour exercer les fonctions normalement dévolues au maire de la commune d'origine de l'agent au titre de sa qualité d'autorité investie du pouvoir de nomination, ce qui vise donc, notamment, les autorisations d'absence, les autorisations de travail à temps partiel, les congés annuels, la notation et la fixation du tableau annuel d'avancement.

• Autorité compétente pour procéder au versement de la rémunération des agents du service commun
L'EPCI étant l'employeur direct de ces agents, c'est lui qui doit verser leur rémunération.

S'agissant, en revanche, du cas des agents communaux du service commun, l'article L. 5211-4-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) ne précise pas expressément qui, de la commune ou de l'EPCI, procède au versement de la rémunération de ces agents.

L'article L. 5211-4-2 § 3 indique que les services communs «[...] sont gérés par l'EPCI à fiscalité propre», ce qui pourrait signifier, par ce recours au terme très large de «gestion», que c'est l'EPCI qui prend

À NOTER

L'intention du législateur semble être de réserver au président de l'EPCI le soin de prendre les «sanctions légères», les sanctions nécessitant la saisine du conseil de discipline relevant de la compétence du maire.

prévu à l'article 1609 nonies C du Code général des impôts, ces effets peuvent également être pris en compte par imputation sur l'attribution de compensation prévue au même article [...].

La mention de la possibilité (il s'agit d'une faculté et non d'une obligation) d'imputer, sur l'attribution de compensation, les effets financiers de la mise en place d'un service commun, suppose donc que puissent être déduites de ladite attribution de compensation les dépenses correspondant aux services communs, ce qui induirait donc un transfert de charges au profit du groupement, et supposerait donc que c'est ce dernier qui assume financièrement l'ensemble des

en charge, sur son budget, le coût des agents communaux du service commun, étant par ailleurs précisé que l'alinéa 2 de ce même article précise que «[...] les effets de ces mises en commun sont réglés par convention après avis du ou des comités techniques compétents. Pour les établissements publics soumis au régime fiscal

JURIDIQUE

ANALYSE

charges inhérentes aux services communs (qu'il s'agisse d'ailleurs des frais matériels ou des frais de personnel, le texte n'établissant pas de distinction sur ce point...).

En outre, « [...] les agents mis à disposition en vertu de l'alinéa précédent conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article III de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 précitée [...] » (CGCT, art. L. 5211-4-2 al. 5). Or, ce libellé est quasi identique à celui utilisé dans le cas d'un véritable transfert des agents communaux consécutif à un transfert de compétence opéré au profit d'un EPCI par l'article L. 5211-4-1 § 5 du Code général des collectivités territoriales, ce qui induirait donc que le volet relatif au régime indemnitaire des agents communaux des services communs, et celui relatif au versement de leur rémunération relèvent de l'EPCI à fiscalité propre. Pour autant, nonobstant l'ambiguïté du texte de loi sur ce point, comme de l'intention précise du législateur (sauf à considérer que ce dernier a entendu volontairement laisser le choix à la commune et à l'EPCI intéressés de décider si c'est la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale qui verse la rémunération aux agents communaux des services communs), cette interprétation n'est pas nécessairement à retenir.

À NOTER

Dès lors que l'on n'est pas dans un système de compétences transférées, l'organisation des prestations pour le compte de l'EPCI et des communes membres suppose une évaluation a minima pour l'un et pour les autres.

En effet, même s'il s'agit là de dispositions dérogatoires, dans la mesure où la mise à disposition des agents communaux des services communs au profit de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est effectuée de plein droit, le principe d'une mise à disposition suppose que la collectivité d'origine de l'agent continue de supporter la charge financière et de verser leur rémunération aux agents. La collectivité d'accueil procédant au remboursement de la part correspondant aux missions exercées pour le compte de cette dernière.

En outre, il revient à l'assemblée délibérante de la collectivité des agents concernés de fixer, par délibération, les régimes indemnitaires desdits agents (loi n°84-53 du 26 janvier 1984, art. 88).

Ainsi, s'agissant là d'une prérogative reconnue, non pas à l'autorité investie du pouvoir de nomination, mais bien à l'assemblée délibérante de la collectivité, il apparaît, d'après le libellé même de, que ce type de prérogative continue de relever de la commune d'origine de l'agent. L'article L. 5211-4-1 § 5 du CGCT n'envisageant, en effet, un transfert à l'EPCI que des seules « prérogatives reconnues à l'autorité investie du pouvoir de nomination », à l'exclusion, donc, de celles dévolues à l'assemblée délibérante.

En d'autres termes, il revient à la commune de continuer de verser leur rémunération aux agents communaux des services communs (ce qui suppose donc que soient prévues, dans le cadre de la convention, les modalités de « remboursement » par l'EPCI à la commune, des frais inhérents aux agents communaux).

4. Missions exercées

« [...] En fonction de la mission réalisée, le personnel des services communs est placé sous l'autorité fonctionnelle du maire ou sous celle du président de l'EPCI [...] » (CGCT art. 5211-4-2, al. 1^{er}). Le service commun a donc vocation à intervenir soit pour le compte de la commune, soit pour le compte de l'EPCI, selon que la mission est effectuée pour le compte de l'une ou l'autre de ces entités. La loi précisant que c'est « le personnel » du service commun qui est amené à intervenir pour le compte, soit de la commune, soit de l'EPCI. C'est donc chacun des agents composant le service commun, quelle que soit son origine, communale ou communautaire, qui peut être amené à intervenir pour le compte de la commune ou de l'EPCI.

Cela implique, d'une part, qu'un agent du service commun « d'origine » communale (et donc un agent communal, titulaire ou contractuel, mis à disposition de plein droit du service commun, lire ci-dessus) peut être amené à intervenir pour le compte de la commune ou de l'EPCI, selon que la tâche réalisée se rapporte à une compétence ou à une activité dévolue à la commune ou à l'EPCI. Cela implique, d'autre part, qu'un agent du service commun « d'origine » communautaire (qu'il soit agent communautaire dès la création du service commun, ou qu'il ait été muté ou recruté par la suite) peut également intervenir pour le compte de l'EPCI ou de la commune, selon l'objet de la mission réalisée.

En résumé, et c'est là tout l'intérêt du service commun, les agents composant celui-ci, quel que soit leur statut (contractuel ou titulaire) ou leur collectivité d'origine sont amenés à intervenir indifféremment tant pour le compte de la commune que de l'EPCI, selon que la mission qui leur est confiée est réalisée pour le compte de la commune ou de l'EPCI. Selon que la mission réalisée par un agent, communal ou communautaire du service commun, est effectuée pour le compte de la commune ou de l'EPCI, cette situation entraîne un transfert de l'autorité fonctionnelle. Ainsi, lorsque l'agent communautaire ou communal du service commun, réalise une mission pour le compte de la commune, il est alors placé sous l'autorité fonctionnelle du maire. Inversement, lorsque l'agent communautaire ou communal du service commun, réalise une mission pour le compte de la communauté, il est alors placé sous l'autorité fonctionnelle du président de l'EPCI.

À RETENIR

➤ **Systématisation.** Au vu des délais très courts imposés par la loi et des risques juridiques induits, il est clair que la mise en œuvre des moyens à l'échelon intercommunal devra être systématisée. Les voies de la mutualisation existent et le besoin est clairement identifié.

La contractualisation au cœur de la mutualisation

La loi n° 2010-1563 de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 reformule les modalités de mutualisation des services et ouvre des perspectives nouvelles aux communes et intercommunalités. C'est précisément dans la contractualisation entre les collectivités concernées que la mutualisation prend corps.

La réforme des collectivités territoriales repose, pour une large part, sur la conclusion de conventions entre les collectivités et établissements publics concernés. Pour toutes les personnes publiques conduisant une démarche de mutualisation, quelle qu'en soit la forme, c'est ainsi par convention que sera mise en œuvre la mutualisation.

1. Mise à disposition de services

Souvent confondue avec le concept même de mutualisation, la mise à disposition de services, issue de la loi du 13 août 2004, a été profondément remaniée par la loi du 16 décembre 2010. Le nouveau dispositif vise à clarifier les conditions d'application du régime de la mise à disposition de services entre les communes et les EPCI et à encourager ces mises à disposition. L'article L. 5211-4-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) est ainsi largement modifié.

Dans le cadre d'un transfert partiel de compétence, la commune qui le souhaite peut conserver tout ou partie du service concerné. Ce service est alors, en tout ou en partie, mis à disposition de l'EPCI (art. L. 5211-4-1, II, CGCT). Il s'agit là d'une dérogation à la règle générale du transfert des services, lequel suit en principe le transfert de compétences (art. L. 5211-4-1, I, CGCT).

Cet aménagement de la mise à disposition des services d'une commune vers un EPCI, désormais possible dans le cadre d'un simple transfert partiel de compétences, s'ajoute à la possibilité, toujours existante, de mise à disposition de services de l'EPCI vers ses communes membres (art. L. 5211-4-1, III, CGCT). Dans tous les cas, les modalités de cette mise à disposition (ascendante ou descendante) doivent être réglées par voie de convention conclue entre la commune et l'EPCI. La loi (art. L. 5211-4-1, IV, CGCT) prévoit simplement, sur ce point, que la convention doit fixer les modalités de la mise à disposition (après consultation des comités techniques paritaires (CTP) compétents) et définir les conditions de remboursement par la commune ou l'établissement public bénéficiaire de la mise à disposition des frais de fonctionnement du service. Les modalités de ce remboursement restent d'ailleurs à préciser par décret.

Il existe donc très peu de dispositions sur le contenu de ces conventions entre collectivités et établissements publics concernés, ce qui donne finalement à ce mode de mutualisation par voie conventionnelle une grande souplesse de mise en œuvre.

Quelques points restent cependant incontournables sous peine de requalification en convention de prestations de services et donc en marché public. Il convient en effet de distinguer la notion de prestations de services entre EPCI et communes membres⁽¹⁾, de celle de mise à disposition de services énoncée à l'article L. 5211-4-1. Les premières sont soumises aux règles de la commande publique alors que les secondes y échappent par nature. Le contenu précis des conventions est donc essentiel pour bien distinguer ce qui relève de la mutualisation (et donc d'un certain degré d'intégration), de ce qui relève de la convention de prestations de services en dehors de toute mutualisation. Ainsi, s'agissant des conditions de remboursement par la collectivité bénéficiaire, il y a lieu de prendre en compte l'ensemble des frais de fonctionnement du service et pas seulement la rémunération des agents concernés⁽²⁾. A défaut, l'économie réalisée par la collectivité bénéficiaire pourrait s'analyser comme une rémunération et entraîner une requalification de la convention.

Les mises à disposition de service ne sont par ailleurs possibles que s'il peut être démontré qu'elles présentent un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services. Il est conseillé d'exposer dans la convention les avantages (en terme fonctionnel et/ou financier notamment) que la mise à disposition présente pour les personnes publiques concernées. Le champ d'application précis de la mise à disposition ⁽³⁾ devra être bien défini de façon à encadrer les missions des agents pour ne pas les laisser dans l'incertitude face à des demandes plus ou moins étendues émanant de la personne publique auprès de laquelle ils sont mis à disposition. Enfin, l'assemblée délibérante sera appelée à autoriser l'exécutif à signer la convention, laquelle modifie les règles générales d'organisation des services publics de la collectivité ⁽⁴⁾ et entraîne des effets financiers.

2. Création de services communs

Le nouvel article L. 5211-4-2 du CGCT donne la possibilité à un EPCI à fiscalité propre et à une ou plusieurs de ses communes membres de se doter, en dehors des compétences transférées, de services communs ⁽⁵⁾. Leur création repose obligatoirement sur la conclusion d'une convention qui jouera un rôle capital dans l'organisation même du service commun : c'est elle qui, après avis des CTP compétents, en organisera le fonctionnement et les effets. Les modalités de répartition des frais induits par le fonctionnement de ces services devront être réglées par voie conventionnelle ⁽⁶⁾.

Le législateur réserve ici un mécanisme original de financement pour les EPCI percevant la contribution économique territoriale. Les frais de fonctionnement de ces services communs, dont ils supportent la charge, pourront être pris en compte pour diminuer le montant de l'attribution de compensation revenant aux communes membres concernées.

Un encadrement conventionnel demeure cependant nécessaire, cette nouvelle possibilité n'étant qu'un mode de financement par compensation.

Critiquée vigoureusement par une partie de la doctrine comme constituant une atteinte au principe de spécialité ⁽⁷⁾, la création de services communs ouvre des perspectives nouvelles dans le domaine de la coopération intercommunale. Elle nécessite toutefois une vigilance particulière dans sa mise en œuvre, tant au niveau politique que juridique.

3. Mutualisation des services en dehors du cadre intercommunal

L'article 68 de la loi de réforme des collectivités territoriales organise un cadre juridique pour les mutualisations horizontales entre les départements, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes. L'article L. 5111-1-1 du CGCT instaure un dispositif de mutualisation offrant une alternative aux personnes publiques concernées mais qui repose, là encore, sur la contractualisation. Ces conventions pourront prévoir soit la mise à disposition du service et des équipements d'un des contractants au profit des autres (mise à disposition de service), soit le regroupement des services et équipements de plusieurs cocontractants au profit d'un service unifié relevant d'un seul des cocontractants concernés (service unifié). Dans tous les cas, elles devront prévoir logiquement les modalités de remboursement de la part des frais de fonctionnement correspondant à l'utilisation du service et des équipements mis à disposition de la collectivité bénéficiaire, ou de la quote-part des dépenses engagées par le service unifié pour le compte des différentes collectivités concernées. Ces conventions devront également prévoir, après avis des comités techniques paritaires, les effets qu'elles induisent pour le personnel concerné (autorité fonctionnelle, régime indemnitaire, etc.).

Enfin, en marge de la présente étude, on peut signaler la forme plus aboutie de mutualisation offerte par l'article L. 5111-1-1, III du CGCT qui prévoit la possibilité, pour les départements et les régions, leurs établissements publics et les syndicats mixtes auxquels ils appartiennent, de se doter d'un service unifié doté de la personnalité morale et ayant pour objet d'assurer la gestion en commun de services fonctionnels (lesquels se définissent comme des services administratifs ou techniques concourant à l'exercice des compétences

Aval de l'Europe à la mutualisation des services dans les intercommunalités

AFP

La Commission européenne a donné son aval à la mutualisation des services au sein des intercommunalités françaises, mettant fin à une procédure qu'elle avait engagée en 2007, a annoncé jeudi 1er septembre 2011 l'Assemblée des communautés de France (AdCF).

La commission avait engagé une procédure à l'égard de la France il y a quatre ans, estimant que la mise à disposition de services communaux à des communautés de communes était susceptible de contrevenir aux règles du droit européen de la concurrence.

Le commissaire Michel Barnier a souligné dans une réponse officielle datée du 3 août, à l'eurodéputée PS Estelle Grellier, également vice-présidente de l'AdCF, que « les nouvelles dispositions de la loi de la réforme territoriale et de ses décrets d'application répondent entièrement aux attentes des autorités européennes », précise l'association d'élus dans un communiqué.

Selon celle-ci, M. Barnier mentionne aussi que « les procédures internes » en vue d'« une proposition de classement du dossier » ont été engagées.

Epée de Damoclès

La mutualisation des services, qui permet de généraliser et de rationaliser les intercommunalités tout en réalisant des économies, est en plein essor.

La nouvelle loi de réforme territoriale prévoit l'élaboration systématique de schémas de mutualisation en début de mandat entre communes et intercommunalités.

« Une épée de Damoclès planait sur l'organisation de collaborations intégrées entre (les) intercommunalités et (les) communes » qui les constituent, déclare Mme Grellier, présidente de la communauté de communes de Fécamp (Seine-Maritime). Le classement de l'affaire « sécurise enfin les pratiques que nous mettons chaque jour en place dans nos territoires », conclut-elle.

PARTIE
MAP.

sejer Not...
pour le papier du 7/12/12.

EN 4 HEURES

Vous êtes conseiller au cabinet du ministre de l'économie, des finances et de l'emploi. Pour préparer le suivi de l'année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le ministre a besoin d'une note mettant en perspective les grands traits de la pauvreté en France.

Vous devrez également dresser un bilan des initiatives engagées dans la lutte contre la pauvreté et des mesures correctrices nécessaires pour parvenir aux objectifs dégagés par la France, à savoir inscrire la lutte contre la pauvreté et l'exclusion dans le cadre général des politiques publiques, contribuer à l'objectif national fixé par le gouvernement français en 2007 de réduire la pauvreté d'un tiers en cinq ans et de parvenir à une « inclusion active ».

LISTE DES DOCUMENTS

- Doc n° 1 : Conseil des Prélèvements obligatoires, *Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs*, mai 2011
- Doc n° 2 : *Croissance et inégalités*, OCDE
- Doc n° 3 : *Crise et croissance, une stratégie pour la France* par Philippe Aghion, Gilbert Cette, Elie Cohen et Mathilde Lemoine, Rapport du Conseil d'analyse « économique », 2010
- Doc n° 4 : Rapport du Conseil des Prélèvements obligatoires. *Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs*, mai 2011
- Doc n° 5 : *Étude économique du Sénat n° 1 - 16 juin 2008 - La mesure de la pauvreté et de l'exclusion sociale : quels indicateurs ?*
- Doc n° 6 : Avis du Conseil économique, social et environnemental, *25 ans de politiques d'insertion des jeunes : quel bilan ?*, 2008
- Doc n° 7 : Rapport du Sénat, *Les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion*, juillet 2008
- Doc n° 8 : Avis du CNLE sur le 3^e rapport du gouvernement relatif à l'objectif de baisse d'un tiers de la pauvreté en cinq ans, décembre 2011

Source : Conseil des Prélèvements obligatoires, *Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs*, mai 2011.

PREMIÈRE PARTIE

Contexte, méthodologie, apports et limites de l'analyse économique

L'OCDE a rendu public en 2008 un rapport¹ qui indique qu'au cours des deux décennies comprises entre 1985 et 2005, les écarts de revenus disponibles entre le premier et le dernier décile avaient augmenté dans les trois quarts des pays membres. Les principaux pays où cette évolution a été la plus marquée étaient (par ordre décroissant) les Etats-Unis, l'Italie, la Norvège, l'Allemagne, la Suède et le Canada, tous pays où cette augmentation a été supérieure à la moyenne. D'autres pays ont également connu un accroissement des écarts de revenus disponibles, mais plus faible : le Japon, la Belgique, les Pays Bas, le Danemark et la Grande Bretagne. Quelques pays ont, au contraire, connu une réduction de ces écarts (par ordre croissant) : l'Autriche, la Grèce, l'Irlande, l'Espagne et la France. Parmi les pays de niveau de vie comparable mentionnés dans cette étude, la France est celui où les écarts de revenus ont le plus diminués au cours de cette période.

A la fin de cette période, le rapport entre le revenu disponible du premier et du dernier décile était de atteignait de 1 à 5 au Danemark et en Suède, de 1 à 6 environ en Belgique, aux Pays Bas, en Norvège, de 1 à 8 environ en Allemagne. La moyenne de l'OCDE était de 1 à 9. Au dessus de cette moyenne se situaient, par ordre croissant, le Canada, l'Espagne, le Japon, la Grèce, l'Irlande, la Grande Bretagne, l'Italie et les Etats-Unis. Avec un écart de 1 à 7, la France se situait ainsi en dessous de la moyenne des pays membres de l'OCDE.

Le revenu disponible moyen des 10 % disposant des revenus les plus élevés était le plus élevé aux Etats-Unis et, parmi les pays au niveau de vie comparable, le plus faible en Suède. La France se situait à un niveau très proche de la moyenne des pays de l'OCDE².

Le revenu disponible moyen des 10% disposant des revenus les plus faibles était le plus élevé en Norvège, aux Pays Bas et au Danemark, le plus faible en Espagne, en Italie, aux Etats-Unis. La France se situait à un niveau sensiblement supérieur à la moyenne, mais inférieur à celui de la Belgique, du Royaume Uni et des premiers pays cités.

Selon ce rapport, les écarts de revenus disponibles auraient commencé à croître aux Etats-Unis dans les années 1970. Elles ont ensuite crû au Royaume Uni, puis dans plusieurs pays européens, dont les pays nordiques. Depuis le début des années 2000, c'est en Norvège, en Allemagne, au Canada et aux Etats-Unis que ces écarts ont le plus augmenté.

Ces évolutions ont généralement été influencées par celles affectant les hauts revenus. Ces derniers ont connu une augmentation très importante, sans pour autant que cette tendance ne s'observe s'agissant des revenus les plus bas. La France constituait une exception en la matière jusqu'à la fin des années 1990.

Dans un rapport récent³, l'INSEE a estimé qu'entre 1996 et 2008, les inégalités de niveau de vie avaient peu évolué et confirmé la stabilité du rapport interdécile pour ce qui concerne la période allant de 2000 à 2008 : le rapport interdécile (D9/D1) des revenus disponibles bruts est demeuré presque stable tout au long de cette période, fluctuant entre 4, 6 et 4,5⁴. Mais

¹ OCDE : « Growing unequal ? », 2008.

² OCDE-30.

³ INSEE : « Les revenus et le patrimoine des ménages », avril 2011.

⁴ 4,6 en 2000, et 4,6 à nouveau de 2005 à 2008.

cette stabilité du rapport interdécile (D9/D1) ne donne pas d'indication sur l'évolution des revenus de ceux situés en dessous du premier décile, ni sur celle des revenus situés au dessus du dernier décile. Ceci reflète l'incapacité du rapport interdécile à capturer l'augmentation des inégalités au sein du dernier décile, autrement dit l'augmentation des inégalités « par le haut ». D'un point de vue agrégé, les statistiques fiscales montrent que les gains réels de revenus ont été, en moyenne, limités depuis la fin des années 1990. Entre 1998 et 2006, le revenu moyen des foyers fiscaux est passé de 22 481 euros à 25 347 euros (en euros de 2005). Ceci représente une hausse de + 12,7 % sur 8 ans, soit + 1,5 % en moyenne par an.

Les gains de revenus réels sont très inégalement répartis entre les différents groupes. Seule une faible proportion des foyers a vu ses revenus augmenter sensiblement, mais pour ceux-ci l'évolution est remarquable. Alors que pour 90 % des foyers, le gain total de revenu réel a été 12,4 %, il a été de + 26,9 % (soit + 3 % par an en moyenne) pour les 1 % les plus aisés et de 43,3 % (+ 4,6 % par an) pour les 0,1 % les plus aisés. Tout en haut de la distribution, le revenu moyen des 0,01 % des foyers fiscaux les plus aisés a crû de 63,7 % (+ 6,3 % par an). La hausse rapide du revenu des 1 % les plus aisés se traduit par une augmentation de la part de leurs revenus dans le revenu total : celle-ci est passée de 7,8 % en 1997 (un niveau assez proche du plancher historique de 7 % atteint en 1983) à 9 % en 2006. À l'aune des revenus du 1 % des foyers les plus aisés relativement au reste de la population, la tendance récente est donc à l'augmentation continue et dynamique des « inégalités par le haut » depuis 1998. L'étude publiée par l'INSEE en mai 2010 indique que la tendance s'est prolongée jusqu'en 2007 au même rythme⁵.

Dans sa dernière étude⁶, l'INSEE confirme que les fractiles supérieurs ont connu une augmentation beaucoup plus rapide que les autres. Ainsi, la médiane des revenus disponibles par unité de consommation du dernier centile a augmenté de 9,6 % entre 2004 et 2008, de 18,9 % pour le dernier millime, de 32,7 % pour le dernier dix millime, alors qu'au cours de la même période le revenu médian par unité de consommation a augmenté de 5,2 %.

Deux facteurs expliquent cette évolution : l'évolution des plus hauts salaires et celle des revenus du patrimoine.

Le premier facteur est mis en avant dans l'étude précitée, tandis que l'INSEE privilégie la seconde.

La première indique que la hausse des très hauts revenus proviendrait essentiellement d'une augmentation des très hauts salaires.

Alors que le salaire moyen aurait stagné en termes réels pour 90 % des travailleurs entre 1998 et 2006 (+ 0,9 %), le salaire moyen réel des 1 % des salariés les mieux payés aurait augmenté de 18,3 %, celui des 0,1 % les mieux payés de 35,8 % et celui des 0,01 % les mieux payés de 68,9 %.

La hausse des inégalités résulterait également de la progression des revenus du capital soumis à l'IR (revenus fonciers et revenus de capitaux mobiliers). Ces derniers ont, en moyenne, selon l'étude précitée, augmenté de 30,7 % en euros constants entre 1998 et 2005, alors que les salaires n'ont augmenté que de 5,3 %. Or, la part des revenus du capital dans le revenu total des foyers fiscaux croît avec le niveau de revenu.

Pour 90 % des foyers, les revenus du capital représentent moins de 5 % du revenu total, mais cette part s'élève à 53 % pour les 0,01 % des foyers les plus aisés. La bonne santé des revenus

⁵ Pour la première fois, l'édition 2010 des *Revenus et patrimoine des ménages* de l'INSEE inclut des statistiques sur la distribution des revenus au sein du dernier décile de revenus, en « zoomant » jusqu'aux 0,01 % les plus aisés. Il en va de même de la suivante publiée en avril 2011. Ces statistiques utilisent les mêmes sources fiscales que l'étude de C. Landais, mais les revenus moyens par tranche y sont calculés par unité de consommation (u.c.)

⁶ « Les revenus et le patrimoine des ménages », avril 2011, *Op Cit.*

du capital, alimentée par la hausse des prix de l'immobilier et plus encore par l'augmentation des dividendes versés par les entreprises⁷, contribue donc à l'augmentation des inégalités de revenu.

Dans sa dernière publication, l'INSEE met en avant la progression rapide des revenus du patrimoine pour expliquer l'augmentation du niveau de vie des personnes disposant de revenus élevés, indiquant notamment que de 2004 à 2008, les revenus du patrimoine par unité de consommation du dernier décile ont augmenté de 11 % par an en moyenne, expliquant ainsi la quasi-totalité de l'accroissement spécifique de leur niveau de vie. Mais il s'agit là du dernier décile, et non de l'extrémité de la distribution. S'agissant du haut de la distribution, l'INSEE indique, sans précisions, que la progression plus forte des revenus par unité de consommation est principalement liée à une progression importante des revenus du patrimoine.

L'INSEE confirme cependant que la dynamique des inégalités concerne avant tout le dernier centile de la distribution puisqu'entre 2004 et 2008, si la part des revenus déclarés par les 9 premiers centiles de ce décile est demeurée stable, en revanche celle du dernier centile est passée de 6,48 % à 7,07 % et qu'à l'intérieur de celui-ci, la part du dernier milime est passée, entre ces deux dates de 1,72 % des revenus à 2,03 %.

Les évolutions du système socio-fiscal peuvent limiter, ou amplifier celles des revenus initiaux.

Ainsi, selon l'étude de l'OCDE précitée, dans la moitié des pays membres, les systèmes d'imposition et de transferts publics sont devenus moins redistributifs, contribuant ainsi à l'augmentation des écarts de revenus disponibles entre ménages. En moyenne au sein des pays membres, à la fin de la période étudiée, c'est-à-dire en 2005, ces systèmes réduiraient le niveau des inégalités ainsi mesurées⁸ d'un tiers. Mais en France, le ratio correspondant atteignait 42% environ. L'INSEE indique également que si le rapport interdécile des revenus disponibles avant transferts est de 6,4, le système socio fiscal le ramène à 4,6.

⁷ Les données de la comptabilité nationale montrent que les revenus distribués des entreprises ont augmenté de 63 % entre 1998 et 2005.

⁸ Par le coefficient de Gini.

Croissance et inégalités



L'évolution de la pauvreté et des revenus ces 20 dernières années : nouvelles données

Le fossé entre les riches et les pauvres s'est creusé dans la plupart des pays de l'OCDE ces deux dernières décennies. Davantage d'individus risquent donc d'être marginalisés dans une économie mondiale en constante mutation. Mais la tendance à plus d'inégalités n'est pas inévitable : les gouvernements peuvent réduire la fracture en prenant des mesures efficaces qui, très souvent, ne nécessiteront pas d'alourdir les dépenses sociales.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, l'inégalité des revenus était plus marquée au milieu des années 2000 qu'au milieu de la décennie 80. Quelques pays seulement ont connu une tendance inverse : l'égalité des revenus a progressé ces vingt dernières années en Espagne, en France et en Grèce.

Ce phénomène se poursuit actuellement : depuis cinq ans, la pauvreté et l'inégalité s'aggravent dans les deux tiers des pays de l'OCDE. L'Allemagne, le Canada, les États-Unis et la Norvège sont les plus touchés. Dans le tiers restant — particulièrement en Grèce, au Mexique et au Royaume-Uni — l'écart se resserre entre les riches et les pauvres depuis 2000. On voit donc bien que ces évolutions n'ont rien d'inévitable.

Une grande partie de la population des pays de l'OCDE se montre inquiète à ce sujet. Les deux tiers des Japonais pensent que les inégalités sont trop prononcées, et c'est également le cas de 90 % ou plus des habitants en Hongrie, en Italie, au Portugal et en République slovaque.

Les politiciens de tous horizons sont eux aussi préoccupés. Par exemple, George Bush, Président des États-Unis, déclarait en 2007 "Nos citoyens déplorent que notre économie dynamique laisse à la traîne certains d'entre eux", en ajoutant "l'inégalité des revenus est indéniable ; elle s'accroît depuis plus de 25 ans".

Pourquoi l'inégalité est un enjeu essentiel ? L'inégalité des revenus est un problème à la fois politique et économique. Politiquement, elle peut alimenter des revendications populistes et protectionnistes. De plus, une société où il existe une véritable fracture entre les riches et les pauvres court le danger d'un accaparement du pouvoir politique entre les mains d'un petit nombre de citoyens fortunés.

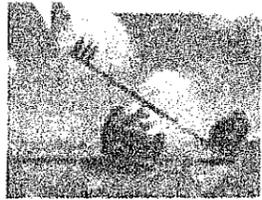
Une inégalité croissante des revenus a également un prix économique : le gaspillage de ressources humaines avec l'exclusion d'une forte proportion de la population qui n'a pas d'emploi alors qu'elle pourrait travailler ou qui est condamnée à des emplois mal payés et faiblement qualifiés.

Mais l'inégalité n'est pas seulement une question de revenu : c'est une question de possibilités et de résultats. Certains services fournis par les autorités publiques, notamment pour l'enseignement, la santé et le logement, peuvent aussi contribuer à plus d'égalité sociale. Les disparités entre riches et pauvres sont encore plus nettes pour le patrimoine financier que pour le revenu. Enfin, un faible revenu pour une brève période (entre deux emplois, par exemple), est moins insupportable qu'une pauvreté durable.

Croissance et inégalités : un nouveau rapport de l'OCDE

L'inégalité des revenus s'est-elle aggravée ? Quels sont les gagnants et les perdants ? Les pays de l'OCDE ont-ils été touchés au même degré ? Dans quelle mesure l'inégalité croissante des revenus est-elle la conséquence d'écarts de rémunération qui se sont creusés, ou y a-t-il d'autres explications ? Comment les pouvoirs publics influent-ils sur les revenus des ménages par redistribution au moyen de la fiscalité et des transferts ?

Voici quelques-unes des questions qu'aborde le nouveau rapport de l'OCDE qui compare la pauvreté et la distribution des revenus dans 30 pays. Les réponses sont souvent surprenantes. On résumera dans cette synthèse les principaux constats.



À quel point sommes nous inégaux ?

Dans les pays de l'OCDE, les revenus des 10 % les plus riches sont en moyenne supérieurs de près de neuf fois aux revenus des 10 % les plus pauvres. Mais les écarts de revenu sont variables. Au Mexique, les plus riches ont un revenu plus de 25 fois supérieur à celui des plus pauvres et en Turquie le rapport est de 17 à 1. L'écart de revenu entre riches et pauvres est lui aussi nettement supérieur à la moyenne de l'OCDE aux États-Unis, en Pologne et au Portugal (graphique 1).

L'écart est bien plus faible dans les pays nordiques comme le Danemark, la Finlande et la Suède. Les 10 % les plus riches ont en moyenne un revenu qui ne représente que cinq fois environ celui des 10 % les plus pauvres. Un certain nombre de pays de l'OCDE se situent autour de la moyenne OCDE. Ce groupe comprend la plupart des pays anglophones (le Canada et le Royaume-Uni, par exemple) et plusieurs pays d'Europe du sud, notamment l'Espagne, la Grèce et l'Italie.

1 Écart entre riches et pauvres en 2005



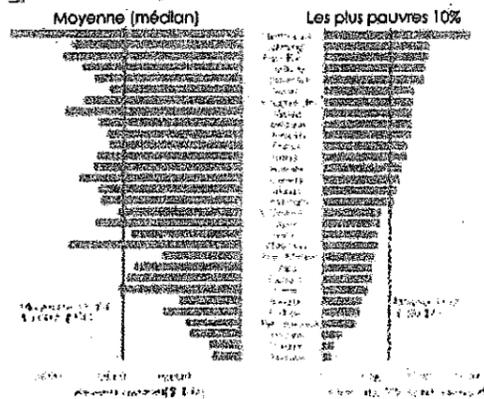
Ratio moyen des 10% les plus riches, multiplié des revenus moyens des 10% les plus pauvres
 Source: Croissance et inégalités OCDE, 2008.

Les revenus des pauvres

Dans les pays de l'OCDE, les 10 % les plus pauvres ont en moyenne un revenu annuel inférieur ou égal à 7 000 USD (partie droite du graphique 2). Ce montant est généralement plus élevé en Europe : il atteint en moyenne près de 8 000 USD, contre moins de 6 000 aux États-Unis. Il est bien plus faible dans les économies de l'OCDE les moins développées : tout juste 1 000 USD au Mexique et 1 300 USD en Turquie. Ces différences n'ont rien de surprenant : elles correspondent au niveau de vie général.

Mais cela ne veut pas dire que les pauvres des pays riches se trouvent toujours dans une meilleure situation que les pauvres des pays à revenu inférieur. Par exemple, les 10 % les plus pauvres ont en Suède un revenu qui est égal à une fois et demie celui des 10 % les plus pauvres des États-Unis, bien que le revenu moyen soit supérieur aux États-Unis.

2 Revenus moyens et faibles en 2005



Note : Echelles horizontales de gauche et de droite différentes.
 Source : Croissance et inégalités OCDE, 2008.

Le taux de pauvreté

Il faut garder à l'esprit que la "pauvreté" est un concept relatif dans les économies développées. Si l'on compare les revenus d'un pays à l'autre, on constate, par exemple, que les 10 % les plus pauvres ont aux États-Unis plus d'argent que le Portugais moyen. Mais, ce qui est important, c'est le niveau de vie par rapport au reste de la population du pays. On mesure alors la pauvreté par rapport au niveau de vie national, lui-même mesuré à travers le revenu médian des ménages (graphique 2). Bien entendu, cet indicateur varie lui aussi dans le temps.

En 2005, environ une personne sur dix avait dans les pays de l'OCDE un revenu inférieur à la moitié de la valeur médiane nationale (graphique 3). Mais les disparités sont considérables d'un pays à l'autre : entre 1 sur 20 au Danemark et 1 sur 5 au Mexique. Les taux de pauvreté relative sont faibles en République tchèque et en Suède. Les pauvres représentent environ 17 % de la population en Turquie et aux États-Unis, et 15 % en Espagne.

La pauvreté monétaire a tendance à être plus répandue dans les pays qui ont un large éventail de revenus. Mais inégalité et pauvreté ne vont pas nécessairement de pair. Dans les pays anglophones, l'inégalité des revenus est supérieure à la moyenne OCDE. Pourtant, les taux de pauvreté sont supérieurs à la moyenne en Australie, au Canada, aux États-Unis et en Irlande, se situent autour de la moyenne en Nouvelle-Zélande, mais sont nettement inférieurs à la moyenne au Royaume-Uni.

3] Niveau de la pauvreté en 2005



Source: Croissance et inégalités OCDE, 2008.

Dans quelle mesure les inégalités s'aggravent-elles ?

Ces vingt dernières années, l'inégalité des revenus et la pauvreté relative se sont aggravées. Ce phénomène très net et assez généralisé a touché plus des trois quarts des pays de l'OCDE.

L'écart de revenu entre les 10 % les plus riches et les 10 % les plus pauvres s'est creusé. D'autres indicateurs plus fins de l'inégalité des revenus étaient en hausse de 7 à 8 % au milieu des années 2000 par rapport au milieu des années 80.

Cette progression ne semble pas énorme, mais elle revient à prendre 880 \$ aux 50 % les plus pauvres et à donner ces 880 \$ aux 50 % les plus riches, même si, à tous les niveaux, les revenus ont augmenté ces deux dernières décennies.

Le nombre de pauvres — dont le revenu est inférieur à la moitié de la valeur médiane nationale — a augmenté de 1,3 point, en passant de 9,3 % à 10,6 % de l'ensemble de la population des pays de l'OCDE.

Mais ces tendances ne sont pas universelles. Les deux pays de l'OCDE où la pauvreté et l'inégalité sont les plus marquées — le Mexique et la Turquie — ont vu les inégalités s'accroître nettement entre le milieu des années 80 et le milieu des années 90. Or, dans ces pays, les inégalités ont reculé durant la décennie qui a suivi. Au Royaume-Uni, les inégalités se sont sensiblement creusées au cours des années 80, puis sont restées stables et ont diminué entre 2000 et 2005.

Lorsque les inégalités se sont aggravées, c'est généralement parce que les ménages riches s'en sont beaucoup mieux sortis que les familles à bas revenus. Mais dans certains pays — notamment l'Allemagne, le Canada, les États-Unis, la Finlande, l'Italie et la Norvège — les riches ont également accru leur avance sur les revenus moyens.

Qui s'appauvrit ?

Sur le plan de la pauvreté, les changements les plus importants de ces deux dernières décennies concernent la répartition de la pauvreté entre les différentes tranches d'âge. Le risque de pauvreté a diminué pour les personnes âgées, alors qu'il a augmenté pour les jeunes adultes et les familles qui ont des enfants (graphique 4)

Pauvreté monétaire et pauvreté de conditions de vie

Le revenu n'est pas un indicateur parfait de pauvreté. Une solution plus directe consiste à examiner si un ménage peut satisfaire ses besoins essentiels.

Un logement surpeuplé, un chauffage insuffisant, des choix alimentaires restreints et des impayés sur des postes importants de dépenses des ménages sont des exemples de « pauvreté de conditions de vie ». La proportion de la population ne pouvant satisfaire ces besoins essentiels est similaire à celle observée pour la pauvreté monétaire (graphique 3), ce qui n'a rien de surprenant. Elle atteint 5 à 6 % de la population dans les pays nordiques et 12 à 20 % dans les pays du sud de l'Europe, en Australie, aux États-Unis et au Japon. Mais la pauvreté de conditions de vie dépend

aussi du niveau du revenu moyen du pays

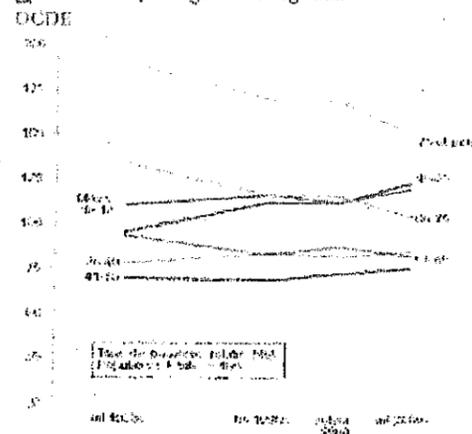
Plus de 23 % de la population en Hongrie, en Pologne et en République slovaque sont en situation de pauvreté de conditions de vie, ce qui ne ressort pas des statistiques de pauvreté monétaire.

Pour les personnes âgées, la probabilité de ne pas pouvoir satisfaire certains besoins essentiels est plus faible que pour la population d'âge actif. De plus, les personnes âgées ont généralement un plus grand patrimoine financier. Au total, ces facteurs signifient que les estimations monétaires de la pauvreté des personnes âgées (graphique 4) exagèrent la pauvreté de conditions de vie dans cette catégorie de la population.

C'est pour les plus de 75 ans que la probabilité de pauvreté est la plus élevée, mais le risque de pauvreté est tombé dans ce cas de près du double de la moyenne pour l'ensemble de la population au milieu des années 80 à une fois et demie au milieu des années 2000. Aujourd'hui, pour la population de 66 à 75 ans, la probabilité de pauvreté n'est pas plus forte que pour l'ensemble de la population.

En revanche, les enfants et les jeunes adultes ont des taux de pauvreté qui sont maintenant supérieurs de 25 % environ à la moyenne pour l'ensemble de la population. Il y a 20 ans, les enfants et les jeunes adultes se situaient au-dessous de cette moyenne ou à un niveau proche. De plus, les familles monoparentales ont une probabilité de pauvreté égale à trois fois la moyenne. Ce désavantage s'est légèrement aggravé entre le milieu des années 90 et le milieu des années 2000, mais lentement.

4) Pauvreté par âge sur vingt ans



Source : Croissance et Inégalités OCDE, 2008.

Facteurs explicatifs : la démographie

Tous les pays de l'OCDE traversent une période de transition démographique : la natalité recule et l'espérance de vie s'accroît. Par conséquent, la population vieillit — et l'on sait que pour les personnes âgées le risque de pauvreté est supérieur à la moyenne — et la population d'âge actif diminue — et l'on sait que pour cette catégorie le risque de pauvreté est relativement faible. Enfin, les familles monoparentales sont bien plus nombreuses.

Pourtant, cette évolution de la démographie et des modes de vie, en dépit de son ampleur, n'est pas le principal facteur qui explique les variations de la distribution des revenus. Elle ne représente plus de 20 % de l'accroissement des inégalités de revenu qu'en Allemagne, en Australie, au Canada, en France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.

Facteurs explicatifs : le marché du travail

C'est sur le marché du travail qu'il faut chercher la principale cause des variations des revenus. En effet, les revenus salariaux représentent plus de 70 % des revenus des ménages (avant impôts). À quelques exceptions près, l'écart entre les basses et hautes rémunérations s'est rapidement creusé à partir du début des années 90. Généralement, c'est parce que les hautes rémunérations ont particulièrement progressé, non seulement par rapport aux basses rémunérations, mais aussi par rapport aux rémunérations moyennes.

Pourtant, plus de personnes travaillent aujourd'hui dans la plupart des pays de l'OCDE. Le revenu familial est généralement plus élevé si l'on travaille que si l'on est sans emploi.

Ces deux effets — plus d'emplois, plus d'inégalités dans les revenus salariaux — se compensent dans une certaine mesure. Les inégalités de revenus du travail entre les ménages se sont généralement moins accrues que l'écart de rémunération entre individus.

Le non-emploi persiste néanmoins, en particulier parmi les catégories de la population les moins qualifiées et les moins instruites. L'emploi a pu progresser pour deux raisons : un plus grand nombre de ménages biactifs, ou un plus grand nombre de ménages monoactifs auparavant sans emploi. C'est surtout le premier facteur qui a joué.

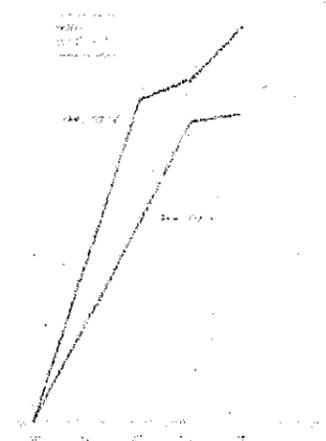
L'emploi rémunéré réduit le risque de pauvreté : 45 % des célibataires sans emploi ont un faible revenu, contre 28 % en cas de travail à temps partiel et 8 % en cas de travail à temps plein. Il en est de même pour les couples : un sur trois a un revenu inférieur au seuil de pauvreté lorsque les conjoints ne travaillent pas, contre seulement 19 % lorsqu'un des conjoints exerce un emploi et 4 % lorsque chacun travaille.

Toutefois, rien ne garantit que plus d'emplois diminue le nombre de pauvres. Les États-Unis et le Japon, par exemple, ont à la fois un taux élevé d'emploi et un taux de pauvreté supérieur à la moyenne. C'est le contraire en Hongrie : la proportion des personnes exerçant un emploi est relativement faible, mais le taux de pauvreté l'est également.

Tout comme pour les revenus du travail, les inégalités se sont creusées pour les revenus du capital, à savoir les dividendes, intérêts, rentes, plus-values, etc. L'éventail des revenus du travail indépendant s'est lui aussi élargi. Au total, ces changements expliquent une forte proportion de l'inégalité croissante des revenus des ménages (graphique 5).

L'inégalité des revenus marchands (salarial, travail indépendant, capital, etc.) s'est accentuée plus rapidement que l'inégalité des revenus nets (y compris les prestations sociales, par exemple) entre le milieu des années 80 et des années 2000.

5 Évolution des inégalités de revenus marchands et de l'ensemble des revenus



Note: Moyenne de l'OCDE. La mesure de l'inégalité est le coefficient Gini, en indice du milieu des années 80 = 100.
Source: Croissance et Inégalité OCDE, 2008.

Facteurs explicatifs : la redistribution

Les pouvoirs publics contribuent largement à déterminer les revenus et les niveaux de vie par les impôts qu'ils prélèvent et les prestations qu'ils servent.

Dans les pays nordiques, les prestations et les impôts ont un caractère fortement redistributif : on prend de l'argent aux riches pour le donner aux pauvres. Les systèmes fiscaux et de prestations sont aussi redistributifs en Corée et aux États-Unis, mais à un bien moindre degré.

En moyenne, dans les pays de l'OCDE, les transferts en espèces et l'impôt sur le revenu réduisent les inégalités d'un tiers. La pauvreté est réduite d'environ 60 % par rapport à ce qu'elle serait sans impôts et sans prestations. Même dans la population en âge de travailler, la redistribution opérée par l'État réduit la pauvreté d'environ 50 %.

Néanmoins, l'impact de la fiscalité et des prestations, sur la pauvreté comme sur les inégalités, s'est réduit, au cours des dix dernières années, dans de nombreux pays de l'OCDE.

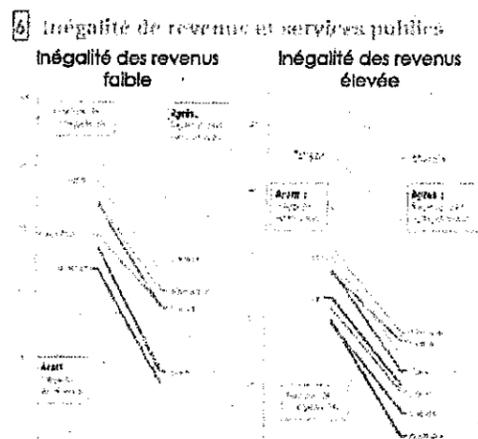
Les services publics vont dans le sens d'une plus grande égalité.

À ne considérer que les écarts de revenu on risque d'exagérer les inégalités. Les avantages que représentent les services fournis par la puissance publique — éducation, santé, etc. — sont plus également répartis que les revenus

monétaires, même une fois tenu compte de la fiscalité et des prestations en espèces. Ainsi, en tenant compte du coût de la fourniture des services publics en plus des revenus, on fait baisser de près d'un quart une mesure type de l'inégalité par rapport à une situation où ne sont prises en compte que les inégalités de revenu.

Les éléments qui ont l'effet le plus marquant sont l'éducation, la santé et le logement. L'effet redistributif des services publics représente, en moyenne, les deux tiers de l'impact de la fiscalité et des prestations.

Là encore, l'effet varie d'un pays à l'autre. Le graphique 6 compare les situations en termes d'inégalités de revenu selon que l'on prend en compte uniquement les inégalités de revenu ou les inégalités de revenu plus le bénéfice des services publics. Les pays sont répartis entre les deux parties du graphique selon qu'ils se situent en-dessous ou au-dessus de la moyenne pour la zone de l'OCDE.



Note: La mesure de l'inégalité est le coefficient Gini, en pourcentage. Seuls quelques pays de l'OCDE sont montrés. L'échelle verticale est différente dans les deux graphiques.
Source : Croissance et inégalités OCDE, 2008.

Le Danemark et la Suède, sur la partie gauche du graphique, sont les pays de l'OCDE où les inégalités de revenu sont les plus limitées. Cela étant, dans ces deux pays aussi, la redistribution joue un rôle important par le biais des services publics (ainsi que l'indique la forte pente des courbes pour ces pays sur le graphique 6), réduisant encore les inégalités de 40 %. À l'inverse, le Mexique et la Turquie, sur la partie droite du graphique, non seulement sont les pays où les inégalités de revenu sont les plus

marquées mais sont aussi les pays où les services publics ont le plus faible impact sur les inégalités.

Aux Pays-Bas, on observe une relative égalité des revenus, mais les services publics réduisent moins les inégalités dans ce pays qu'en moyenne. À l'autre extrême, on trouve l'Australie, où les inégalités de revenu sont en gros dans la moyenne, alors que l'effet des services publics sur les inégalités est le quatrième par l'importance.

Au total, l'effet des services publics sur les inégalités tend à être un peu plus marqué dans les pays où les inégalités de revenu sont comparativement fortes. Par conséquent, les disparités entre pays en termes d'inégalités sont un peu plus faibles si l'on fait intervenir les services publics au lieu de considérer uniquement les revenus.

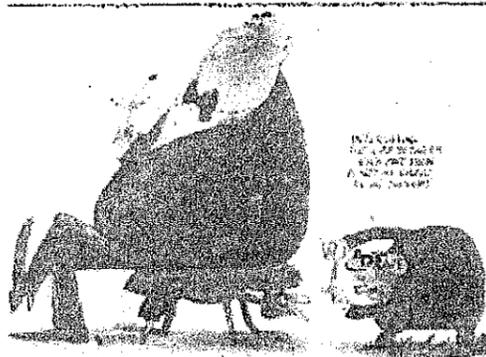
Autres facteurs d'accentuation des inégalités

L'analyse développée plus haut ne prend en compte que les impôts « directs », tels que les impôts sur le revenu et les cotisations de sécurité sociale. Mais les niveaux de vie sont aussi affectés par les impôts indirects tels que les taxes à la valeur ajoutée, les taxes sur les ventes ou sur les biens et services et les droits d'accise (sur l'alcool, l'essence, etc.). Des taxes à la consommation plus élevées réduisent le volume de biens et services que le même montant de revenu permet d'acheter.

Les personnes pauvres dépensent une plus grande part de leur revenu que les personnes riches (qui en épargnent une partie). Et les biens et services plus lourdement taxés représentent souvent une plus large part des dépenses des ménages pauvres.

Si l'on tient compte de ces facteurs, la mesure type des inégalités apparaît de 7 % plus élevée en moyenne que si l'on ne tient compte que des inégalités de revenu. L'écart entre inégalités avant et après impôts indirects est particulièrement marqué au Danemark, en Finlande, en Hongrie, en Norvège et en Suède, principalement du fait que, dans ces pays, les taux d'imposition indirecte sont lourds. L'impact est négligeable en Australie, au Canada, aux États-Unis, au Japon, au Mexique et en Suisse, principalement parce que, dans ces pays, les taux d'imposition indirecte sont relativement faibles.

Le patrimoine, au même titre que le revenu, contribue à déterminer le niveau de vie dont peuvent jouir les personnes. Une personne qui a peu de revenu mais un gros patrimoine financier se trouve en meilleure situation qu'une personne qui a le même niveau de revenu et pas de patrimoine.



© www.nicholsoncartoons.com.au

Les personnes riches ont des richesses et les pauvres n'ont pas de richesses.

Malheureusement, de nombreux pays ne recueillent pas d'informations sur les actifs détenus par les ménages. Parfois, les données sont incomplètes, ne tenant pas compte, par exemple, des pensions fournies par l'employeur. En outre, il est beaucoup plus difficile de comparer les patrimoines entre pays que les revenus.

Pour les pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données comparables, on observe que la distribution du patrimoine est beaucoup plus ouverte que la distribution des revenus. De façon assez étonnante, les écarts entre inégalités en termes de revenu et inégalités en termes de patrimoine sont particulièrement marqués dans des pays comme l'Allemagne et la Suède où la distribution des revenus est relativement égalitaire.

Persistance de la pauvreté

Cela fait une grande différence pour les individus selon qu'un faible niveau de revenu ne les concerne que pendant une courte période (étant étudiants ou entre deux emplois, par exemple) ou selon que la pauvreté est pour eux un état persistant, voire permanent. D'autres personnes peuvent connaître des épisodes récurrents de faible revenu.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, la moitié environ des personnes pauvres se trouvent en

meilleure situation et passent au-dessus du seuil de pauvreté dans un délai de trois ans. La proportion est particulièrement élevée au Danemark et aux Pays-Bas. La mobilité du point de vue des revenus fait que les personnes constamment pauvres représentent moins de 2 % de la population totale dans ces deux pays. Par contre, la pauvreté persistante est beaucoup plus fréquente — 7 % de la population — en Australie, aux États-Unis, en Grèce, en Irlande et au Portugal.

En règle générale, les pays où la pauvreté en termes de revenus annuels est la plus fréquente (identifiés sur le graphique 3 ci-dessus) sont aussi ceux où un plus grand nombre d'individus sont concernés par des situations de pauvreté persistante.

Inégalités de chances et de situations

Mesurer l'égalité des chances est beaucoup plus difficile que de mesurer les situations, en termes de revenu, de patrimoine, etc. On peut, par exemple, chercher à voir comment les enfants s'en sortent par rapport à leurs parents. L'idée est que si la plupart des gens se retrouvent à peu près à la même place que leurs parents dans l'échelle des rémunérations, cela signifie qu'aussi bien les avantages que les désavantages se transmettent d'une génération à l'autre. Par contre, si la rémunération des fils est moins étroitement liée à celle des pères, alors il y a une plus grande mobilité économique.

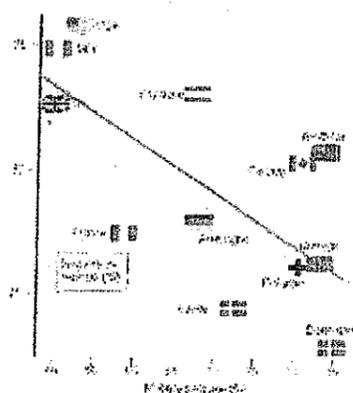
La plupart des observations reposent sur une comparaison des rémunérations des pères et des fils. (Pour les femmes, il est difficile d'isoler l'effet des évolutions dans les modalités de travail et dans les attitudes entre les générations, l'impact des législations antidiscrimination, etc.)

En abscisse du graphique 7 figure une mesure de la mobilité entre générations en termes de rémunérations. Une valeur zéro indiquerait que les pères et les fils se situent exactement au même point de l'échelle des rémunérations ; à l'autre extrême, un chiffre de 100 % indiquerait qu'il n'y a aucun lien entre la rémunération des pères et celle des fils.

Dans tous les pays, la mobilité est notable en termes de rémunérations : les valeurs les plus faibles — que l'on observe en Italie, aux États-Unis et au Royaume-Uni — sont très légèrement au-dessus de 50 % et les valeurs les plus élevées excèdent 80 %.

La question qui se pose est la suivante : les sociétés où les situations économiques sont les plus inégales compensent-elles ces inégalités en offrant plus de perspectives ? Le graphique 7 met en relation la mobilité en termes de rémunérations et les inégalités de revenu. Le graphique montre que les pays où les revenus sont comparativement plus égaux (partie basse du graphique selon l'axe vertical) tendent aussi à présenter des écarts de rémunérations entre pères et fils plus marqués : c'est ce qu'on observe pour le Danemark, la Finlande et la Norvège. À l'inverse, la mobilité entre générations en termes de rémunérations est plus limitée dans les pays où les inégalités de revenu sont plus nettes : Italie, États-Unis et Royaume-Uni.

7 Mobilité salariale et inégalités de revenus



Note : La mesure de l'inégalité est le coefficient Gini, en pourcentage. La mesure de la mobilité salariale est calculée à partir de la mobilité entre générations en termes de rémunérations : se reporter au rapport pour plus de détails.

Source : Croissance et inégalités OCDE, 2008.

En combinant l'analyse de la persistance de la pauvreté monétaire et de la mobilité entre générations en termes de rémunérations, on est amené à penser que les pays plus inégaux tendent à créer un "sous-prolétariat" qui connaît la pauvreté pendant de longues périodes, de même qu'ensuite ses enfants.

Que faut-il faire ?

Les revenus sont plus également répartis et il y a moins de gens pauvres lorsque les dépenses sociales sont importantes : c'est ce qu'on observe dans les pays nordiques et dans les pays d'Europe occidentale comme l'Autriche, la Belgique et les Pays-Bas. Dans ces pays, en 2005, les dépenses sociales en faveur des personnes

d'âge actif représentaient 7-8 % du revenu national et la part des personnes d'âge actif concernées par la pauvreté se situait entre 5 % et 8 %.

À l'autre extrême, aux États-Unis, en Corée, au Mexique et en Turquie, les prestations représentaient 2 %, si ce n'est moins, du revenu national, et 12 à 15 % de la population d'âge actif étaient concernées par la pauvreté.

Il serait facile de conclure que les pays ont le taux de pauvreté qui est fonction de ce qu'ils sont prêts à payer. Au Mexique et en Turquie, des recettes fiscales plus importantes — qui permettraient une extension des programmes sociaux — réduiraient probablement les inégalités et la pauvreté. Mais, pour la plupart des pays de l'OCDE, la réponse est plus complexe.

Au Canada, par exemple, les dépenses sociales totales (y compris les dépenses en faveur des personnes âgées) sont passées de 16 % à 21 % du revenu national au début des années 90, mais étaient retombées à 16 % au début des années 2000. Or, durant cette période, la part de la population se situant en-dessous du seuil de pauvreté est restée relativement constante, aux alentours de 9-10 %. Aux Pays-Bas, la stabilité des dépenses publiques à caractère social est allée de pair avec une progression non négligeable de la pauvreté entre le milieu des années 80 et le milieu des années 90. Mais ensuite, les dépenses sociales sont tombées de 27 % à 20 % du revenu national alors que le taux de pauvreté est resté constant. En Allemagne, par contre, des dépenses sociales assez stables, aux alentours de 28 % du revenu national, au cours des années 90 et 2000, sont allées de pair avec une avancée assez nette de la pauvreté : elle est passée d'environ 7 % de la population à presque 12 %.

L'augmentation des dépenses sociales ne permet pas toujours de réduire la pauvreté et les inégalités. Et les prélèvements fiscaux nécessaires pour financer ces dépenses sociales pourraient avoir un effet pervers en rendant trop coûteuse l'offre de main-d'œuvre de la part de certaines catégories qui se trouveraient ainsi évincées du marché du travail. Par contre, dans les limites des budgets actuels, des politiques plus efficaces pourraient s'attaquer plus directement aux causes du creusement des inégalités.

Les évolutions démographiques et sociales qui entraînent une accentuation des inégalités et de la pauvreté sont dans une large mesure inévitables et, pour l'essentiel, les pouvoirs publics n'ont pas pris sur ces évolutions. Cependant, l'accroissement des inégalités est en grande partie lié au marché du travail : il tient au creusement de l'écart entre basses et hautes rémunérations et à l'évolution du nombre des

personnes sans emploi. Or les pouvoirs publics peuvent bien davantage agir sur ces aspects par les politiques publiques, par exemple l'éducation et la formation destinées à améliorer les qualifications et les prestations liées à l'exercice d'un emploi qui incitent financièrement les gens à prendre un emploi.

En bref

- L'écart entre riches et pauvres s'est creusé et le nombre de personnes vivant en-dessous du seuil de pauvreté a augmenté au cours des deux dernières décennies. L'évolution est assez générale, affectant les trois quarts des pays de l'OCDE. L'ampleur du changement est limitée mais significative.
- Les inégalités de revenu se sont nettement accentuées, au début des années 2000, en Allemagne, au Canada, aux États-Unis et en Norvège. Par contre, les revenus ont eu tendance à s'égaliser en Grèce, au Mexique et au Royaume-Uni.
- La montée des inégalités s'explique généralement par le fait que les riches ont vu leurs revenus s'améliorer tant par rapport aux titulaires de bas revenus que par rapport aux titulaires de revenus moyens.
- Il y a aujourd'hui un plus grand nombre de personnes dans l'emploi que 10 ou 20 ans auparavant, et cela a réduit l'effet de l'accentuation des inégalités en termes de rémunérations sur l'accroissement des inégalités en termes de revenu. Néanmoins, il reste des poches importantes de non-emploi parmi les personnes peu qualifiées et à faible niveau d'instruction, ce qui atténue encore l'impact.
- Les revenus tirés du capital et du travail indépendant sont très inégalement répartis, et les inégalités dans la répartition se sont encore accentuées.
- Le travail réduit la pauvreté : les familles sans emploi sont presque six fois plus souvent concernées par la pauvreté que les familles d'actifs.
- Le travail seul ne suffit pas pour éviter la pauvreté : plus de la moitié des personnes pauvres vivent dans un ménage où au moins une personne travaille.
- Les personnes âgées sont beaucoup moins susceptibles d'être concernées par la pauvreté que dans le passé. Le phénomène de la pauvreté s'est déplacé des pensionnés vers les jeunes adultes et les familles avec enfants.
- L'évolution démographique — moins de bébés, des vies plus longues — explique en partie le creusement des inégalités, principalement parce qu'elle a entraîné une augmentation du nombre des ménages comprenant un seul adulte.
- Les changements touchant la société — en particulier l'augmentation de la proportion de parents isolés — ont eu un effet important sur les inégalités.
- L'écart entre basses et hautes rémunérations s'est accru dans la plupart des pays de l'OCDE. Comme pour les revenus, cela tient principalement à ce que les hautes rémunérations se sont éloignées des basses rémunérations et des rémunérations moyennes.
- Les services publics comme l'éducation et la santé sont plus également répartis que les revenus. Le fait de majorer les revenus des bénéficiaires du coût de ces services réduit les inégalités.
- Les pauvres dépensent une plus grande partie de leurs revenus alors que les riches en épargnent une partie, les impôts indirects (sur les biens et services) accentuent les inégalités.
- La répartition du patrimoine entre les ménages est beaucoup plus inégale que la répartition du revenu.
- Les sociétés où les inégalités de revenu sont particulièrement marquées sont aussi celles où il y a le moins de mobilité : dans ces sociétés, les rémunérations des fils sont proches de celles des pères. Une plus grande égalité des revenus va de pair avec une plus grande mobilité entre générations en termes de rémunérations.

Source : *Crise et croissance, une stratégie pour la France* par Philippe Aghion, Gilbert Cette, Elie Cohen et Mathilde Lemoine, Rapport du Conseil d'Analyse Economique, 2010.

4.3. Mettre la fiscalité au service de la croissance

Investir dans l'économie de la connaissance, stimuler la compétitivité, accélérer les réformes structurelles pour mettre la France sur un sentier durable de croissance et hâter la sortie de crise ; tels sont les objectifs qui se dégagent du diagnostic et de la stratégie pour la France. Parmi les outils de politiques publiques à mobiliser, la réforme fiscale est au premier rang : elle doit permettre de mobiliser les moyens financiers nécessaires, elle doit créer les bonnes incitations, elle doit enfin restaurer la confiance en l'équité du système de prélèvements.

La réforme fiscale est nécessaire (cf. 4.3.1.). Dégager des ressources nouvelles pour financer la stratégie de croissance passe essentiellement à nos yeux par une refonte du régime des niches fiscales (cf. 4.3.2), en cela nous sommes en plein accord avec le diagnostic et les recommandations du Conseil des Prélèvements Obligatoires. Stimuler la compétitivité passe en matière fiscale par une substitution accélérée des charges patronales pesant sur le travail par un transfert sur la CSG ou, ce qui nous paraît cependant moins performant, sur la TVA (cf. 4.3.3.).

Restaurer la confiance dans l'équité de notre système fiscal suppose de mieux lier l'impôt à la capacité contributive (4.3.4.). Par ailleurs, inciter à l'investissement suppose qu'on ne commette pas l'erreur, au nom de la simplification de notre système fiscal, d'une taxation confiscatoire des revenus du capital (4.3.5). Enfin, des dispositions visant à inciter davantage à l'investissement sont à envisager (4.3.6.).

4.1.2 Une réforme fiscale nécessaire

De nombreux travaux théoriques ont montré que certains impôts ont des effets distorsifs particulièrement importants, comme les charges sociales, alors que d'autres, comme les droits de succession ou l'impôt sur le revenu, peuvent permettre de corriger des « défaillances du marché ». Par exemple, l'emploi des travailleurs les moins qualifiés étant sensible au coût du travail, une réduction des charges sur les bas salaires accroît la demande de travail peu qualifié (Hamermesh, 1993). Cet impact est d'autant plus fort que l'existence d'un salaire minimum relativement élevé en France introduit une distorsion importante sur les bas salaires.

D'autres travaux ont montré qu'une plus grande progressivité de l'impôt peut avoir un effet positif sur la croissance, notamment : (i) dans une économie à fortes inégalités de revenus et où les marchés de crédit sont imparfaits ; (ii) dans une économie où le gouvernement est efficace et en particulier affecte les revenus de l'impôt prioritairement à des investissements de croissance (éducation, formation professionnelle, politique industrielle,...). En même temps, trop d'impôt tue l'impôt⁴⁴.

Les travers de notre fiscalité sont multiples : assiettes étroites, bases mitées par de nombreuses dérogations et exonérations, faible capacité contributive. Sur le plan de l'équité, la capacité contributive a été fortement modifiée au bénéfice des plus hauts revenus durant ces deux dernières décennies en France. En particulier, et comme cela est montré par Landais, Piketty et Saez (2011), l'impôt est globalement régressif sur les cinq derniers centiles de la distribution des revenus : pour cette population se caractérisant par de hauts revenus, le taux de prélèvement brut décroît avec le revenu. Cette baisse est essentiellement liée à deux effets qui se cumulent : une proportion croissante des revenus de la propriété, sujets à des prélèvements plus faibles que les revenus du travail, dans l'ensemble des revenus, et le bénéfice croissant de niches fiscales. La progressivité exerce désormais une influence marginale dans le système fiscal français. Notre fiscalité est donc peu déterminée par la capacité contributive des citoyens, compte tenu notamment du poids des prélèvements proportionnels (tels que la TVA). Les prélèvements sur les ménages représentent une part relativement stable des revenus, que l'on soit cadre ou employé (cf. les chiffres donnés par l'OCDE ci-après). La fiscalité française affiche une prétention redistributive ; en réalité, elle l'est peu. La moitié des Français ne paient pas l'impôt sur le revenu, 80 % d'entre eux ne paient pas de droits de succession et 99 % ne sont pas assujettis à l'ISF. En revanche, tous ou presque paient la CSG, la TVA ou les impôts locaux. Un salarié au SMIC paie ainsi près de 1 200 euros de CSG-CRDS par an, soit plus d'un mois de salaire. En outre, la réforme fiscale de 2006 a encore réduit la progressivité de l'impôt sur le revenu (instauration du bouclier fiscal et intégration de l'abattement de 20 % dans le barème de l'IR avec la

suppression de son plafonnement). Et la loi TEPA du 22 août 2007 a été plus loin en faisant passer le montant maximal d'impôt payé à 50 % du revenu contre 60 % auparavant. De plus, les impôts pris en compte ne sont plus seulement l'impôt sur le revenu, les taxes foncières et d'habitation sur la résidence principale, l'impôt de solidarité sur la fortune, mais aussi la CSG, la CRDS et les cotisations sociales. Par ailleurs, cette loi a supprimé les droits de succession entre époux, pacsés et frères et soeurs vivant ensemble, mais a aussi relevé l'abattement personnel en cas de donation et de succession de 50 000 € à 150 000 €.

En résumé, le système fiscal français se caractérise par les cinq caractéristiques défavorables suivantes:

1. des charges sociales élevées et un « coin fiscal-social » important ;
2. une imposition qui n'est pas fonction de la capacité contributive ;
3. une fiscalité sur les transmissions peu importante ;
4. une incitation à privilégier l'endettement aux dépens de l'accumulation de capital ;
5. une croissance plus rapide des dépenses publiques que des prélèvements obligatoires depuis 1999.

Il nous semble indispensable de corriger ces caractéristiques défavorables de la fiscalité française afin d'évoluer vers une fiscalité à la fois plus juste et plus favorable à la croissance, en particulier si elle facilite le financement des réformes proposées ci-avant.

Les réformes qui nous semblent devoir être réalisées ont trois orientations principales, toutes favorables à la dynamisation de la croissance et à une croissance plus juste: i) permettre un abaissement du coût du travail et une augmentation du pouvoir d'achat salarial, sans préjudice pour la compétitivité ; ii) renforcer la progressivité des prélèvements pour qu'ils soient déterminés par la capacité contributive sans pénaliser l'incitation à l'investissement ; iii) apporter les ressources nécessaires au financement des réformes.

4.1.3 Réduire les niches fiscales pour financer les dépenses d'avenir

Selon le rapport Cotis-Champsaur (2010), l'ensemble des « mesures nouvelles prises en matière de prélèvements obligatoires » depuis 1999 a réduit les recettes publiques de près 3 points de PIB. Ces auteurs indiquent que « si la législation était restée celle de 1999, le taux de prélèvements obligatoires serait passé de 44,9 % du PIB en 1999 à 45,9 % en 2008 ». Or il a été de 42,9 % du PIB en 2008. Durant le même temps, les dépenses se sont presque stabilisées puisqu'elles représentaient 52,8 % du PIB en 2008 contre 52,6 % en 1999.

Ainsi, pour financer les réformes préconisées sans préjudice pour la consolidation engagée des finances publiques qui doit même être renforcée, il serait utile de revenir sur les réductions d'impôts dont les effets positifs sur la croissance n'ont pas été démontrés et en particulier sur les taux de TVA réduits. En effet, depuis 1999, les principales réductions d'impôts ont consisté en la mise en oeuvre de taux réduits de TVA pour les secteurs du bâtiment et de la restauration et en la multiplication des niches fiscales qui ont permis de contourner la limitation des dépenses publiques.

Une autre dépense fiscale consistant en la défiscalisation des heures supplémentaires ne semble pas avoir eu les effets escomptés en matière de création d'emplois. Les récents travaux sur la question aboutissent en effet à des effets négligeables ou nuls sur l'équilibre macro-économique et l'emploi. Par ailleurs, la crise a rendu inappropriée une telle mesure dans la mesure où elle a engendré une réduction de la demande de travail. Or l'impact budgétaire de cette réduction d'impôt est de 2,9 milliards d'euros en matière d'allègements de charges et de 1,3 milliards d'euros en matière d'exonération d'impôt sur le revenu.

Parmi les niches dont les effets sur la croissance ne sont pas avérés, citons deux exemples supplémentaires :

- Les plus-values sur titres de participation ont été exonérées pour celles acquises à compter du 1er janvier 2007, sous déduction d'une quote-part de frais de 5 % du résultat net de cession qui est prise en compte dans la détermination du revenu imposable. Selon le Conseil des prélèvements obligatoires (octobre 2010), et sans prendre en compte la volatilité des assiettes sur le cycle économique, cette exonération bénéficierait à environ 6 200 entreprises, mais les 10 premières entreprises concentreraient la moitié du coût du dispositif, qui serait de 10 milliards d'euros par an. Compte tenu de la maîtrise de l'assiette concernée par l'entreprise elle-même, la suppression de cette niche apporterait sans doute beaucoup moins aux finances publiques que son coût brut de 10 milliards d'euros par an.

- La réduction d'impôt sur le revenu pour des investissements productifs réalisés dans les DOM-TOM avant 2017 coûte 700 millions d'euros et bénéficie à 8 600 ménages selon la loi de finances pour 2011. Sa suppression irait par ailleurs dans le sens d'une meilleure contribution des très hauts revenus au financement des services publics. Les exemples qui précèdent ne visent pas à stigmatiser spécifiquement les niches concernées. Ils ne sont que des illustrations. Il nous semble qu'une revue exhaustive des niches pour en caractériser les effets sur la croissance, l'emploi et l'équité est indispensable, afin de supprimer celles dont l'efficacité n'est pas avérée au regard de ces critères.

4.3.1. Réduire le coin fiscal-social pour restaurer la compétitivité

De nombreuses études ont montré qu'une baisse des charges sociales avait un impact positif sur la demande de travail peu qualifié. Par ailleurs, le coin fiscal-social est en France augmenté par le fait qu'une grande part des prestations non contributives (prestations maladie hors indemnités journalières et prestations familiales) sont financées sur la seule assiette des revenus du travail, ce qui est de plus inéquitable. Il est en effet peu justifiable sur le plan de l'équité que des mêmes revenus globaux, mais avec des structures différentes entre revenus du travail et de la propriété, soient soumis à des prélèvements sociaux inégaux pour financer des prestations non contributives identiques. Le coin fiscal-social élevé pèse sur la compétitivité des entreprises françaises, en particulier vis-à-vis de partenaires comme l'Allemagne, et pénalise l'emploi.

Une réforme ambitieuse du financement de la protection sociale consisterait à transférer sur l'assiette de la CSG l'intégralité du financement des prestations sociales non contributives : prestations maladie (hors indemnités journalières) et prestations familiales. L'assiette des prélèvements sociaux visant à financer les prestations contributives (chômage, retraites et indemnités maladie journalières) demeurerait la masse salariale.

Un tel changement nécessite une importante transformation préalable de la structure des prélèvements sociaux. Plus précisément, il s'agit de requalifier par la loi les contrats de travail, afin que le salaire brut devienne le salaire brut-brut, incluant les prélèvements patronaux. Cette requalification préalable à la réforme ne changerait ni le coût du travail pour l'entreprise ni le salaire net du salarié. Mais elle permettrait ensuite le changement d'assiette indiqué plus haut pour les prélèvements visant à financer les prestations non contributives. Soulignons également que ce changement n'affecterait en rien sur le fond l'exercice du paritarisme concernant les décisions de modification des cotisations sociales : les actuelles modifications des cotisations sociales employeurs pourraient devenir des modifications de la CSG sans changement du salaire net, et donc avec une variation du coût du travail, c'est à dire du salaire brut-brut, et les actuelles modifications des cotisations salariés pourraient devenir des modifications de la CSG se reportant intégralement sur le salaire net et donc sans variation du coût du travail.

Potentiellement, le changement d'assiette ici préconisé pourrait ainsi concerner 18,5 points de taux de cotisations sociales employeurs finançant l'assurance maladie (pour 13,1 points) et les prestations familiales (5,4 points). L'écart de rendement entre un point de CSG (environ 11 milliard d'€) et un point de cotisations sociales (environ 6,5 milliards d'€) nous indique que le basculement envisagé correspond théoriquement à une baisse de près de 6 points de cotisations sociales ! Il est clair qu'un tel basculement ne peut être que très progressif. Mais il offre l'opportunité d'une plus grande maîtrise dans les évolutions futures du revenu salarial et du coût du travail. S'il réduirait les prélèvements sur les revenus du travail, cet élargissement de l'assiette du financement de la protection sociale augmenterait ceux sur les revenus du capital et sur les pensions de retraites. Pour les retraités, la contrepartie pourrait être le passage à une indexation des pensions sur les salaires, comme cela était préconisé dans le rapport ACCP, un tel passage permettant d'éviter la paupérisation progressive des retraités.

Un tel basculement d'assiette rendrait plus efficace économiquement le financement de la protection sociale. Il dégagerait d'importantes ressources sur le coût du travail qui pourraient se décomposer, selon une répartition qui serait à discuter avec les partenaires sociaux, en quatre utilisations : (i) une baisse du coût du travail salarié ; (ii) une augmentation des salaires nets et donc du pouvoir d'achat salarial ; (iii) une baisse des prix ; (iv) une augmentation des ressources visant à financer la protection sociale, afin de résorber les déficits.

Si un tel basculement du financement de l'ensemble des prestations sociales non contributives par la CSG se heurtait à des difficultés insurmontables, un basculement partiel ou total des cotisations

sociales correspondantes sur la TVA pourrait être envisagé, ce choix étant cependant moins performant que celui proposé ci-dessus.

Le recul du taux de chômage dépendant également de l'appariement des salariés (cf. *supra*), le taux d'activité pourra aussi être soutenu par la suppression des incitations existantes à quitter le marché du travail, et en particulier le complément de libre choix d'activité (CLCA). Ce dispositif qui mobilise 3 milliards d'€ de ressources budgétaires (soit, rappelons le, l'équivalent du budget du CNRS) pourrait être utilisé pour renforcer les dispositifs du RSA pour les parents de jeunes enfants, visant à faciliter pour eux la conciliation financière entre l'activité salariée et les coûts induits par ces jeunes enfants.

4.1.4 Lier davantage l'impôt à la capacité contributive

L'égalité devant l'impôt requiert une répartition de la charge fiscale en fonction des capacités contributives. Elle implique une progressivité de la charge en fonction de l'utilité marginale des revenus disponibles, qui est décroissante.

Si on considère ce seul objectif de l'impôt, les récents calculs du taux d'imposition marginal moyen effectif montrent qu'il n'est pas rempli. En effet, la possibilité de bénéficier de crédits ou de réduction d'impôt réduit la progressivité de la charge comme la mise en oeuvre du bouclier fiscal. Selon l'OCDE, l'écart entre le taux moyen d'imposition sur le revenu appliqué aux individus gagnant 67 % du salaire moyen et celui appliqué aux individus gagnant 167 % du même salaire moyen n'est que de 8 points de pourcentage en France contre 10 points aux Etats-Unis et 14 points en Allemagne.

De plus, l'impôt sur le revenu reste un des rares impôts progressifs du système français, car le poids des prélèvements proportionnels tels que la TVA ou la CSG n'a cessé d'augmenter.

En conséquence, toujours selon les chiffres donnés par l'OCDE, en 2009, le taux marginal d'imposition intégrant l'impôt sur le revenu et les cotisations sociales salariales et patronales était inférieur dans le cas où l'individu gagnait 167 % du salaire moyen par rapport au cas où l'individu gagnait 67 % du salaire moyen. En revanche, aux Etats-Unis comme au Royaume-Uni, le taux d'imposition marginal est supérieur pour l'individu gagnant plus que le salaire moyen de près de 10 points de pourcentage relativement à celui qui s'applique à l'individu gagnant 67 % seulement du salaire moyen.

Le renforcement de la progressivité des prélèvements nous paraît un axe de réforme indispensable afin d'élever la confiance des citoyens : répondre à l'aspiration à davantage d'équité et de justice fiscale facilitera l'acceptation des efforts continus à consentir dans le cadre du processus de longue haleine de consolidation fiscale, mais aussi dans le contexte des efforts de modération de coûts unitaires du travail commandés par notre principal partenaire économique, l'Allemagne.

Diverses mesures sont envisageables (afficher la vérité des taux, instituer le prélèvement à la source, borner l'accès aux crédits d'impôt pour les revenus fiscaux supérieurs à un certain montant), certaines pour répondre au principe de la capacité contributive, d'autres pour créer les bonnes incitations à l'efficacité économique.

Ces mesures pourraient consister en : (i) La disparition du bouclier fiscal ; (ii) La création d'une tranche d'imposition supplémentaire sur les très hauts revenus ; (iii) La non déductibilité totale de la CSG, en recalibrant simultanément le barème de l'IR afin que cette mesure n'alourdisse pas les prélèvements sur les revenus faibles et moyens (en revanche, la fusion de l'IR et de la CSG préconisée dans divers travaux ne nous semble pas opportune); (iv) L'abaissement des plafonds des crédits d'impôt sur le revenu ou des réductions d'impôt.

Les ressources apportées par ces dispositions accentuant la progressivité des prélèvements pourraient être mobilisées pour renforcer les dispositifs de lutte contre la pauvreté. A cet égard, le RSA mis en oeuvre en juin 2009 nous paraît un outil adéquat, autrement dit un bon compromis entre deux objectifs parfois contradictoires : celui, "rawlsien", consistant à cibler sur les plus pauvres les dispositifs, et celui de ne pas nourrir des effets de trappes à inactivité. Ces ressources pourraient également contribuer à financer l'extension du bénéfice du RSA aux jeunes âgés de 18 à 25 ans. Une telle extension, proposée dans le rapport de Cahuc, Cette et Zylberberg (2008), paraît d'ailleurs justifiée par le fort taux de pauvreté des jeunes. L'exclusion actuelle des jeunes du bénéfice du RSA (sauf quelques situations très spécifiques) est une discrimination critiquée à ce titre et à plusieurs reprises par le Conseil de l'Europe. Pour les jeunes demandant le bénéfice du RSA, certaines prestations (par exemple les prestations familiales ou l'augmentation du quotient familial dont peuvent bénéficier leurs parents) seraient évidemment à redimensionner à la baisse.

Le dispositif de la Prime Pour l'Emploi (PPE) bénéficie actuellement à deux populations distinctes : les jeunes travailleurs, exclus du bénéfice du RSA, et certains salariés de plus de 25 ans, quand leurs droits à PPE dépassent leurs droits au RSA, et pour cet excédent financier seulement. L'extension du RSA aux jeunes préconisée ci-dessus aboutirait à ce que les bénéficiaires de la PPE correspondraient tous à la seconde population. Certes, il peut sembler inefficace et regrettable que deux dispositifs différents (le RSA et la PPE) d'impôt négatif visant à ne pas désinciter, voire au contraire à inciter à l'activité, coexistent en France, ce qui ne contribue pas à la lisibilité de la fiscalité, en particulier pour les populations concernées, généralement peu qualifiées. A terme, seul le RSA devrait subsister. Cependant, la disparition brutale de la PPE ne paraît pas souhaitable : l'excédent du montant de la PPE par rapport au RSA bénéficie à des personnes peu favorisées pour qui le retrait de cette prestation, même faible, peut être financièrement très difficile. Le choix, fait en 2009 au moment de l'instauration du RSA, de maintenir le bénéfice de l'excédent, quand il existe, de la PPE par rapport au RSA, sans revalorisation annuelle (et donc sans indexation sur les prix) des sommes correspondantes, doit être maintenu. Cet excédent connaîtrait une érosion progressive, par l'extension du RSA liée à sa revalorisation annuelle, mais aussi à son extension préconisée plus haut. Cette érosion permettrait d'envisager plus facilement la disparition définitive de la PPE dans un avenir proche.

Dans la même logique d'alignement des prélèvements sur les capacités contributives, sans heurter les incitations à la croissance, on peut reconsidérer la question des droits de succession (héritages et donations). Ces prélèvements représentent 6,9 milliards d'euros, soit 0,8 % des recettes fiscales et 0,4 % du PIB. Cette part s'est réduite depuis 2005 pour retrouver son niveau observé à la fin des années 1990. Une telle évolution pèse sur la croissance en limitant l'offre de travail des héritiers comme le montre Holtz-Eakin, Joulfaian, et Rosen (1993). En effet, plus la taille de l'héritage est importante, plus l'héritier diminue son offre de travail. Par ailleurs, la concentration du patrimoine engendre un accroissement des inégalités qui limite la croissance du PIB étant donnée l'importance des contraintes de crédit comme nous l'avons souligné plus haut. L'offre de travail pourrait donc être significativement augmentée par une élévation de la fiscalité sur les transmissions. L'effet sur la croissance serait d'autant plus significatif que 80 % des Français ne paient pas de droits de succession.

Source : Rapport du Conseil des Prélèvements obligatoires. *Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs*, mai 2011.

ANNEXE 2 : La « fiscalité optimale »

Comment répartir de façon optimale la charge fiscale et les prestations selon les capacités contributives des ménages ?

Dans le cas général, cette analyse est conduite dans un cadre qui comporte deux hypothèses fortes : premièrement les externalités ne sont pas prises en compte (et la fiscalité n'intervient donc pas pour en corriger les effets) et deuxièmement tous les marchés sont supposés être parfaitement concurrentiels. Cette dernière hypothèse implique qu'il n'existe pas de phénomènes de rentes que la taxation pourrait frapper sans inconvénient économique.

Sous ces hypothèses, tout changement du comportement des agents économiques induit par la fiscalité diminue l'efficacité économique, et y palier suppose donc de rechercher, en toutes circonstances, la *neutralité* du système socio-fiscal de façon que soient le moins possible modifiées les décisions économiques des individus.

L'impossible taxation forfaitaire

Dans un tel cadre, la redistribution la plus efficace serait effectuée au moyen d'une taxe forfaitaire, qui ne modifierait pas le comportement des agents économiques. Une telle taxe ne pourrait ni être basée sur les décisions économiques des contribuables, ni modifiable par leur comportement, mais dépendrait uniquement de leurs caractéristiques intrinsèques et individuelles.

Ainsi, sous réserve de connaître leur productivité et dans l'hypothèse où celle-ci ne serait pas modifiable, il s'agirait d'assujettir à une taxe forfaitaire plus importante les individus les plus productifs, qui auraient tendance à avoir les revenus les plus importants. Un tel système socio-fiscal présenterait donc un caractère redistributif, tout en ayant l'avantage de ne pas peser sur les décisions économiques des individus car il s'appuierait uniquement sur des caractéristiques intrinsèques, non modifiables.

Dans les faits, il n'est pas possible de mettre en place une telle taxation. En effet, la plupart des caractéristiques intrinsèques des agents économiques, par exemple la productivité, ne sont pas observables par l'autorité fiscale. C'est pourquoi la fiscalité est assise sur des grandeurs observables, par exemple les revenus, les patrimoines ou la consommation.

La fiscalité modifie les décisions économiques des agents

Dès lors qu'elle est assise sur des grandeurs observables, le revenu par exemple, et lorsque ces dernières résultent de décisions économiques, (travailler ou pas, nombre d'heures travaillées...), la fiscalité tend à modifier celles-ci car les agents prennent leurs décisions (d'activité, d'investissement, de consommation,...) en fonction des revenus et des coûts après impôts.

La fiscalité influence leurs décisions économiques de façon plus ou moins importante. L'importance de ces effets dépend, d'une part des taux marginaux d'imposition, et d'autre part de l'élasticité de la valeur économique qui fait l'objet de la taxation, c'est-à-dire l'élasticité de l'assiette fiscale sur laquelle repose l'impôt.

Plus un redevable se voit appliquer un taux marginal d'imposition élevé, plus le gain net après impôt de chaque euro supplémentaire de revenu d'activité est faible. Il pourra éventuellement réduire son offre de travail en choisissant d'augmenter la part de son temps consacré aux loisirs ou développer son activité sous une forme non déclarée. Ceci diminuerait alors l'assiette de la taxation et, dans le cas extrême, diminuerait les recettes elles mêmes. Dans ce

cas, le niveau trop élevé de taxation irait à la fois à l'encontre des objectifs de redistribution, et d'efficacité.

Le bien-être des individus provient de la valorisation de la consommation et de celle du loisir et les agents adaptent leur effort de travail pour concilier au mieux ces deux objectifs concurrents. Une augmentation de l'effort de travail permet en effet d'augmenter le revenu et donc la consommation, mais diminue le temps de loisir. L'imposition du revenu du travail va donc modifier cet arbitrage travail-loisir.

Les choix du décideur politique

La puissance publique est supposée tenter de maximiser un critère de bien-être social qui peut être représenté comme une somme pondérée du bien-être de chacun des individus. Les choix politiques interviennent ici selon l'importance relative que la puissance publique accorde au bien être des différentes catégories d'individus.

Un Gouvernement inspiré par les principes de justice de Rawls³⁹⁷ aura pour objectif la maximisation du bien être de l'individu disposant des revenus les plus faibles. Un gouvernement utilitariste au sens de Bentham (1785) n'accordera aucune importance au fait de maximiser le bien être d'un individu, ou d'un autre, mais cherchera à maximiser la somme non pondérée des bien être individuels.

Dans les faits, le décideur politique accordera plus ou moins d'importance au bien être des individus, selon ses préférences, et les contraintes qui sont les siennes. Cependant, indépendamment du poids relatif qu'il accorde au bien être des différents individus, l'augmentation marginale du bien être d'un individu donné tend à décroître au fur et à mesure que son revenu augmente. L'augmentation de son revenu augmentera moins son bien être si son revenu est très élevé que s'il est faible, ce qui constitue l'un des fondements de la progressivité de l'impôt. La pondération des biens être individuels pris en compte pour maximiser le bien être social dépend donc des choix politiques.

Dans ce cadre, et à préférences sociales données, il est alors possible de déterminer la progressivité optimale de la taxation, c'est-à-dire les différents taux auquel devrait être assujettis les contribuables selon leur niveau de revenu.

La forme de la distribution des revenus et ses conséquences sur les taux marginaux d'imposition

Les analyses concernant la fiscalité optimale ont mis en évidence l'importance que revêt la répartition des revenus (avant impôt) dans la détermination des taux optimaux d'imposition :

Les taux marginaux d'imposition doivent être plus faibles dans les zones les plus denses de la distribution

En effet, la perte agrégée d'efficacité liée à un taux marginal élevé est d'autant plus importante que les individus à ce niveau de revenu sont nombreux.

Le taux marginal optimal est plus élevé dans le bas de la distribution des revenus

En effet, un taux marginal élevé se répercute sur le taux moyen de tous les individus de revenu supérieur. Si ces derniers sont nombreux, le taux marginal élevé produit donc d'importantes recettes fiscales avec une perte d'efficacité limitée puisque ces personnes sont supposées ne pas être particulièrement productives. Cette répercussion mécanique sur le taux moyen d'imposition des redevables dont les revenus sont supérieurs résulte de la solidarité induite par le fait que l'IR est construit par tranches successives de taux marginaux croissants.

La forme optimale des taux marginaux d'imposition

Les recherches récentes qui font désormais autorité en la matière aboutissent à la conclusion, sous réserve de certaines conditions mentionnées ci-après⁴⁰⁵, que les taux marginaux d'imposition optimaux doivent présenter la forme d'une courbe en U, comme par exemple

celle figurant sur le graphique ci-dessous, un résultat assez différent des premiers travaux sur le sujet qui tendaient à considérer qu'une taxation *proportionnelle* de type « *flat tax* », soit un taux marginal constant, assortie d'un transfert universel forfaitaire, présentait des propriétés d'optimalité plus grandes.

Les taux marginaux seraient élevés dans le bas de la distribution. En effet, un taux marginal élevé dans cette partie de la distribution des revenus se traduit par des taux moyens plus élevés pour ceux dont le revenu est supérieur, et donc par des recettes importantes tandis que les pertes d'efficacité sont limitées puisque les personnes se trouvant dans le bas de la distribution sont supposés être les moins productifs. Par ailleurs, ces taux marginaux élevés sont la contrepartie mécanique de l'existence d'un revenu de subsistance.

Les taux marginaux baisseraient ensuite en arrivant dans les zones les plus denses de la distribution, correspondant à des niveaux de revenus intermédiaires. Des taux marginaux élevés dans cette partie de la distribution toucheraient un nombre important d'individus et pourraient avoir par conséquent des effets fortement négatifs en termes d'efficacité économique.

Concernant le haut de la distribution des revenus, plusieurs effets sont susceptibles de s'opposer : des taux marginaux élevés dans le haut de la distribution des revenus généreraient peu de recettes, car ils auraient un effet sur le taux moyen de peu d'individus. En revanche, leur impact négatif sur l'efficacité de l'économie peut être substantiel dans la mesure où ces individus sont susceptibles de modifier de façon plus importante leurs décisions comportementales en réponse à la taxation et que, par ailleurs, ils sont les supposés être les plus productifs.

À l'inverse, les individus concernés par ces taux marginaux élevés étant moins nombreux à mesure qu'on se place dans le haut de la distribution des revenus, les effets sur l'efficacité de l'économie sont de plus en plus faibles.

DOCUMENT 5

Source : *Étude économique du Sénat n° 1 - 16 juin 2008 - La mesure de la pauvreté et de l'exclusion sociale : quels indicateurs ?*

LES MESURES DE LA PAUVRETE

1. Les indicateurs de développement humain du PNUD

Le Programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD) calcule depuis 1990 (pour l'indice de développement humain) et 1997 (pour les indices de pauvreté humaine) plusieurs indices composites ayant pour vocation de permettre des comparaisons internationales des niveaux de développement des pays.

- L'indice de développement humain (IDH) est la moyenne de trois indices mesurant respectivement trois aspects du niveau de développement d'un pays. Ces trois aspects sont les suivants :

- l'espérance de vie ;
- le niveau d'éducation ;
- le PIB par tête.

Calcul de l'IDH : un exemple concret

L'IDH est calculé à partir de trois indicateurs élémentaires mesurant les résultats obtenus dans trois domaines fondamentaux du développement humains : l'espérance de vie, l'éducation et le revenu par tête.

Les indices élémentaires sont calculés de la façon suivante : $\text{indice} = (\text{valeur observée} - \text{valeur minimum}) / (\text{valeur maximum} - \text{valeur minimum})$. Chaque indice élémentaire varie donc entre 0 (pour le pays dont l'indicateur serait à la valeur minimum) et 1 (pour le pays dont l'indicateur serait à la valeur maximum). L'IDH est une moyenne des indices reflétant ces trois dimensions.

Ainsi, par exemple, pour la Turquie :

1. Indicateur d'espérance de vie : Pour la Turquie, avec une espérance de vie de 71,4 ans en 2005, l'indicateur d'espérance de vie est de 0,773. En effet, les valeurs minimum et maximum d'espérance de vie ayant été fixées respectivement à 25 ans et 85 ans :

$$\text{Indicateur d'espérance de vie} = (71,4 - 25) / (85 - 25) = 0,773$$

2. Indicateur d'éducation : cet indicateur combine deux indicateurs : un indicateur d'alphabétisation des adultes (ici 87,4 %) et un indicateur d'accès à l'enseignement (ici 68,7 %). Une pondération de 2/3 est attribuée au premier indicateur et d' 1/3 au second.

Indicateur d'éducation = $\frac{2}{3} (0,874) + \frac{1}{3} (0,687) = 0,812$

3. Indicateur de PIB / tête : la Turquie ayant un PIB par tête de 8.407 USD, cet indicateur est calculé à partir de valeurs minimum et maximum fixées respectivement à 100 USD / tête et 40.000 USD / tête.

Indicateur PIB = $\log (8.407) - \log (100) / \log (40.000) - \log (100) = 0,740$

4. Calcul de l'IDH : il s'agit d'une moyenne simple :

IDH = $\frac{1}{3}$ (indicateur d'espérance de vie) + $\frac{1}{3}$ (indicateur d'éducation) + $\frac{1}{3}$ (indicateur PIB)

IDH = 0,775

Source : PNUD

La France se situe en 10^{ème} position du classement des pays selon l'IDH avec un score de 0,952. Les meilleurs résultats sont obtenus par l'Islande et la Norvège, avec un score de 0,968. Les Etats-Unis sont en 12^{ème} position avec un score de 0,951, le Royaume-Uni figure à la 16^{ème} place (0,946) et l'Allemagne à la 22^{ème} (0,935).

- L'indice de pauvreté humaine (IPH-2) pour les pays développés (pays de l'OCDE sélectionnés) est une moyenne de 4 mesures :

- la probabilité à la naissance de ne pas vivre jusqu'à l'âge de 60 ans ;
- le pourcentage d'adultes privés de compétences en lecture et écriture ;
- le pourcentage de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté fixé à 50 % du revenu disponible ;
- le taux de chômage de longue durée (12 mois ou plus).

La France se situe en 11^{ème} position du classement des pays en fonction de l'IPH-2.

Si ces indices ont un certain intérêt pour des comparaisons internationales, ils sont en revanche assez peu exploitables au plan national. Comme on le voit, s'agissant de l'IDH, les résultats obtenus sont assez peu discriminants entre pays développés. Leur lisibilité est faible car leur objet n'est pas ciblé. Leur évolution n'est donc pas clairement interprétable.

Néanmoins ces indices ont le mérite de rappeler que certains éléments fondamentaux du bien-être, tels que la santé ou les niveaux d'éducation, sont des éléments à prendre en compte non seulement dans l'analyse du développement des pays mais aussi au plan national pour la compréhension des phénomènes d'inégalité et de pauvreté. Ils montrent que la question des revenus ne saurait résumer celle du bien-être.

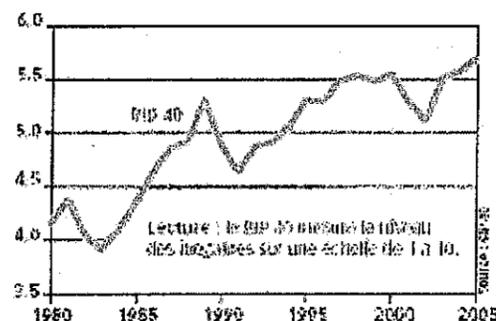
2. L'indice BIP 40

Au niveau national, un indicateur synthétique a été élaboré en 2004 par un collectif dénommé « réseau d'alerte sur les inégalités », regroupant des associations, des syndicats et des chercheurs.

Cet indicateur, appelé BIP 40 (baromètre des inégalités et de la pauvreté), est né d'un débat sur la pertinence et l'exhaustivité des statistiques publiées par l'INSEE dans les domaines de la pauvreté et de l'exclusion, au moment où était également critiquée la mesure par cet organisme de l'inflation et du pouvoir d'achat des ménages.

En plus du pourcentage d'individus situés sous le seuil de pauvreté, l'indicateur BIP 40 agrège cinq autres dimensions : emploi et conditions de travail, santé, éducation, logement et justice. Chaque dimension est évaluée par plusieurs indicateurs, ramenés à un chiffre entre 0 et 10. Le BIP 40 est ainsi composé en tout de 6138 indicateurs très divers, pondérés d'après des choix effectués par les concepteurs de cet outil.

L'évolution des inégalités depuis 1980 d'après l'indicateur BIP 40



Source : Alternatives économiques

L'évolution de cet indicateur suggère que les inégalités se sont réduites entre 1999 et 2002 avant d'augmenter à nouveau entre 2002 et 2005. La hausse du taux de chômage, l'aggravation des inégalités entre catégories sociales face au chômage et la hausse de la proportion de chômeurs non indemnisés auraient contribué pour un quart à cette montée des inégalités, qui s'expliquerait également par la précarisation de l'emploi et par la dégradation des conditions de travail et de logement.

Cet indicateur soulève toutefois des problèmes théoriques et pratiques : d'une part, il nécessite de définir et de pondérer un certain nombre de données, ce qui implique des choix nécessairement subjectifs ; d'autre part, il se heurte à la difficulté d'agréger des séries hétérogènes et d'interpréter les résultats ainsi obtenus. C'est le type même de l'indicateur « éthiquement non neutre », c'est-à-dire normatif plutôt qu'objectif, selon la terminologie développée par Amartya Sen.

Le débat engendré par la publication du BIP 40 a entraîné la saisine du CNIS, qui a abouti au rapport précité sur les indicateurs de niveaux de vie et d'inégalités sociales. Ce rapport n'est pas favorable aux indicateurs synthétiques. Il préconise plutôt l'établissement d'un

panorama d'indicateurs, à partir d'un système d'information national prenant en compte les aspects non monétaires de la pauvreté.

3. L'indice de Sen

Par rapport aux indices présentés précédemment, l'indice construit par Amartya Sen a pour intérêt de synthétiser des indicateurs dont l'analyse conjointe procède d'une certaine logique. Cette analyse conjointe peut même être considérée comme indispensable dans la mesure où chaque indicateur pris isolément pourrait être interprété de façon erronée.

L'apport de cet indice est de **tenir compte simultanément de la proportion des pauvres, de l'intensité de la pauvreté et de l'inégalité de répartition des revenus parmi les pauvres.**

L'indice de Sen

Le **taux de pauvreté** d'un pays est mesuré par la proportion d'individus vivant dans des ménages disposant d'un revenu équivalent (c'est-à-dire un niveau de vie) inférieur à un seuil égal à 60 % de la médiane nationale des revenus équivalents.

Le taux de pauvreté ne reflète que la proportion d'individus pauvres dans la population, il ne tient pas compte de **l'intensité de la pauvreté**. En effet, un même taux peut correspondre à des situations sensiblement différentes selon que les ménages pauvres ont des revenus proches ou éloignés du seuil. Cet écart peut être mesuré en valeur absolue ou en pourcentage du seuil. Ainsi, l'intensité apporte une information différente par rapport au taux de pauvreté : elle mesure une distance moyenne entre les pauvres et la ligne qui définit la pauvreté. Lorsqu'il est mesuré en valeur absolue, l'écart de pauvreté indique le montant du transfert qu'il faudrait en moyenne verser à chaque ménage pauvre pour que tous atteignent le seuil de pauvreté, à un facteur près égal au nombre d'unités de consommation dans chaque ménage (les calculs étant effectués sur les revenus par unité de consommation perçus par chaque ménage).

Enfin, la troisième dimension, **l'inégalité de distribution des revenus parmi les pauvres**, n'est prise en compte ni par le taux ni par l'écart de pauvreté moyen. En particulier, l'intensité reste identique pour différentes dispersions des revenus de pauvres autour de la même moyenne. L'inégalité de distribution des revenus parmi les pauvres peut se mesurer par **l'indice de concentration de Gini** calculé sur la sous-population constituée uniquement par les ménages pauvres. Cet indice est compris entre 0 et 1. Il vaut 0 si la répartition des revenus est absolument égalitaire (tous les pauvres disposent du même revenu) ; il vaut 1 si un seul individu concentre tous les revenus, les autres n'ayant aucune ressource.

L'indice de Sen s'écrit : $S = T.[I + (1 - I).G]$

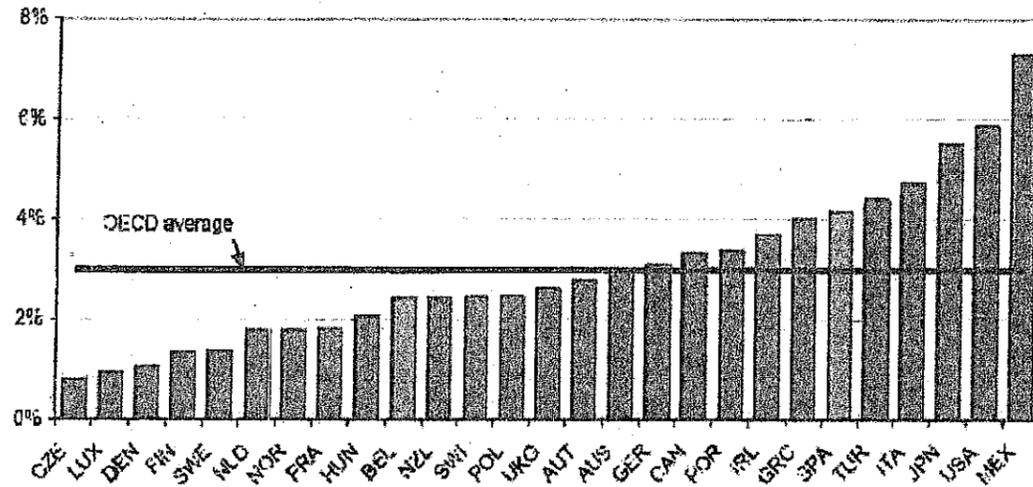
où T est le taux de pauvreté, I est l'écart de pauvreté moyen (intensité) mesuré relativement au seuil, et G est l'indice de Gini mesuré sur les pauvres.

Source : DREES « *Pauvreté et transferts sociaux en Europe* », Marc Cohen-Solal et Christian Loisy (n° 18 - juillet 2001).

L'indice de Sen n'étant pas calculable pour un certain nombre de pays, on se référera ici à un indice composite plus simple, produit du taux de pauvreté et de l'intensité de la pauvreté (ou écart de pauvreté, défini ici comme la différence entre le revenu moyen des

pauvres et le seuil de pauvreté à 50 % du niveau de vie médian, en % de ce seuil). Cette mesure indique quel transfert de niveau de vie serait nécessaire pour élever le niveau de vie des pauvres jusqu'au seuil de pauvreté. L'indice varie de 7 % de la masse des niveaux de vie au Mexique à moins de 1 % en République tchèque et au Luxembourg.

Indicateur composite de la pauvreté relative dans l'OCDE (2000)



Source : Michaël Förster et Marco Mira d'Ercole (2005, op cit.)

Indicateur composite de la pauvreté relative dans l'OCDE (2000)

Cet indice est le produit du taux de pauvreté et de l'écart de pauvreté. Il mesure l'ampleur du transfert de revenu équivalent (niveau de vie) qui serait nécessaire pour élever le niveau de vie de la population située sous le seuil de pauvreté jusqu'à ce seuil. Les données pour la Belgique et l'Espagne remontent à 1995.

B. LES TABLEAUX DE BORD

In fine, les indicateurs de la pauvreté et de l'exclusion sociale n'ont de sens que présentés conjointement, afin de donner une vision d'ensemble des phénomènes. Une hiérarchisation est nécessaire, par la distinction entre des indicateurs de base et des indicateurs secondaires ou « de contexte ». Ce type d'approche, préconisé au niveau européen, est également recommandé en France par le CNIS. Il aboutit toutefois au niveau national à une multiplicité de tableaux de bord et de grilles de lecture, au risque parfois de nuire à la lisibilité d'ensemble.

1. La méthode européenne de mesure de la pauvreté et de l'exclusion sociale

a) Les indicateurs de Laeken révisés

Les indicateurs européens de l'inclusion sociale comportent un noyau dur fondé sur une approche relative de la pauvreté, en termes monétaires, complété par une large palette destinée à rendre compte de toutes les dimensions du phénomène de pauvreté en Europe.

Il a par ailleurs été choisi de privilégier des indicateurs de résultat, plutôt que de moyens, et de refuser l'élaboration d'un indicateur composite unique.

Indicateurs de Laeken : les principes méthodologiques

Dans son rapport sur les indicateurs dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale (octobre 2001), le Comité de la protection sociale propose de mettre l'accent davantage sur les indicateurs qui mettent en évidence les résultats obtenus dans le domaine social plutôt que sur les moyens grâce auxquels ils sont atteints. Les principes méthodologiques généraux retenus sont issus d'un rapport⁴²⁽²⁾ rédigé par un groupe d'économistes européens coordonné par le professeur Tony Atkinson, qui comporte un ensemble de recommandations méthodologiques pour la sélection des indicateurs sociaux :

- un indicateur doit être bien ciblé pour saisir le coeur du problème et son interprétation doit être claire et acceptée sans réserve ;
- un indicateur doit être solide et statistiquement validé ;
- un indicateur doit s'adapter aux interventions stratégiques sans être sujet à manipulations ;
- un indicateur doit pouvoir permettre la comparaison entre les États membres et, autant que faire se peut, satisfaire aux normes appliquées au niveau international ;
- un indicateur doit pouvoir être actualisé sur la période récente et se prêter à la révision ;
- la mesure d'un indicateur ne doit pas faire peser un fardeau trop lourd sur les États membres, les entreprises et les citoyens de l'Union ;
- le portefeuille d'indicateurs doit être équilibré dans ses différentes dimensions ;
- les indicateurs doivent être cohérents entre eux et le poids des différents indicateurs dans le portefeuille doit être proportionné ;
- le portefeuille d'indicateurs doit être aussi transparent et accessible que possible aux citoyens de l'Union européenne.

Constatant qu'il était nécessaire de pouvoir disposer d'un grand nombre d'indicateurs pour évaluer correctement la nature pluridimensionnelle de l'exclusion sociale, le comité de la protection sociale a proposé de classer ces indicateurs par ordre de priorité en les répartissant en trois niveaux :

- un premier niveau constitué de 10 indicateurs primaires ;

- un deuxième niveau consistant en 8 indicateurs secondaires ;

- un troisième niveau à la discrétion de chaque Etat membre, afin de mettre en évidence les spécificités de domaines particuliers et de contribuer à l'interprétation des deux premiers niveaux d'indicateurs.

Source : Comité de la protection sociale, Rapport sur les indicateurs dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale, Octobre 2001.

Source : Avis du Conseil économique, social et environnemental, *25 ans de politiques d'insertion des jeunes : quel bilan ?*, 2008.

B - LA SITUATION DES JEUNES EN FRANCE

Le recours préférentiel à la solidarité familiale (d'inégale ampleur en fonction des ressources des parents), la faiblesse des aides directes aux jeunes de moins de 25 ans et la précarité des conditions d'emploi se cumulent pour créer les conditions d'une paupérisation relative des jeunes en France, qu'ils soient étudiants ou en difficulté d'insertion sur le marché de l'emploi. Le rapport général relatif au « Grenelle de l'insertion » indique que la France se différencie de la grande majorité des pays européens par la faiblesse de l'indemnisation des chômeurs les plus jeunes. 55 % environ de l'ensemble des demandeurs d'emploi sont indemnisés au titre de l'assurance chômage ou de la solidarité ; cette proportion est bien plus faible pour les demandeurs d'emploi de moins de 25 ans.

Le faible pourcentage de jeunes de moins de 25 ans indemnisés au titre de l'assurance chômage s'explique en grande partie par le fait que les jeunes remplissent rarement les conditions de durée de cotisation en raison de leurs conditions précaires d'emploi. Selon l'INSEE, le nombre de jeunes hommes de 18 à 24 ans vivant au-dessous du seuil de pauvreté (c'est-à-dire touchant moins de 60 % du revenu disponible médian de l'ensemble de la population) s'élève en 2004 à 15,3 % et à 17,8 % pour les jeunes femmes (Florence Lefresne, *Les jeunes et l'emploi : parcours et dispositifs*, Les études de la Documentation française, septembre 2007). Concernant la population globale 13 % vivent au-dessous du seuil de pauvreté. Le rapport national de stratégie *Inclusion sociale/protection sociale 2008-2011* souligne : « Les jeunes ont connu au cours des dernières décennies une détérioration relative de leur situation de revenus et connaissent souvent des difficultés importantes d'accès à l'emploi ». Il indique aussi : « que la pauvreté a très fortement reculé parmi les 65 ans et plus jusqu'aux années du milieu des années 1990 ; à l'inverse elle a connu une progression lente mais régulière parmi les actifs (salariés et chômeurs) ».

En 2005, environ 5 millions de jeunes âgés de 18 à 29 ans ne vivent plus chez leurs parents. Pour ces jeunes, malgré l'importance relative des aides au logement, la pauvreté en termes de conditions de vie (restrictions de consommation, retards de paiement, difficultés de logement) est davantage présente que dans l'ensemble de la population. Les chômeurs et les inactifs qui ne sont pas étudiants cumulent toutes les difficultés. Les jeunes ménages dont aucun des membres n'occupe un emploi ou ne poursuit d'études représentent 9 % des ménages de moins de 30 ans. Des études ont montré qu'il existe un renoncement aux soins dentaires et d'optique dans la population étudiante, pour des raisons financières. (Rapport d'information de l'Assemblée nationale présenté par Laurent Wauquiez *La santé et la protection sociale des étudiants*, décembre 2006). Ce renoncement concerne aussi les jeunes sortis du système scolaire et en difficulté d'insertion sur le marché du travail. Par ailleurs, il est à noter que les capacités à la mobilité, tant demandée aujourd'hui par les entreprises, sont bien difficiles à satisfaire car les places hôtelières du CROUS ou d'autres résidences universitaires sont le plus souvent insuffisantes.

Au-delà de la mesure du niveau de vie des jeunes, en fonction de leur statut et de la catégorie socioprofessionnelle de leurs parents, certains sociologues insistent sur le « déclassement » caractérisant les jeunes générations actuelles. Ce déclassement n'est pas seulement perceptible à l'accroissement des écarts de salaires entre les salariés de cinquante ans et ceux de trente ans

(l'écart était de 15 % en moyenne en 1975, il est de 40 % aujourd'hui), il est également perceptible en termes de responsabilités et de chances de promotion sociale.

Ainsi, globalement, la probabilité d'occuper un premier emploi non qualifié est plus élevée au sein de la génération 1970-1974 qu'au sein de celle née dans les années 1960-1964, quelle que soit la trajectoire scolaire (Pierre Biscourp, *Durée des études, trajectoire scolaire et insertion sur le marché du travail*, Données sociales, édition 2006). L'élévation du niveau général d'éducation s'est accompagnée en outre d'une dévalorisation des diplômes obtenus. À diplôme égal, le poste occupé aujourd'hui par un jeune est inférieur à celui de la génération qui l'a précédé. Selon Louis Chauvel, sociologue ayant travaillé sur la question des générations, c'est la première fois de l'histoire que, en temps de paix, les parents (nés dans les années 1950 et 1960) craignent que la situation de leurs enfants soit moins favorable que la leur. Cette perception génère un malaise diffus voire, pour les jeunes dont la situation est la moins favorable, ce sentiment de révolte et d'injustice né du décalage entre les aspirations personnelles et les possibilités concrètes de les réaliser.

Le taux d'activité est le rapport entre le nombre d'actifs (actifs en emploi et chômeurs) et la population totale correspondante.

Le taux d'activité des jeunes de 15 à 29 ans a connu une récente stabilisation après une baisse régulière depuis le milieu des années 1970. Il est aujourd'hui de 42 %. (*Enquêtes emploi INSEE, DARES, février 2007*). Le taux d'activité des jeunes de 15 à 24 ans en France est encore plus faible (29,3 %), ce qui place la France parmi les pays de l'Union européenne où le taux d'activité des jeunes est le plus bas. Ce même taux dépasse les 60 % au Danemark (64,6 %) et aux Pays-Bas (66,2 %). Les taux les plus faibles s'observent en Hongrie (21,7 %) et en Bulgarie (24,6 %). L'Italie et l'Espagne ont respectivement des taux de 25,5 % et de 39,5 %. La moyenne de l'Union européenne se situe à 36,3% (INSEE, *La France en faits et chiffres*). Le taux d'activité des 20-24 ans a connu une très forte baisse en France entre 1975 et 1995, passant de 70 % à 35 %. Cette très forte décroissance, en vingt ans, s'explique par la progression importante sur cette tranche d'âge de la durée des études. Plusieurs raisons permettent d'expliquer le faible taux d'activité des jeunes en France. Tout d'abord, l'allongement général de la durée des études en formation initiale, même s'il existe une grande disparité entre jeunes d'une même génération sur ce plan. Ainsi, en 2002-2003, en France métropolitaine, la durée des études, en moyenne, pour un jeune entre 16 et 24 ans est d'environ

2,8 années dans le secondaire et 2,2 années dans l'enseignement supérieur (*Géographie de l'école*, n° 9, mai 2005).

Ensuite, la France se caractérise par un taux relativement faible de jeunes qui travaillent pendant leurs études. Dans son avis intitulé *Le travail des étudiants* présenté par M. Laurent Bérail en novembre 2007, le Conseil économique, social et environnemental a souligné la difficulté d'établir des statistiques fiables sur le travail des étudiants en France et a insisté sur la prudence avec laquelle devaient être considérées les comparaisons internationales sur le sujet. Néanmoins, si les trois quarts des étudiants travaillent en cours d'année lorsque la période des vacances est incluse, ils ne sont plus que 15 à 20 % à travailler de façon régulière pendant leurs études. Le Conseil économique et social a mis en avant les nombreuses difficultés concrètes à cumuler un emploi et des études et a préconisé que l'emploi étudiant soit davantage pris en compte et valorisé dans les cursus universitaires et au sein des entreprises.

Enfin, le faible taux d'activité des jeunes trouve ses origines, plus généralement, dans un certain type de socialisation et de lien formation/emploi. Les jeunes Français quittent le foyer familial plus tôt que leurs homologues européens. Ce départ s'accompagne d'une dépendance financière prolongée à l'égard de la famille, notamment pour le financement des études. Il

n'existe pas d'aide financière directe et universelle aux étudiants, comme c'est le cas au Danemark : seul un cinquième des étudiants ont accès aux bourses et celles-ci sont établies sur la base de critères sociaux tenant compte du revenu des parents.

De manière générale, jusqu'à l'âge de 25 ans, la France privilégie la solidarité familiale à la solidarité collective pour le soutien apporté aux jeunes. Parallèlement, le poids des études initiales et du diplôme est déterminant dans le statut professionnel futur, générant une « *angoisse du retard et du déclassement* » particulièrement marquée (Cécile Van de Velde, *Autonomie et insertion des jeunes adultes : une comparaison France-Danemark*, Horizons stratégiques, revue du Centre d'analyse stratégique, n° 4 avril 2007). Cette angoisse incite les étudiants à s'investir massivement dans une formation initiale intensive et dont la fin intervient plus tôt qu'ailleurs en Europe où la formation continue est plus forte. Ainsi, la formation initiale est circonscrite aux premières années après la majorité : l'âge médian aux études supérieures est particulièrement peu élevé, de 21 ans en 2004, soit le plus faible des pays d'Europe occidentale. Relativement nombreux à poursuivre des études entre 18 et 23 ans, la proportion de jeunes Français en formation décroît ensuite très rapidement.

La valorisation de la réussite scolaire, le poids accordé à l'entraide familiale, la rigidité du lien entre diplômes et possibilités futures d'emploi (c'est-à-dire la nécessité incontournable, spécifiquement française, d'être titulaire de tel diplôme précis pour occuper la majorité des emplois disponibles), la place mineure donnée à la formation continue dans la progression des carrières sont des éléments essentiels pour expliquer l'attitude des jeunes français par rapport aux études et le faible taux d'activité des jeunes comparés à celui de leurs homologues européens.

Le faible taux d'activité s'accompagne d'un taux de chômage relativement important, c'est-à-dire que sur l'ensemble des jeunes actifs une grande proportion est au chômage. Ce taux de chômage, est en effet, supérieur à la moyenne des pays de l'Union européenne : il s'établit à 19,4 % contre 15,4 %.

La proportion des jeunes au chômage est de 7,3 % en France contre 6,8 % dans la moyenne de l'Union européenne. Parmi les États membres, le taux de chômage le plus bas a été enregistré aux Pays Bas (5,9 %) et le plus élevé en Grèce (22,9 %) (Source : Eurostat 2007).

Le chômage des jeunes est davantage sensible aux variations de la conjoncture que celui des adultes : le taux de chômage des jeunes connaît des fluctuations plus marquées que celles des tranches d'âge supérieures. Lors des périodes de ralentissement économique, la situation des jeunes actifs se dégrade plus rapidement. *A contrario*, lorsque l'économie repart, les jeunes sont les premiers à bénéficier de la reprise, comme cela a été observé à la fin des années 1980 ou entre 1997 et 2001. Cette très forte sensibilité à la conjoncture des conditions d'insertion des jeunes s'explique par le fait que, en tant qu'entrants sur le marché du travail, ils sont surreprésentés parmi les candidats à l'embauche. Si les plus diplômés sont assez protégés des aléas de la conjoncture, les peu diplômés y sont particulièrement exposés. Ce phénomène de sensibilité à la conjoncture n'est pas spécifique à la France mais il y est plus prononcé. (Économie et statistiques, *L'emploi des jeunes au coeur des dynamiques du travail*, Yannick Fonder et Claude Minni (2004). Les jeunes subissent plus que les adultes les modifications des conditions d'emploi : ils sont placés au coeur des transformations structurelles des normes d'emploi qui s'opèrent prioritairement *via* les flux d'embauche. Ils occupent majoritairement les emplois temporaires et précaires (CDD, intérim et succession de ces types de contrats) dont la proportion est très élevée au sein des nouvelles embauches. Seulement une partie de ces emplois temporaires se transforment en emplois à durée indéterminée, à plus ou moins long terme. Les flux de sortie des études initiales se caractérisent en France plus que dans les autres pays européens par les difficultés en matière d'insertion durable dans un emploi stable. Le passage par le chômage est plus probable et l'entrée dans un emploi à temps plein se révèle

longtemps réversible, marquée par l'alternance de statuts plus ou moins précaires. Cette intégration particulièrement malaisée des jeunes Français sur le marché du travail est soulignée dans de nombreux travaux comparatifs. (Sources : *Devenir adulte* Cécile Van de Velde, *Déstabilisation des marchés internes et gestion des âges : sur le marché du travail : quelques pistes* » Jérôme Gautié, Centre d'études de l'emploi, *Durée des études, trajectoire scolaire et insertion sur le marché du travail*, Données sociales, Pierre Biscourp).

En matière de difficultés d'accès à l'emploi, le cas des jeunes issus de l'immigration pose le problème spécifique de la discrimination à l'embauche. L'avis du Conseil économique, social et environnemental présenté M. Fodé Sylla en juillet 2008, intitulé *L'emploi des jeunes des quartiers populaires* a décrit les phénomènes complexes à l'origine d'un taux de chômage deux fois supérieur à celui des jeunes en général. Il est indiqué que les jeunes des quartiers populaires sont victimes de discriminations massives, liées principalement à l'origine supposée ou réelle, mais aussi à la seule adresse. L'avis du Conseil économique et social présenté par M. Jean-Louis Walter en juillet 2005 sur *L'insertion professionnelle des jeunes issus de l'enseignement supérieur* avait également montré l'existence de pratiques discriminatoires à l'embauche, y compris parmi les jeunes diplômés.

Enfin, même si elles se sont progressivement estompées au fil du temps, il existe encore des inégalités entre les trajectoires féminines et masculines d'insertion dans l'emploi. Plus diplômées que les garçons, les filles ont accru leur présence sur le marché du travail. Mais les jeunes filles connaissent cependant des trajectoires d'insertion plus incertaines (risque de chômage élevé, temps partiel, salaires inférieurs, difficultés d'accès aux emplois de cadres...). Les disparités entre les hommes et les femmes sont observables à tous les niveaux de formation initiale, même si les écarts s'atténuent à mesure que le niveau de diplôme s'élève. Une part de ces disparités est due à une orientation différente des filles et des garçons au sein du système éducatif. Ainsi, on constate une sous-représentation des filles dans les filières les plus valorisées sur le marché du travail : seulement 29 % de filles parmi les élèves inscrits en classe préparatoires aux grandes écoles, 39 % en instituts universitaires de technologie et 26 % en écoles d'ingénieur. En revanche, même si la proportion de filles dans certaines branches professionnelles (notamment le bâtiment) augmente, on constate une surreprésentation des filles dans les filières littéraires dont les débouchés sur le marché du travail sont plus aléatoires. La réduction des inégalités entre les filles et les garçons sur le marché de l'emploi passe donc également par une amélioration des modalités de l'orientation des élèves. La persistance des inégalités hommes-femmes est également visible dans le fait que les femmes ne représentent que 30 % des effectifs de cadres, 10 % des dirigeants d'entreprises et moins de 5 % des membres des conseils d'administration des entreprises. À qualifications et/ou diplômes égaux, les femmes accèdent moins souvent que les hommes à des postes de responsabilité (cadres et cadres supérieurs). Une communication du Conseil économique et social, intitulée *La place des femmes dans les lieux de décisions : promouvoir la mixité*, présentée en 2007 par Mme Monique Bourven, a souligné le problème de l'accès des femmes aux postes de responsabilité.

2.1. Le poids de la formation initiale

La formation initiale est un facteur déterminant des divergences de trajectoires entre jeunes d'une même génération. Les disparités qui marquent les trajectoires d'insertion ont même eu tendance à s'accroître depuis les années 1990. Jusqu'aux générations nées au début des années 1960, la dispersion des durées d'études se resserre (la durée des trajectoires les plus courtes augmentent plus vite que celles des trajectoires les plus longues) mais la dispersion s'accroît ensuite de nouveau. On peut distinguer le chômage persistant des non diplômés du chômage intermittent des plus diplômés qui relève davantage de l'instabilité de l'emploi que de l'exclusion. L'accès du citoyen à l'emploi stable reste moins fréquent pour les moins

diplômés. Parmi les chômeurs sortis depuis 5 à 10 ans du système scolaire, 30 % sont des non-diplômés du secondaire.

2.2. La baisse des sorties sans qualification : un effort à poursuivre

Le nombre des sorties du système scolaire sans qualification a cependant baissé de manière continue depuis les années 1970. En juin 2005, 42 000 jeunes quittent le système éducatif sans avoir atteint l'année terminale de CAP ou de BEP, ou la classe de seconde générale ou technologique. 17 % des élèves c'est-à-dire 117 000 jeunes, sortent sans diplôme du secondaire (Note d'information de l'Éducation nationale, *Les sorties sans qualification : la baisse se poursuit*, janvier 2008). Dans la stratégie de Lisbonne, l'objectif à atteindre est un diplôme de second cycle de l'enseignement secondaire comme bagage scolaire minimum pour tous les jeunes ; en matière d'enseignement supérieur, il est de 50 % d'une génération titulaire d'un diplôme. (*Orientation et insertion professionnelle des jeunes*, document de politique transversale pour le projet de loi de finances 2008). Si le nombre d'élèves sortant de l'enseignement secondaire sans diplôme a baissé, la situation de ces jeunes sur le marché du travail s'est en revanche dégradée en raison de la hausse générale des qualifications et de compétences généralement requises pour occuper un emploi.

2.3. L'adéquation entre les diplômes et le marché de l'emploi

En ce qui concerne les jeunes diplômés, la question qui se pose est celle de l'adéquation du contenu de leurs titres aux besoins des entreprises et à leur évolution. Les diplômes professionnels relèvent aussi bien des formations du secondaire (BEP, CAP), des formations supérieures courtes (BTS, DUT) que des formations supérieures longues (LIC, master). Notons que la France contrairement à ses homologues européens n'a pas à ce jour adopté la formule de « doctorat professionnel » pourtant fort prisé par les entreprises. Un des enjeux de la formation (initiale ou continue) est de doter les individus de qualifications transversales qui permettent une adaptation aux évolutions du marché du travail. Or, la tendance est davantage à la construction de diplômes soit généralistes, soit par métiers recensés au temps « t » sans aucune vue prospective des futurs besoins. Les études montrent également que l'adaptation au besoin des entreprises est mieux assurée par la formation en alternance. L'exemple de l'Allemagne est particulièrement instructif à cet égard. Ainsi, le système d'apprentissage allemand permet de limiter le chômage des jeunes parce qu'il assure une formation mieux adaptée aux besoins de l'entreprise. De plus, par son fonctionnement même, indissociable des caractéristiques du marché du travail qui valorise la formation professionnelle, il assure un flux d'embauches suffisants de jeunes. (*Cf. notamment sur ce point Jérôme Gautié, op. cit.*) Or, la proportion de formations en alternance, dans l'ensemble de la formation initiale, est particulièrement faible en France et explique en partie la difficulté de la transition entre la formation et le marché du travail. Plutôt que de miser sur l'alternance au niveau de la formation initiale, la France a développé les contrats aidés pour les jeunes sortis du système scolaire et les stages. La formation professionnelle, l'apprentissage et les stages sont aujourd'hui placés soit sous la responsabilité des régions soit, pour les formations supérieures professionnelles, sous la responsabilité des universités qui pour la plupart se sont dotées (ou se dotent progressivement) de bureaux d'insertion et/ou de relations aux entreprises.

Source : Rapport du Sénat, *Les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion*, juillet 2008

TITRE IV - FAIRE DE L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE UNE PRIORITÉ

I. UN DÉVELOPPEMENT INÉDIT DE L'EXCLUSION PAR L'EMPLOI

A. UN LIEN BIEN ÉTABLI ENTRE QUALITÉ DE L'EMPLOI ET EXCLUSION

La question de l'emploi et, en négatif, de l'inactivité, constitue un élément essentiel dans les problématiques liées à l'exclusion. « *Les causes de la pauvreté sont multiples. (...) Toutefois, nous en avons cerné une, majeure, dans le système économique : le chômage* », a ainsi résumé l'une des personnes auditionnées par la mission.

Mais le fait d'occuper un emploi, s'il favorise une bonne insertion, n'est cependant plus en soi une garantie absolue contre l'exclusion, celle-ci s'étendant désormais au salariat. « *L'accès à l'emploi, objectif qu'il reste nécessaire d'atteindre, ne constitue plus une assurance de sortir de la pauvreté et de l'exclusion, s'il ne s'accompagne pas d'un travail décent ou, selon l'Union européenne, de qualité* », a souligné ainsi M. Jacques Freyssinet, président du conseil scientifique du Centre d'études de l'emploi.

1. Une partie substantielle de la population en marge du marché du travail

a) Une population en difficulté d'insertion excédant largement celle des chômeurs

L'exclusion du marché du travail est un facteur aggravant les risques d'une exclusion sociale dans son sens le plus large. Or, l'estimation du nombre de personnes exclues du marché de l'emploi et de nature à bénéficier de mesures d'insertion est sujette à débat.

Lato sensu, elle recouvre l'ensemble de la population en situation de chômage. Au sens du Bureau international du travail (BIT), généralement retenu pour les comparaisons internationales, ce dernier s'établit, pour l'ensemble de la France, à **7,5 % de la population active**, soit 2,1 millions de personnes. Plus généralement en France métropolitaine, 2,7 millions de personnes ne travaillent pas mais souhaiteraient travailler, qu'elles soient ou non disponibles dans les deux semaines pour travailler, et qu'elles recherchent ou non un emploi.

Toutes les personnes en situation de chômage n'ont cependant pas vocation à y demeurer à moyen ou long terme et à bénéficier des politiques d'insertion. Seules doivent être prises en compte celles astreintes à un **chômage de longue durée** lesquelles représentent **4 % de la population active**.

Toutefois, ce chiffre ne prend pas en compte l'ensemble des publics rencontrant des **difficultés d'insertion**. Si l'on y ajoute les effectifs des personnes suivant un parcours dans des dispositifs d'accompagnement et d'insertion professionnelle, plus ou moins éloignés de l'emploi, tout en neutralisant les cas de double compte, on aboutit, selon le rapport général du

Grenelle de l'insertion, à un taux de 13 % de la population active. Ainsi, 3,5 millions de personnes, soit un actif sur huit, rencontre des problèmes d'insertion dans l'emploi.

Une enquête menée dans le cadre du Grenelle donne une traduction spectaculaire de ces chiffres en flux. Elle indique que le chômage concerne ou a concerné directement une personne sur deux, et qu'une personne sur cinq est ou a été dans un dispositif d'insertion.

b) La perte d'emploi, porte d'entrée dans la précarité

Si l'emploi n'est pas une condition suffisante pour garantir l'inclusion sociale, son absence ou sa perte est en revanche un facteur de risque de basculement vers la précarité, laquelle peut conduire, si d'autres facteurs s'y surajoutent, à la pauvreté et l'exclusion.

La définition même de la précarité fait une place centrale au paramètre « emploi ». Ainsi, selon celle donnée par le père Joseph Wrezinski, fondateur de l'association ATD Quart-Monde, « la précarité est l'absence d'une ou de plusieurs sécurités, notamment celle de l'emploi ».

D'après une enquête menée sur des SDF et citée par M. Patrick Dugois, délégué général d'Emmaüs France, cette **perte d'emploi**, au même titre que d'autres « accidents de la vie », peut **générer une série de conséquences allant jusqu'à l'exclusion** : « il existe des moments clés conduisant les personnes à la rue : la perte d'un emploi, la fin des allocations chômage, un décès, un divorce, etc. Il s'agit de ce que nous appelons communément les « accidents de la vie ». (...) Dans une société stable, marquée par le plein emploi, une personne fragile confrontée, par exemple, à une activité professionnelle insupportable peut démissionner et changer d'employeur, en raison de l'abondance du travail. Dans la société actuelle, une telle attitude n'est plus possible. Il est très facile aujourd'hui de se retrouver à la rue. Tout peut aller très vite pour celui victime d'un moment de faiblesse ou d'une perte d'emploi suite à une **dépression grave** ». Le responsable France d'Emmaüs a cité à la mission l'exemple, qui n'est plus rare aujourd'hui, d'un cadre commercial qui, en deux ans, a été licencié, a divorcé avant d'échouer dans un petit studio, puis dans la rue.

Selon Julien Damon, professeur associé à Sciences-Po et rapporteur général du Grenelle de l'insertion, « les pertes de travail et la dégradation des relations sociales et amicales constituent les principales raisons amenant les gens à vivre dans la rue. Il arrive souvent que des personnes aient une famille stable, mais qu'elles s'en soient éloignées pour chercher du travail à Paris où elles vivent dans la rue ».

Les centres communaux d'action sociale confirment, sur le terrain, que la **perte d'une activité professionnelle** est de plus en plus à l'origine d'un basculement dans la grande précarité. M. Daniel Zielinski, délégué général de l'Unccas, a indiqué qu'y avait été repérée « l'arrivée de nouveaux publics pauvres », au premier rang desquels « des personnes venant de perdre leur emploi ».

M. Jean-Baptiste de Foucauld, président de Solidarités nouvelles contre le chômage, a dit des mots très justes devant la mission pour exprimer la **rupture radicale d'avec la société ressentie par les « inactifs contraints »**. « Ceux qui vivent le chômage se découragent, se sentent plus jugés qu'aidés et n'ont plus confiance dans la société. Nous ne sommes pas suffisamment conscients du caractère moralement dévastateur dû à l'insuffisance quantitative d'emplois et de ses effets délétères sur l'ensemble du tissu social. (...) La souffrance sociale

relative au chômage ne génère pas de réflexes de solidarité, contrairement aux autres catastrophes sociales. Le chômage, phénomène complexe et anxiogène, délie le lien social là où, au contraire, il devrait créer de la solidarité ».

c) Une frange de la population définitivement perdue pour l'emploi ?

Si l'exercice d'une activité rémunérée a des vertus certaines en matière d'insertion et si l'obtention d'un nouvel emploi peut être un objectif prioritaire pour les personnes l'ayant perdu, encore faut-il que celles-ci soient en mesure d'y accéder. Or, il semble qu'une fraction incompressible de la société ne soit pas apte -pour des raisons qui peuvent être passagères, comme pour des motifs plus profonds- à exercer une activité professionnelle dans des conditions de travail normales, du moins sans une prise en charge étroite et suivie.

« Le travail constitue notre principe de base. Mais nous savons bien que certains individus ne seront jamais très rentables », a ainsi reconnu devant la mission M. Patrick Dugois, délégué général d'Emmaüs France. « Jusqu'à l'avant-guerre, il existait des processus collectifs de socialisation dans le monde paysan, auquel était intégré l'idiot du village ou la personne improductive. Or, de tels espaces ne sont plus présents. Il est demandé aujourd'hui aux personnes faibles d'entrer dans le modèle économique dominant. (...). Certaines personnes ne pourront jamais se prendre en charge ou s'assumer, soit parce qu'elles ont été abîmées par la vie, soit parce qu'elles n'ont jamais eu les ressorts pour le faire. (...). Nos compagnons ne pourront jamais, en effet, avoir la productivité demandée dans le système économique actuel ».

Cette impossibilité quasi structurelle pour certains publics de s'insérer professionnellement peut tenir à des motifs psychologiques que les circonstances de l'existence ont fait naître. « Pour certaines personnes, la vie a tout simplement été trop dure et leur état de santé psychique les rend inaptes à travailler », a fait ainsi observer M. Bruno Grouès, conseiller technique à l'Uniopss.

Les inégalités se font jour dès le plus jeune âge : le milieu familial, l'éducation reçue et les codes culturels inculqués auront ensuite, arrivé à l'âge où doit se faire l'entrée sur le marché du travail, une influence capitale dans la capacité à s'insérer professionnellement. Les publics les plus défavorisés de ce point de vue seront les plus délicats à accompagner vers l'emploi par les structures spécialisées.

Le témoignage de Mme Pierrette Catel, chargée de mission au Conseil national des missions locales, rend compte de cette catégorie de personnes cumulant des handicaps rendant extrêmement difficile leur insertion : « Plus de 50 % de ces jeunes ont un bas niveau de qualification et sortent du système scolaire sans diplôme. De plus, ils souffrent souvent de phénomènes d'illettrisme extrêmement prégnants. Ces jeunes ne connaissent pas le monde de l'entreprise. Leurs parents sont souvent dans une situation de pauvreté ou s'approchant de la pauvreté, et sont au chômage depuis plusieurs années. Ces jeunes n'ont donc pas encore conscience de la valeur du travail et ne savent pas comment la mettre en pratique dans leur parcours ».

L'honnêteté intellectuelle et l'objectivité imposent d'admettre l'inemployabilité, du moins dans le secteur marchand, d'une partie de la population active. Cet état de fait conduit à réfléchir à des dispositifs de soutien et d'accompagnement adaptés ; en quelque sorte à des dispositifs « cousus main » aujourd'hui encore inexistants.

« Il ne faut pas se faire d'illusion, a ainsi reconnu devant la mission M. Claude Alphandéry, président du Conseil national de l'insertion pour l'activité économique (CNIAE). *Pour certaines personnes, aucune solution ne pourra être mise en place. Que faisons-nous d'elles ? Leur versons-nous les minima sociaux ad vitam aeternam, rendons-nous le système de prise en charge très dérogatoire pour elles, les orientons-nous vers d'autres débouchés que ceux offerts par l'économie marchande ? L'insertion peut avoir lieu au travers soit de l'économie classique, soit de l'économie non marchande, basée sur des activités utiles mais situées en dehors du marché. Ce problème n'a pas été traité pour l'instant ».*

2. Les travailleurs pauvres, un phénomène nouveau et préoccupant

Si l'existence de chômeurs en situation de précarité matérielle peut paraître à tout le moins compréhensible, l'apparition de travailleurs pauvres est excessivement inquiétante. Elle renvoie en effet à une catégorie de personnes pour laquelle l'exercice d'une activité professionnelle ne permet pas, à elle seule, de vivre dans des conditions satisfaisantes au regard des normes sociales.

a) Une définition posant question

La notion de travailleur pauvre est englobée dans celle, plus large, d'actif pauvre. Les actifs sont les personnes en activité ou en recherche d'activité professionnelle. Au sein de cette catégorie coexistent donc la sous-catégorie des actifs n'exerçant pas d'activité (chômeurs pauvres) et celle de ceux possédant au contraire un emploi (travailleurs pauvres proprement dit).

Une *approche stricto sensu* consiste donc à ne prendre en considération que les personnes effectivement employées, et ainsi à ne pas compter comme travailleurs pauvres les chômeurs aux revenus inférieurs au seuil de pauvreté. Mais une *définition plus large* rassemble tous les actifs, détenteurs ou à la recherche d'un emploi, dont la rémunération ne permet pas à leur ménage de se situer au dessus du seuil de pauvreté.

Par ailleurs, il faut veiller à **ne pas confondre les personnes à bas salaire et les travailleurs pauvres** : « *il s'agit de deux catégories de population presque disjointes, a fait ainsi observer M. Jacques Freyssinet. En effet, les salariés avec un faible niveau de rémunération sont surtout des personnes employées à temps partiel et massivement des femmes. Mais les femmes travaillant à temps partiel ne peuvent survivre que si elles appartiennent à un ménage où il existe un autre revenu que le leur. Par conséquent, elles ne sont pas, en général, des travailleuses pauvres ».*

Ainsi, faible salaire n'équivaut pas systématiquement à travailleur pauvre dès lors que la personne qui le perçoit appartient à un ménage bénéficiant d'autres sources de revenus. « *Les travailleurs pauvres sont ceux qui font partie d'un ménage où il n'existe pas de salaire ou un faible revenu, du niveau du SMIC, avec lequel doit vivre une famille nombreuse. C'est la raison pour laquelle les liaisons entre la précarisation de l'emploi et les phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale sont complexes à analyser. Elles sont évidentes, mais pas mécaniques. Toute personne qui touche un bas salaire n'appartient pas à une famille vivant dans la pauvreté et inversement, un individu travaillant à plein temps sur la base du SMIC peut constituer un travailleur pauvre s'il a une famille nombreuse vivant sur son seul revenu ».*

b) Un phénomène d'ampleur au niveau national

(1) Un phénomène renseigné statistiquement

Selon l'approche, *stricto* ou *lato sensu*, retenue du « travailleur pauvre », le phénomène revêt une ampleur variable, mais dans tous les cas préoccupante.

Comme le souligne l'Observatoire des inégalités^{172(*)}, dont sont extraites les données suivantes^{173(*)}, on peut considérer qu'il touche, en France, entre 1 et 4 millions de personnes. Certains analystes, retenant une approche beaucoup plus large, vont jusqu'à en décompter 7 millions^{174(*)}. A l'inverse, si l'on restreint le phénomène à son sens le plus strict, soit au nombre des personnes exerçant une activité rémunérée et dont les revenus sont inférieurs à la moitié du revenu médian^{175(*)}, notre pays compte entre 1,3 et 1,4 million de travailleurs pauvres depuis le début des années 2000.

Or, si le nombre et la proportion des travailleurs pauvres ont diminué entre l'apparition du phénomène au milieu des années 90 et le début des années 2000, la tendance est à nouveau à la hausse depuis 2002. M. Jean-François Trogrlic, directeur du bureau de l'Organisation internationale du travail (OIT) en France, a ainsi fait état d'« un total en hausse de 30.000 personnes entre la période de 2002 à 2003 et celle allant de 2004 à 2005 ». Selon le rapport 2007-2008 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), le nombre de travailleurs pauvres est passé, selon la définition française, de 1,47 million en 2003 à 1,74 million en 2005, soit 7 % des travailleurs.

Ainsi, l'accès à l'emploi constitue une condition nécessaire mais pas suffisante pour se prémunir de la pauvreté, comme l'a souligné M. Jacques Freyssinet : « Il s'agit d'une condition nécessaire, car l'accès à l'emploi renvoie au droit à l'emploi reconnu par notre Constitution à tout citoyen. Toute personne apte au travail et désireuse d'exercer une activité doit se voir reconnaître ce droit et pouvoir obtenir un emploi convenable. Toutefois, (...) il n'est plus suffisant d'avoir un emploi pour quitter la pauvreté et même l'exclusion, comme en atteste l'existence des travailleurs pauvres qui peuvent enchaîner les emplois à court terme sur une longue période ».

c) Une réalité à l'échelle européenne

Dans le cadre de la stratégie communautaire pour l'emploi, elle-même intégrée à la stratégie dite « de Lisbonne », la diminution du nombre de travailleurs pauvres est devenue une priorité de l'Union européenne.

A partir de 2003, il a donc fallu bâtir un indicateur pour évaluer et comparer le phénomène. Une définition communautaire, légèrement plus souple que la française, a été élaborée par le Comité de protection sociale européen. La notion de travailleur pauvre renvoie à toute personne qui, durant l'année de référence, est « principalement au travail » -c'est-à-dire pendant plus de la moitié de l'année- comme salariée ou indépendante et vit au sein d'un ménage dont le revenu total est inférieur à 60 % du revenu médian national

Selon cette définition, l'Union européenne à 15 rassemblait, en 2001, 11 millions de travailleurs pauvres. C'était le cas de 14 millions de travailleurs dans l'Union à 25. Ainsi, environ 7 % de la population active dans l'Union européenne -à 15 comme à 25- se trouve concernée directement par la « pauvreté au travail ».

d) Des salariés inclus dans le marché du travail mais socialement exclus

Les travailleurs pauvres cumulent une pluralité de handicaps : problèmes de formation et d'adaptation au marché de l'emploi, état de santé déficient, difficulté de logement, relations sociales distendues, perte de confiance en soi ... Leur statut professionnel est éminemment précaire, qu'ils soient le plus souvent intérimaires ou saisonniers. Forme extrême de la pauvreté active, les travailleurs sans domicile représentent pas moins de 30 % du nombre de personnes dépourvues de logement.

S'ils restent intégrés au marché de l'emploi, les travailleurs pauvres sont exclus des systèmes de solidarité traditionnels attachés au statut de salarié à plein temps, qu'il s'agisse des droits au chômage, à la santé ou à la retraite.

Toutefois, le salariat reste un élément de protection contre la pauvreté : ainsi, « seulement » 7 % des personnes actives en sont victimes, contre 14 % parmi les inactifs et 34 % parmi les chômeurs.

3. Une augmentation des formes précaires de travail

a) Un système marchand globalisé aux effets sociaux délétères

Le système économique libéral, de par les pressions qu'il exerce naturellement sur ses composantes, tend à reléguer les plus faibles d'entre elles vers ses marges et à devenir une « machine à produire de l'exclusion ». Autrefois exceptionnelles, les formes précaires de travail tendent aujourd'hui à devenir normales, et seront demain peut-être majoritaires.

M. Patrick Viveret, conseiller maître à la Cour des comptes et auteur du rapport « Reconsidérer la richesse », a évoqué à son tour les « effets collatéraux » d'un modèle de société marchande débridée, et souligné la responsabilité du politique dans sa régulation.

« Dans La grande transformation, a-t-il ainsi indiqué, M. Karl Polanyi a bien montré que la société de marché, qui naît lorsque l'économie en vient à marchandiser des liens sociaux qui sont d'un autre ordre, comme le lien politique, le lien de réciprocité et la recherche de sens, atteint la substance même du lien social. L'issue des sociétés de marché est ainsi très négative, avec un retour régressif aux fondamentaux que sont le politique et la recherche de sens dans la société. (...). Les acteurs politiques ont donc l'immense responsabilité d'empêcher que le retour du politique soit régressif. Ils doivent pour cela transformer leur rapport au pouvoir ».

b) Une partie importante du salariat ne bénéficiant pas d'un emploi stable

Si la population active française est salariée à près de 90 % -70 % dans le secteur privé et 20 % dans le secteur public, ce salariat recouvre des statuts et des situations très variables. Ainsi, 12 % de l'ensemble des personnes employées ont un statut précaire, qu'il s'agisse d'un contrat à durée déterminée (CDD), d'un emploi en intérim, d'un contrat d'apprentissage, d'un contrat de stage ou d'un contrat aidé, comme le montre le tableau suivant.

Mme Nicole Maestracci, présidente de la Fnars, a mentionné à cet égard la montée de « temps partiels subis qui rendent la situation des personnes beaucoup plus difficile qu'elle ne l'était auparavant ».

En valeur absolue, ce salariat précaire se retrouve le plus souvent dans le secteur privé, qui emploie 3,5 fois plus de salariés que le public. En proportion cependant, le secteur public compte autant de précaires que le privé.

Actifs occupés selon le statut des emplois et l'âge				
Unité : %				
	De 15 à 29 ans	De 30 à 49 ans	50 ans et plus	Total
Non salariés	3.5	10.2	15.1	10.9
Salariés	96.7	89.8	81.9	89.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Salariés du privé :				
Ensemble	81.7	69.8	60.5	69.8
Interimaires	5.2	1.5	0.6	2.0
Apprentis	6.2	0.0	0.0	1.2
Contrats à durée déterminée (1)	11.7	3.6	2.0	4.8
Stagiaires et contrats aidés (2)	3.6	0.6	0.5	1.2
Autres salariés	55.0	64.1	57.4	60.6
Salariés du public :				
Ensemble	15.0	20.0	21.4	19.4
Contrats à durée déterminée (1)	4.6	1.6	0.9	2.0
Stagiaires et contrats aidés (2)	1.5	0.5	0.4	0.7
Autres salariés	8.9	17.9	20.1	16.7
(1) hors stagiaires et contrats aidés (2) à durée déterminée ou indéterminée				
Source : Insee - Enquête emploi 2004 - actifs occupés de 15 ans et plus				

c) Des publics particulièrement exposés aux formes précaires de travail

Comme l'a montré auprès de la mission M. Jacques Freyssinet, l'analyse des flux montre un phénomène, « non pas de précarisation générale de l'emploi, mais de segmentation croissante des statuts de l'emploi avec une focalisation de la précarité sur une partie relativement peu importante de la population qui enchaîne des périodes de chômage et d'emplois de courte durée. Cette situation touche beaucoup les seniors, les jeunes non diplômés et les femmes, de moins en moins cependant, qui retournent sur le marché du travail après avoir consacré plusieurs années de leur vie à l'éducation de leurs enfants ».

(1) Les seniors

S'il est couramment admis que les seniors, de par leur expérience, devraient constituer une richesse pour le monde du travail, force est de constater que leur statut y est davantage exposé que celui des travailleurs des tranches d'âge inférieures.

Une étude très récente du Centre d'étude de l'emploi évoque à cet égard « un compromis social -élaboré depuis plus d'un siècle- qui fait des travailleurs plus âgés la variable d'ajustement privilégiée des phases de recomposition quantitative et qualitative de la force de travail ». Cette notion de « variable d'ajustement », qui fait de l'âge au travail un paramètre favorisant les risques de basculement vers la précarité, est d'ailleurs reprise par le Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors 2006-2010, qui reconnaît leur « éviction du marché du travail » et les « drames humains qu'elle engendre ».

D'un point de vue quantitatif, les seniors sont **proportionnellement plus touchés par l'inactivité** que le reste de la population. Ainsi, avec un taux d'emploi de 40,1 % des hommes de 55 à 64 ans, la France se classe au 26^{ème} rang parmi les pays de l'Union européenne. Plusieurs explications à cette situation sont couramment avancées. D'une part, les dispositifs administratifs imaginés spécifiquement pour favoriser l'embauche des travailleurs âgés n'ont pas fait la preuve de leur efficacité. D'autre part, les mécanismes d'éviction de l'emploi des travailleurs plus âgés se poursuivent, malgré l'arrêt officiel des mesures de préretraite.

D'un point de vue qualitatif, il faut faire une distinction selon la situation des seniors. Ceux implantés depuis une durée assez longue -parfois toute une carrière- dans une même entreprise bénéficient généralement d'emplois de qualité, surtout dans les catégories d'emploi supérieures. En revanche, lorsqu'ils sont recrutés, les seniors sont **davantage embauchés en contrats précaires** que leurs cadets. Ainsi, selon les chiffres de l'Insee pour la région Île-de-France, que l'on peut considérer comme constituant un échantillon représentatif à l'échelle nationale, les recrutements en CDD représentent 77 % des embauches de seniors de plus de 60 ans entre 2001 et 2006, dans les établissements de 50 salariés ou plus.

(2) Les jeunes

En raison de leur inexpérience, mais aussi d'une conjoncture rendue difficile par un taux de chômage élevé et une réticence des entreprises à embaucher, les jeunes, surtout lorsqu'ils sont peu ou pas diplômés, restent particulièrement fragilisés sur le marché du travail. Même avec des prétentions salariales inférieures à celles de leurs aînés, l'entrée sur le marché de l'emploi reste un parcours d'obstacles, souvent fait de stages nombreux et de périodes de précarité. Si la majorité des jeunes occupe toutefois un contrat à durée indéterminée, un cinquième des jeunes actifs exerce un emploi temporaire, contre 8,2 % « seulement » des actifs de 30 à 49 ans.

On notera aussi que le chômage, à l'origine d'une exclusion bien supérieure à celle des formes précaires d'emploi, frappe d'abord les plus jeunes : ainsi, 18 % des actifs de 15 à 29 ans n'ont pas d'emploi. « Le marché de l'emploi est fermé aux jeunes. Leur taux de chômage est deux fois plus élevé que la moyenne », a très clairement indiqué M. Jean-Baptiste de Foucauld, président de Solidarités nouvelles contre le chômage.

Situation face à l'emploi par tranches d'âge				
Unité : %				
	15-29 ans	30-49 ans	50-64 ans	Ensemble
Non-salarié	2,9	9,4	16,1	9,8
Emploi salarié à durée indéterminée	58	75,2	72,9	71,3
Emploi temporaire	21	7,2	4	9,1
Chômage	18,1	8,2	7	9,8
Total	100	100	100	100

Source : Insee - Enquête Emploi 2004. Actifs âgés de 15 à 64 ans, hors en cours d'études initiales, stagiaires et apprentis.

(3) Les femmes

Si les femmes ont investi le marché du travail depuis les années 60, leur situation y reste globalement plus précaire que celle de leurs homologues masculins.

Comme le souligne Françoise Milewski, économiste à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), « ce sont les ruptures de parcours, professionnels et personnels, qui créent la précarité ou son risque. Quand les caractéristiques des emplois occupés témoignent d'une relation instable au marché du travail (...) ou stable dans le sous-emploi (...), les femmes peuvent basculer vers la précarité, tout particulièrement après une rupture conjugale, car se cumulent plusieurs facteurs défavorables. Elles peuvent même tomber dans la pauvreté quand, sans emploi stable ou parce qu'elles occupent des emplois mal rémunérés, elles ont des charges de famille ».

Les CDD, les temps partiels contraints et les dispositifs de la politique de l'emploi concernent le plus souvent les femmes, et sont moins pour les femmes que pour les hommes un mode d'insertion vers l'emploi durable. Emplois instables, peu ou non qualifiés^{185(*)} et mal rémunérés, relation lâche et discontinue au marché du travail du fait des charges familiales dont elles s'acquittent plus fréquemment que les hommes, autant de facteurs exposant davantage les femmes que les hommes aux formes précaires d'emploi.

III. DES PROPOSITIONS POUR UNE INSERTION PROFESSIONNELLE DYNAMISÉE

A. PRÉCONISATIONS GÉNÉRALES

Les principes généraux structurant actuellement la politique de l'emploi ne sont plus adaptés aux réalités et aux nécessités des populations cibles.

Il est aujourd'hui indispensable de passer d'une logique administrative à une logique contractuelle, en sollicitant et obtenant l'adhésion de tous les acteurs à une stratégie d'insertion déclinant des objectifs, des moyens et les outils d'évaluation correspondants.

Pour toute aide versée ou toute action mise en oeuvre, il conviendrait par ailleurs d'agir au plus près des publics visés, en fonction des caractéristiques et des besoins particuliers des personnes, et non de leurs statuts.

RÉCAPITULATION DES PROPOSITIONS

1. Préconisations générales

- Passer d'une logique administrative à une logique contractuelle, en sollicitant et obtenant l'adhésion de tous les acteurs à une stratégie d'insertion déclinant des objectifs, des moyens et les outils d'évaluation correspondants ;
- pour toute aide versée ou toute action mise en oeuvre, agir au plus près des publics visés, en fonction des caractéristiques et des besoins particuliers des personnes, et non de leurs statuts.

2. Renforcer la formation professionnelle en lien avec l'emploi

- Inciter les entreprises à mettre en place des instruments de formation adaptés au profil de leurs travailleurs les moins qualifiés ;
- rendre la formation des chômeurs obligatoire ;
- développer les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification ;
- soutenir l'établissement public d'insertion de la Défense (EPIDE) ;
- rendre plus attractif le recours à la validation des acquis de l'expérience.

3. Soutenir les associations dans leur action pour l'insertion professionnelle

- Mettre en place le chèque associatif ;
- créer un statut adapté à la vie en communauté pour les personnes qui ne souhaitent pas intégrer le monde de l'entreprise.

4. Mobiliser les entreprises

- Réaffirmer la place première des entreprises dans l'insertion ;
- renforcer les liens entre entreprise et IAE ;
- développer le tutorat et le parrainage ;

5. Encourager le travail indépendant

Conforter les préconisations avancées dans le rapport Hurel et consistant à :

- créer les conditions pour qu'il soit simple de créer et de cesser une activité économique indépendante ;
- simplifier le paiement des prélèvements obligatoires ;
- lever les barrières légales et réglementaires à la création d'entreprises indépendantes ;
- protéger le patrimoine personnel de l'auto entrepreneur.

6. Muscler l'insertion par l'activité économique

- Améliorer la collecte de données statistiques et le suivi des performances ;
- généraliser et renforcer l'agrément des publics pour mieux les identifier ;
- simplifier le cadre d'emploi des salariés en insertion et l'unifier sur le modèle du CDD de droit commun, avec l'ensemble des droits sociaux afférents, en l'adaptant à la situation de certaines catégories de personnes sans emploi ;
- renforcer le cadre de gouvernance territoriale de l'IAE.

7. Renforcer l'efficacité du service public de l'emploi

- Affirmer le principe de la vocation universelle du SPE qui devra accueillir tous les publics, y compris les jeunes et les bénéficiaires des minima sociaux, même lorsque les personnes concernées ne sont pas inscrites à l'ANPE ;
- accélérer la mise en oeuvre de la réforme du SPE ;
- veiller à établir des relations plus étroites entre les agences de l'ANPE et les structures sociales en charge de l'insertion.

8. Rendre plus opérants les contrats aidés et de professionnalisation

- Fusionner l'ensemble des contrats aidés en un contrat unique d'insertion, ouvert à tous les publics et modulable en fonction des besoins du salarié et de l'employeur et permettant d'assurer une meilleure transition vers un emploi durable ;
- développer le contrat de professionnalisation au bénéfice des demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail que sont les adultes et les jeunes sans qualification.

Source : Avis du CNLE sur le 3e rapport du gouvernement relatif à l'objectif de baisse d'un tiers de la pauvreté en cinq ans, décembre 2011.

Une bonne partie des recommandations formulées précédemment par le conseil⁹ est prise en compte dans ce rapport. Entre autres, un effort a été fait pour respecter la date de sa remise à l'occasion du 17 octobre, comme cela avait été demandé par le CNLE¹⁰. Rappelons qu'en 2009, pour remettre le premier rapport au Parlement, Martin Hirsch, qui était alors Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, avait choisi symboliquement la date du 17 octobre, Journée mondiale du refus de la misère. Et c'est le 17 octobre 2007, à l'occasion du vingtième anniversaire de la Journée mondiale, que le Président de la République avait annoncé l'objectif de réduction de la pauvreté d'un tiers en cinq ans (2008-2012).

Les observations du CNLE

Il y a un décalage entre la réalité que les acteurs sociaux observent sur le terrain en 2011 et les chiffres disponibles dans le rapport qui portent sur une période N-2. Cela accentue le sentiment d'une communication politique d'autojustification alors que le CNLE souhaiterait y trouver un plus grand réalisme opérationnel par rapport à la situation actuelle et une intention prospective, au-delà du décalage inévitable des statistiques.

Le rapport montre bien que les indicateurs en France sont moins dégradés qu'ailleurs, ce qui met en évidence le rôle positif de notre système de protection sociale qui, s'il doit être adapté, doit aussi être valorisé. Mais le rapport souligne insuffisamment les grandes difficultés et les défis qui restent aujourd'hui à relever dans la poursuite des objectifs que nous nous sommes fixés... C'est ce que met en évidence, avec lucidité mais sans perdre espoir, la contribution de l'ONPES qui a nourri la réflexion des membres du CNLE et éclairé leur avis.

Le CNLE réitère sa demande de suppression du taux de pauvreté ancré dans le temps comme indicateur central du tableau de bord - une demande qu'il a formulée avec l'ONPES, dès 2009, car cet indicateur est source de confusion et d'une fausse appréciation de l'impact des politiques menées¹¹.

⁹ Voir l'avis du CNLE du 15 mars 2011 portant sur le 2^e rapport du gouvernement, publié en décembre 2010.

¹⁰ Dans son avis du 6 avril 2009 sur le projet de décret relatif à la mesure de l'objectif, le CNLE avait formulé le souhait que la mise à jour du tableau de bord soit publiée chaque année à l'occasion de la Journée mondiale du refus de la misère.

¹¹ La France est le seul Etat de l'Union européenne à avoir retenu cet indicateur comme indicateur principal ou central. On constate la divergence extrêmement rapide qui s'est creusée entre l'indicateur consensuel pour les Etats membres de l'UE, qui est le taux de pauvreté relative au seuil de 60 %, et l'indicateur central retenu par la France : déjà, en trois ans, un million de personnes ne sont plus comptabilisées parmi les pauvres en France avec l'indicateur ancré alors qu'elles le sont au

Le conseil souhaite que les efforts d'amélioration de la statistique publique dans ce domaine se poursuivent par la mise au point d'indicateurs d'alerte précoces et par une meilleure prise en compte de l'intensité de la pauvreté. Il trouve aussi qu'il serait intéressant de s'intéresser au nombre d'années pendant lesquelles certains peuvent se retrouver « ancrés » durablement dans une situation de pauvreté.

Pour le CNLE, des leviers sont déterminants pour faire reculer la pauvreté

Une indexation des prestations sociales

Le CNLE plaide pour une augmentation de 25 % du RSA socle, le plus rapidement possible et au plus tard sous 5 ans (comme cela fut le cas pour l'allocation aux adultes handicapés et le minimum vieillesse). Les récentes revalorisations de ces prestations sociales, pour nécessaires qu'elles soient, n'ont pas bénéficié aux populations actives en situation de pauvreté. C'est une grande préoccupation pour le CNLE qui considère qu'on ne fait pas assez pour l'insertion sociale et professionnelle des publics éloignés de l'emploi, alors qu'ils sont aujourd'hui en plus grande difficulté qu'ils ne l'étaient auparavant. Il est d'autant plus inquiet qu'un bon nombre de départements déclare avoir diminué en 2010 ses dépenses en matière d'insertion sociale, du fait de la montée en charge des dépenses liées au RSA socle. C'est pourquoi il considère qu'il faut réexaminer la clause d'indexation du RSA et porter une attention particulière aux méthodes d'indexation de toutes les prestations sociales¹².

Prendre à bras le corps la question de l'insertion des jeunes

Une priorité absolue doit être donnée aux mesures pour l'emploi des jeunes, pour en faire l'un des axes essentiels de nos politiques nationales. Il faut une mobilisation sans précédent pour que cet enjeu soit identifié comme **un projet collectif**¹³. Cette mobilisation doit se décliner à tous les niveaux de l'organisation économique et sociale de notre pays et être portée par l'ensemble des décideurs et des employeurs, privés ou publics. Ainsi, il ne suffit pas de dire qu'il faut augmenter le taux des formations en alternance ou améliorer l'offre en matière de

sens de l'UE (Cf. annexes du rapport pages 24 et 27 : en 2009, on dénombre 7,142 millions de personnes pauvres avec l'indicateur « ancré » contre 8,173 millions avec l'indicateur de pauvreté relative).

¹² Un groupe de travail du CNLE va prochainement remettre un rapport en ce sens et fera des recommandations sur la prise en compte du « reste-à-vivre » et l'estimation d'un revenu minimum décent.

¹³ Le CNLE rappelle que, tout au long de l'Année européenne 2010 de lutte contre la pauvreté, à l'initiative d'ATD Quart Monde, des jeunes âgés de 16 à 30 ans, originaires de dix pays européens et de différents milieux, y compris très défavorisés, ont travaillé à formuler des propositions traduisant leurs aspirations, pour eux-mêmes et pour la société dans laquelle ils vivent. Ils ont remis ces propositions au Premier ministre en France et à la Commission européenne et ont lancé, le 17 octobre 2010, l'appel « Nous avons du mal à comprendre ce monde, mais nous voulons y trouver notre place ».

logement pour accueillir des jeunes dans le parc social, mais il s'agit que les acteurs concernés se sentent responsables de la mise en œuvre des mesures et s'en emparent énergiquement.

Par ailleurs, le RSA jeunes s'applique aujourd'hui à moins de 10 000 jeunes¹⁴. Le CNLE demande la suppression de la condition de deux années dans l'emploi avant l'ouverture des droits, de façon à ce que ce complément de salaire puisse bénéficier à tous les jeunes qui travaillent.

Assumer l'engagement national sur le droit au logement

Concernant la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO), le rapport du gouvernement note une tendance encourageante qui pouvait effectivement être constatée sur la base des chiffres de 2010, mais le Comité de suivi du Dalo fait en 2011 un constat qui s'avère moins optimiste, notamment sur certains territoires dont les difficultés ont été pointées dès le départ, comme la région Ile-de-France¹⁵.

L'aggravation de la non-réponse à l'obligation de logement se traduit par un autre constat très alarmant : parmi l'ensemble des recours formés pour le DALO, 15 % sont présentés aux fins d'obtenir une place d'hébergement et non pas un logement. Ce taux a connu une croissance importante ; il est révélateur d'une crise humanitaire et montre bien que tant les personnes sans domicile que les travailleurs sociaux qui les accompagnent ont épuisé toutes leurs ressources.

Dans le domaine du logement, le CNLE s'appuie sur les recommandations récentes du Comité de suivi DALO et du Conseil économique, social et environnemental (CESE) pour demander que **trois mesures prioritaires** soient inscrites dans le débat public : offrir au moins un hébergement d'urgence à toute personne en détresse ; mettre en place un plan d'urgence sur les territoires où le droit au logement n'est pas respecté, afin de mobiliser des logements supplémentaires en renfort du parc social existant ; prendre des mesures pour contenir l'augmentation des loyers et pour rétablir l'indexation des aides au logement sur les niveaux réels des loyers des parcs privé et public.

Assurer l'effectivité de l'accès aux soins

Le rapport énumère les différents dispositifs qui doivent permettre l'accès aux soins des personnes les plus démunies (CMU, ACS, AME¹⁶), mais le CNLE insiste sur la nécessité de

¹⁴ Source CNAF : le nombre de bénéficiaires du RSA jeunes était de 9 896 foyers, en juin 2011.

¹⁵ En Ile-de-France, il y a environ 12 000 dossiers prioritaires pour l'accès à un logement chaque année. En 2010, on en a relogé 6000. Malgré l'objectif fixé par Benoist Apparu, secrétaire d'Etat au logement, d'arriver en 2011 à combler l'écart avec les 12 000 demandes, les chiffres récents du Comité de suivi indiquent que l'on ne va en reloger que 5000 cette année.

¹⁶ Couverture maladie universelle, Aide à la complémentaire santé, Aide médicale de l'Etat.

mieux évaluer leur effectivité. Une proportion croissante de bénéficiaires de la CMU-C dit avoir renoncé aux soins, et cela peut être imputable à un « reste-à-charge » dissuasif¹⁷.

La question du non-recours aux dispositifs d'accès aux soins reste très préoccupante : elle est de l'ordre de 20 % pour la CMU, de 29 % pour la CMU-C, de 75 % pour l'ACS et elle est estimée à environ 45 % pour l'AME¹⁸. Ce problème est d'ailleurs souligné dans un avis récent du CNLE sur l'accès aux soins des plus démunis¹⁹.

En ce sens, la nouvelle convention médicale entre l'Assurance maladie et les syndicats de médecins libéraux, parue au JO du 25 septembre 2011, conforte le droit à la dispense d'avance de frais pour les bénéficiaires de l'ACS et pose le principe d'une extension du « tiers payant social » aux personnes se trouvant en situation de difficulté financière. Cette disposition complémentaire positive méritait d'être signalée dans le rapport. Elle devrait également faire l'objet d'une campagne d'information des patients et des professionnels concernés.

Agir en amont et collectivement

Il faut définir des politiques publiques de prévention et mettre en place des filets de sécurité en direction des ménages qui se maintiennent difficilement au-dessus du seuil de pauvreté : ce sont ces catégories moyennes de plus en plus vulnérables qui demandent aujourd'hui de l'aide aux associations et sont en risque de basculer à tout moment sous le seuil de pauvreté, en commençant par perdre leur logement.

Le CNLE affirme sa conviction qu'il faut lier la lutte contre la pauvreté à la lutte contre l'accroissement des inégalités ; il faut pour cela changer le discours politique actuel et les représentations sociales à l'égard des personnes en situation de pauvreté. Une communication saine, plutôt que des attaques gratuites, est essentielle pour consolider la nécessaire solidarité entre les différentes catégories sociales.

La nécessité d'un pilotage stratégique

Dans « France, Portrait social », édition 2011, l'Insee nous rappelle que « la somme des prélèvements acquittés et des prestations perçues représente 34 % du niveau de vie des personnes du 1er quintile de niveau de vie (les 20 % des personnes les plus modestes)²⁰ ». En

¹⁷ Cf. annexes du rapport p. 66-69.

¹⁸ Source : chiffres du fonds CMU pour les trois premiers dispositifs et estimation de Médecins du monde pour l'AME.

¹⁹ Avis du CNLE du 5 juillet 2011 : « Accès aux soins des plus démunis : CMU, ACS, AME, dix ans après, revaloriser et simplifier les dispositifs pour réduire le non-recours à la couverture maladie et améliorer l'accès aux soins des plus démunis. »

²⁰ La répartition de ces contributions est la suivante : prestations sociales (dont APA) 15 %, aides au logement et minimas sociaux 11 % chacun, compléments d'activité (Prime pour l'emploi et RSA activité) 2 %. Les cotisations et contributions représentent une baisse de 5 % de leur niveau de vie,

revanche, les études menées par l'Insee pointent les **risques d'infléchissement de la capacité redistributive de notre système social**, suite à l'impact de diverses évolutions récentes : baisse de la progressivité de l'impôt sur le revenu qui réduit moins les inégalités, renforcement du poids des prélèvements sociaux pesant sur les plus modestes, « léger » affaiblissement des prestations sociales en raison de leur indexation sur l'inflation qui, depuis vingt ans, progresse moins vite que les revenus...

La tendance à la hausse des indicateurs de pauvreté, constatée dans le troisième rapport du gouvernement, incite donc les membres du CNLE à porter la plus grande attention à la préservation des différents piliers de notre système de protection sociale, pour garantir sa capacité à protéger les populations les plus modestes qui sont les plus exposées au risque de basculement dans la précarité.

C'est pourquoi la révision annuelle du tableau de bord devrait être l'occasion d'une véritable **évaluation des politiques publiques**, ce qui implique que l'on se donne les moyens d'analyser ce qui ne fonctionne pas, ce qui est performant ou ce qu'il conviendrait d'améliorer. Le rapport du gouvernement au Parlement énumère une foule de mesures mais peine à dresser le tableau cohérent d'une stratégie d'ensemble. Pour atteindre l'objectif de réduction de la pauvreté, le tableau de bord des objectifs thématiques et des 37 cibles à atteindre simultanément devrait s'adosser à un plan national bâti pour cinq ans qui engage la responsabilité du gouvernement. Aussi, le CNLE renouvelle-t-il, de façon pressante, sa demande de mise en place d'un **plan d'action, global et multipartenarial**, pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale²¹.

tandis que les impôts directs (impôt sur le revenu et taxe d'habitation) ne modifient presque pas le niveau de vie des ménages appartenant au premier quintile de l'échelle des revenus. Insee, « *France, portrait social* », édition 2011, page 95.

²¹ Cf. Recommandation du CNLE du 14 février 2010 sur les suites de l'Année européenne 2010 de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.